



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

## Análisis transversal del gasto en políticas de apoyo a emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas

Versión final

31 de marzo de 2015

## Prefacio

El *Análisis transversal del gasto en políticas de apoyo a emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs)* es el resultado de un esfuerzo por compilar información acerca de las intervenciones operadas en 2013 por las instancias federales con el objetivo de promover la competitividad y productividad de emprendedores y MiPyMEs.

El estudio también incluye un conteo general sobre todas las intervenciones para emprendedores y MiPyMEs existentes en cada entidad federativa, así como un análisis a profundidad de dichas intervenciones en tres entidades seleccionadas: San Luis Potosí, Yucatán y el Distrito Federal.

Si bien existen esfuerzos anteriores por realizar compilaciones similares, el estudio da un paso adelante y presenta hallazgos relacionados con las principales características de las intervenciones, por ejemplo, sobre su población objetivo, tipo de apoyo, etapa de emprendimiento que apoyan, recursos asignados, principales resultados logrados, así como fortalezas y debilidades.

El estudio identifica las complementariedades y posibles duplicidades de dichas intervenciones, con la finalidad de proporcionar información a los diferentes actores del ecosistema empresarial así como ofrecer sugerencias para diseñar e implementar intervenciones que atiendan las necesidades de emprendedores y MiPyMEs sin duplicar esfuerzos ni recursos.

Además, el estudio distingue las intervenciones considerando si apoyan directamente a emprendedores y MiPyMEs según lo establecido en sus objetivos, o bien, si los apoyan de forma indirecta al no mencionarlos en sus objetivos ni población objetivo, pero presentando beneficios para ellos. La finalidad de lo anterior es el analizar la magnitud del apoyo tanto en un escenario conservador, en el que se establecen límites estrictos para considerar las intervenciones dirigidas a emprendedores y MiPyMEs, como en uno más optimista, en el que se amplían los criterios de inclusión de las intervenciones.

El estudio surge en un contexto donde los emprendedores y MiPyMEs son de gran importancia para la economía nacional, y en el que los apoyos otorgados por el gobierno pueden ser indispensables para su permanencia y desarrollo. Es por ello que resulta de suma importancia contar con información actualizada y completa sobre las intervenciones disponibles para emprendedores y empresas de este tamaño, de manera que se puedan ubicar las áreas de mejora para impulsar su desarrollo desde el sector público.

Este documento forma parte del primer año de actividades del Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE). El estudio fue realizado por Fundación IDEA con financiamiento del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

## Acerca de Fundación IDEA

Constituida el 5 de agosto de 2005, Fundación IDEA es uno de los primeros *think tanks* de política pública en México. IDEA es una organización sin fines de lucro, independiente y apartidista, cuya misión es diseñar y promover políticas públicas innovadoras que generen igualdad de oportunidades para los mexicanos a través del desarrollo económico y la reducción de la pobreza; así como ser una fuente confiable de análisis independiente para funcionarios de gobierno y el público en general.

Su visión es un México libre de pobreza y con una economía vigorosa, donde los funcionarios públicos toman decisiones con un entendimiento claro de sus opciones y los ciudadanos tienen la información y los mecanismos necesarios para exigir a sus gobernantes que rindan cuentas de sus decisiones y desempeño.

Fundación IDEA lleva a cabo investigación y análisis de la más alta calidad para evaluar las políticas públicas vigentes. Ofrece propuestas creativas y políticamente factibles para resolver los problemas públicos de México. El análisis de Fundación IDEA es riguroso y sus conclusiones se basan en evidencia confiable.

Fundación IDEA utiliza las mejores prácticas e ideas a nivel internacional e impulsa los cambios necesarios presentando argumentos directamente a los responsables de las políticas públicas, a los líderes de opinión y al público en general. Fundación IDEA cree firmemente en el poder que tiene el debate abierto para influir en las decisiones públicas, por lo que difunde ampliamente sus resultados. Todas sus publicaciones están disponibles gratuitamente en su página de Internet.

Fundación IDEA es objetiva, apartidista e independiente. No está vinculada –ni formalmente ni informalmente– con ningún partido o grupo político. Evalúa las políticas públicas con base en sus méritos, no en su origen ideológico.

## Acerca del ONE

El Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE) busca ser una organización autónoma, apartidista y sin fines de lucro. Su misión es contribuir a dinamizar y democratizar la economía mexicana. Esto a través de la generación y la difusión de información, análisis estratégicos y recomendaciones de política pública que incidan en el ecosistema emprendedor y favorezcan la creación y el crecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) competitivas y autosustentables.

Su visión es ser un organismo referente en la generación y difusión de información y análisis estratégicos que contribuyan al desarrollo de una política de Estado sobre emprendimiento y al desarrollo empresarial. Dicho desarrollo contribuirá a la creación y al crecimiento de empresas competitivas y autosustentables que funjan como motor del crecimiento de la economía mexicana.

El accionar del ONE se basa en los siguientes valores:

- i) Autonomía frente a intereses que no estén alineados con su misión y visión;
- ii) Acceso gratuito y abierto a la información y análisis que generemos;
- iii) Uso eficiente y transparente de recursos con rendición de cuentas;
- iv) Promoción de la competitividad y el acceso equitativo de emprendedores y MiPyMEs a la economía formal; y
- v) Rigurosidad y objetividad en el análisis.

La articulación de los elementos de diseño institucional anteriores se visualiza en nuestra estructura organizacional, así como en nuestras actividades, las cuales giran en torno a los siguientes objetivos estratégicos:

- i) Seguimiento y obtención de información de utilidad en favor de emprendedores y MiPyMEs;
- ii) Generación de nuevo conocimiento sobre emprendimiento y desarrollo de MiPyMEs;
- iii) Difusión de conocimiento sobre el ecosistema empresarial y el fomento de la cultura emprendedora;
- iv) Monitoreo y difusión de resultados de las acciones públicas dirigidas a emprendedores y MiPyMEs; y
- v) Análisis de la incidencia en políticas públicas que impulse y fortalezca de manera eficaz el ecosistema emprendedor.

El ONE surgió por mandato del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) para dar seguimiento y obtener información relevante para emprendedores y MiPyMEs, así como para introducir mejoras en la instrumentación de políticas públicas a favor de este sector. En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fundación IDEA, como asociados en la implementación, junto con Creatividad sostenible por México, A.C. (CREA México) como socio estratégico, sumaron esfuerzos con el INADEM para concretar esta iniciativa.

## Agradecimientos

El estudio contiene información y análisis obtenidos a través de diversas entrevistas realizadas a servidores públicos de instancias federales y estatales en el Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán. El equipo agradece su colaboración.

A nivel federal, agradecemos a Miguel Chávez, Teresa de León Zamora, a Edgardo García Carrillo y Enrique Ramos, a Jorge Kondo López, a Aldo Pavón Segura, a Adrián Escamilla Palafox, a Carlos Gerardo López, a Laura Elena Garza, a Carlos Pérez Torres, a Martha Hernández y a Patricia Barbosa.

En el Distrito Federal, agradecemos a Evelyn Garrido, Ana María Padierna de STyFE y a Alba Pineda. En San Luis Potosí, extendemos nuestro agradecimiento a Olga Cepeda, Rafael Rojas, a Héctor Saúl Salas Salazar y a Carlos García Siller.

En Yucatán, agradecemos a Tomás González Estrada, Adolfo Peniche Pérez, Etzrra Mena Larrañaga y a María Elena Martínez Orihuela. A Gabriela Alzina Moreno, Ricardo Delfin Quezada Domínguez, a Eduardo Pasos Millán y Wilberth Martínez Ordaz. A Yoko Yen Vales, a Álvaro Paredes Plancarte, Yanina Trujillo y a Guillermo Méndez Pérez. También, agradecemos a Irak Abraham Greene Marrufo, a Raúl Alejandro Paz Noriega, Carlos Eduardo Robleda Chávez, a Francisco Sabido y a Miguel Iuit.

Asimismo, agradecemos a Daniela Ruiz Massieu y a Caroline Auvinet; así como a Alejandra Ríos Cázares por sus aportaciones sobre el tema y sobre cómo llevar a cabo búsquedas de información a nivel estatal.

## Índice

Resumen ejecutivo.....	13
1. Introducción .....	15
1.1. Necesidad de un análisis transversal .....	15
1.2. Antecedentes de las políticas de apoyo al emprendimiento.....	16
2. Metodología: ¿Cómo se llevó a cabo el análisis transversal?.....	18
2.1. Limitaciones del estudio.....	21
3. Las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs a nivel federal.....	22
3.1. Número de intervenciones a nivel federal y su distribución por instancia.....	23
3.2. Focalización de las intervenciones a nivel federal .....	26
3.3. Presupuesto de las intervenciones a nivel federal.....	26
4. El estado de las intervenciones a nivel federal.....	28
4.1. Población objetivo de las intervenciones a nivel federal .....	28
4.2. Objetivos de las intervenciones a nivel federal.....	28
4.3. Diseño y mecanismos de las intervenciones a nivel federal.....	29
4.4. Resultados y evaluaciones de las intervenciones a nivel federal.....	34
4.5. Indicadores de transparencia de las intervenciones a nivel federal.....	35
4.6. Traslapes y complementariedades a nivel federal.....	37
5. Las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs a nivel estatal.....	41
5.1. Cuento de las intervenciones por entidad federativa .....	41
5.2. El estado de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán.....	43
5.3. Diseño y mecanismos de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán .....	48
5.4. Resultados y evaluaciones de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán .....	51
5.5. Indicadores de transparencia de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán .....	53
6. Fortalezas y debilidades a nivel federal y estatal.....	57
7. Conclusiones y recomendaciones de política pública.....	58
Bibliografía.....	62
Listado de reglas de operación revisadas .....	63

## Índice de tablas

Tabla 1. Relación entre número de intervenciones de apoyo directo y presupuesto ejercido	27
Tabla 2. Información sobre resultados de las intervenciones .....	34
Tabla 3. Número de intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs por etapa de emprendimiento y dimensión del ecosistema empresarial .....	38
Tabla 4. Resumen de hallazgos por instancia con tres variables (etapa de emprendimiento, dimensión del ecosistema empresarial y tipo de apoyo). .....	39
Tabla 5. Relación entre número de intervenciones de apoyo directo del DF, Yucatán y San Luis Potosí y presupuesto ejercido .....	47
Tabla 6. Información sobre los resultados de las intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí.....	52

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Caracterización de las intervenciones de apoyo de SAGARPA.....	20
Ilustración 2. Promedio del índice de accesibilidad de intervenciones por dependencia .....	37
Ilustración 3. Promedio del índice de accesibilidad por instancia del DF, Yucatán y San Luis Potosí.....	56

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Conocimiento del INADEM .....	16
Gráfica 2. Distribución de intervenciones según instancia ejecutora.....	24
Gráfica 3. Porcentaje de intervenciones con más de tres años de antigüedad por instancia	25
Gráfica 4. Total de intervenciones con información de presupuesto ejercido.....	27
Gráfica 5. Proporción de intervenciones según su población objetivo .....	28
Gráfica 6. Proporción de intervenciones según etapa de emprendimiento .....	29
Gráfica 7. Proporción de intervenciones según tipo de apoyo .....	30
Gráfica 8. Proporción de intervenciones según dimensión del ecosistema empresarial .....	32
Gráfica 9. Proporción de intervenciones según tipo de beneficiario .....	33
Gráfica 10. Proporción de intervenciones con evaluación disponible .....	35
Gráfica 11. Proporción de intervenciones con padrón público por instancia .....	36
Gráfica 12. Intervenciones identificadas por entidad federativa.....	42
Gráfica 13. Proporción de intervenciones estatales por tipo .....	43
Gráfica 14. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según su población objetivo.....	44
Gráfica 15. Distribución de intervenciones del DF según instancia ejecutora.....	45
Gráfica 16. Distribución de intervenciones de Yucatán según instancia ejecutora .....	45
Gráfica 17. Distribución de intervenciones de San Luis Potosí según instancia ejecutora ....	46
Gráfica 18. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según etapa de emprendimiento.....	49

Gráfica 19. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según tipo de apoyo.....	50
Gráfica 20. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según dimensión del ecosistema empresarial.....	51
Gráfica 21. Porcentaje de intervenciones con evaluaciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí .....	53
Gráfica 22. Proporción de intervenciones del DF con padrón público por instancia.....	54
Gráfica 23. Proporción de intervenciones de Yucatán con padrón público por instancia .....	54
Gráfica 24. Proporción de intervenciones de San Luis Potosí con padrón público por instancia.....	55

## Índice de recuadros

Recuadro 1. Ejemplo de apoyo directo e indirecto.....	20
Recuadro 2. Distinción entre fondos, programas y campañas o iniciativas.....	23
Recuadro 3. Descripción de los apoyos de la Banca de Desarrollo .....	24
Recuadro 4. Diferencias en las denominaciones de las intervenciones .....	25



## Acrónimos y siglas

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEJUR	Consejería Jurídica (Distrito Federal)
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONCIYTEY	Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Yucatán
COPOCYT	Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología (San Luis Potosí)
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural Forestal y Pesquero
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FONDESOL	Fondo para el Desarrollo Social (Distrito Federal)
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INPOJUVE	Instituto Potosino de la Juventud (San Luis Potosí)
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
IYEM	Instituto Yucateco de Emprendedores
MiPyME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
NAFIN	Nacional Financiera
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SECTUR	Secretaría de Turismo
SECITI	Secretaría de Ciencia y Tecnología (Distrito Federal)
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico (San Luis Potosí)
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico (Distrito Federal)
SEDECULTA	Secretaría de Cultura (Yucatán)
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural (Yucatán)
SEDEREC	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Indígenas (Distrito Federal)
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (Distrito Federal)
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDESORE	Secretaría de Desarrollo Social y Regional (San Luis Potosí)
SEDUMA	Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (Yucatán)
SEFOE	Secretaría de Fomento Económico (Yucatán)
SEFOTUR	Secretaría de Fomento Turístico (Yucatán)
SEGEY	Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán
SEJUVE	Secretaría de la Juventud (Yucatán)
SEPOMEX	Servicio Postal Mexicano
SIFIDE	Sistema de Financiamiento para el Desarrollo del Estado (San Luis Potosí)
SOP	Secretaría de Obras Públicas (Yucatán)
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

## Definiciones

<b>Aceleradoras</b>	Organizaciones que impulsan el crecimiento de empresas con alto potencial a través de servicios de consultoría, innovación y gestión comercial, para así posicionarlas en el mercado nacional, elevar su productividad y/o facilitarles el acceso a mercados internacionales. <sup>1</sup>
<b>Banca de desarrollo</b>	Entidad de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida con el carácter de sociedad nacional de crédito, cuyo objetivo fundamental es el de facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas. <sup>2</sup>
<b>Cultura emprendedora</b>	Conjunto de valores, creencias, ideologías, hábitos, prácticas, costumbres y acciones dirigidas a fomentar el espíritu emprendedor y a difundir los beneficios del emprendimiento entre la población. <sup>3</sup>
<b>Economía informal</b>	Todas las actividades económicas de trabajadores o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes. <sup>4</sup>
<b>Ecosistema empresarial</b>	Sistema formado por un conjunto de agentes económicos que interactúan entre sí, a fin de establecer condiciones favorables para crear, desarrollar y consolidar un ambiente propicio para el desarrollo y fortalecimiento de emprendedores y MIPYMES. <sup>5</sup>
<b>Emprendedores</b>	Las mujeres y los hombres en proceso de crear, desarrollar o consolidar una micro, pequeña o mediana empresa. <sup>6</sup>
<b>Emprendedor social</b>	Persona que crea y desarrolla iniciativas en las que el valor del entorno social que los rodea es colocado por encima del valor de los individuos que la lideran. <sup>7</sup>
<b>Emprendimiento</b>	Cualquier intento de un nuevo negocio o empresa que genere autoempleo, una nueva unidad de negocio, o la expansión de un negocio existente; por un individuo, grupo de individuos o un negocio establecido. <sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Glosario de términos INADEM.

<sup>2</sup> SHCP, *Banca de desarrollo*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Oficina Internacional del Trabajo, "Medición de la economía informal".

<sup>5</sup> Glosario FNE

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> GEM, *Global Entrepreneurship Monitor* 2013.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<b>Empresa</b>	Entidad económica que es capaz, bajo su propio derecho, de poseer activos, asumir responsabilidades y comprometerse en actividades económicas y transacciones con terceros. <sup>9</sup>
<b>Empresa micro</b>	Empresa legalmente constituida que emplea entre 1 y 10 personas. <sup>10</sup>
<b>Empresa pequeña</b>	Empresa legalmente constituida que emplea entre 11 y 30 personas para el sector comercial; y entre 11 y 50 personas para industria y servicios. <sup>11</sup>
<b>Empresa mediana</b>	Empresa legalmente constituida que emplea entre 31 y 100 personas para el sector comercial; entre 51 y 100 personas para servicios; y entre 51 y 250 personas para industria. <sup>12</sup>
<b>Empresa grande</b>	Empresa legalmente constituida que emplea más de 100 personas para el sector comercial y servicios; y más de 250 para industria. <sup>13</sup>
<b>Etapas de emprendimiento</b>	<p>Estado de la empresa establecida. Se define en función de su situación de negocios. Las tres etapas de emprendimiento que se identifican son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Start up:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Idea o negocio nuevo.</li> <li>○ Puede estar en proceso de constitución.</li> <li>○ Negocio constituido pero aún en proceso de supervivencia.</li> <li>○ No ha alcanzado su punto de equilibrio.</li> </ul> </li> <li>• <b>Crecimiento:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El negocio ya alcanzó su punto de equilibrio.</li> <li>○ El negocio está creciendo rápidamente.</li> <li>○ Posiblemente se esté buscando financiamiento para incrementar infraestructura o personal y crecer.</li> </ul> </li> <li>• <b>Consolidación/Expansión:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El crecimiento es sostenido, pero a un ritmo lento.</li> <li>○ Posiblemente se esté buscando expandir a otros mercados domésticos o internacionales.<sup>14</sup></li> </ul> </li> </ul>

---

<sup>9</sup> INEGI, Censo Económico 2009.

<sup>10</sup> Reglas de operación del Fondo Nacional del Emprendedor.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> Fundación IDEA, con base en revisión de literatura.

<b>Innovación</b>	Introducción de un producto, servicio, proceso o modelo de negocio nuevo o significativamente mejorado. <sup>15</sup>
<b>Incubadora</b>	<p>Organización que impulsa el establecimiento y desarrollo de nuevas empresas y modelos de negocio a través de la transferencia de experiencias y conocimientos, así como la búsqueda de financiamiento. Puede ser de tres tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="509 478 1386 558">• <b>Básica:</b> Institución u organización que genera empresas enfocadas al comercio, servicio e industria ligera.</li> <li data-bbox="509 575 1386 726">• <b>Alto Impacto:</b> Institución u organización con infraestructura, equipamiento y vínculos institucionales que crean empresas innovadoras en los sectores estratégicos con proyección de crecimiento a corto plazo y generación de empleos.</li> <li data-bbox="509 743 1386 898">• <b>En transición:</b> Institución u organización identificada por el INADEM que requiere fortalecer sus capacidades para lograr los impactos establecidos por éste en materia de creación de empresas.<sup>16</sup></li> </ul>

---

<sup>15</sup> Glosario de términos INADEM y *Glossary of statistical terms* OECD.

<sup>16</sup> Glosario de términos INADEM, *loc cit.*

## Resumen ejecutivo

El papel de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) en las economías en desarrollo cada vez cobra mayor relevancia. En el caso de México, constituyen casi la totalidad de las empresas del país, siendo una fuente importante de ingreso y generación de empleo. Sin embargo, enfrentan diversos problemas que dificultan su supervivencia y crecimiento, entre las que se encuentran la falta de acceso a financiamiento, prevalencia de informalidad, inseguridad, y corrupción.<sup>17</sup> Para hacer frente a estos retos, los gobiernos federal y estatales cuentan con intervenciones que buscan brindar apoyo a emprendedores y MiPyMEs en México.

El presente estudio identificó que en 2013 existían 67 intervenciones de apoyo a nivel federal, y 418 en las entidades de la República. A pesar de la vasta oferta de intervenciones de apoyo para esta población, ésta es desconocida por muchas empresas y empresarios, de acuerdo con información de la Secretaría de Economía (SE).<sup>18</sup> Es por ello que surge la necesidad de realizar un análisis transversal de las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs, el cual identifique y difunda la oferta existente, sus características, fortalezas y debilidades, así como posibles complementariedades y traslapes entre las intervenciones.

En 2013 existían 13 instancias (Secretarías de Estado, organismos descentralizados y fideicomisos) con al menos una intervención de apoyo para estas empresas. De éstas, la Secretaría de Economía concentra el mayor número de apoyos, con 11 intervenciones. La Banca de Desarrollo (que comprende a Financiera Rural –ahora FND–, Bancomext, NAFIN y FIRA) también cuenta con diversos apoyos, aunque opera bajo condiciones distintas de las demás instancias, por lo que no fueron incluidos en el estudio.

De las 67 intervenciones identificadas a nivel federal, 43% (29 intervenciones) se consideran como apoyos directos –esto es, tienen objetivos que explícitamente apoyan a emprendedores y MiPyMEs– y 57% (38 intervenciones) como indirectos. El gasto público destinado a ellos se estimó en 26.3 mil millones de pesos, tomando en cuenta únicamente apoyos clasificados como directos que reportaran información sobre presupuesto. SAGARPA, INADEM y CONACYT concentraron la mayor proporción de dichos recursos.

En general, los apoyos se otorgan principalmente a fondo perdido para fomentar el acceso a financiamiento, seguido por las actividades de vinculación con incubadoras y con cadenas productivas, y en tercer lugar las capacitaciones. Los tipos de apoyo menos empleados son aquellos que se podrían convertir en capital de la empresa o garantías. En términos de la etapa de emprendimiento en que se encuentra la empresa, las *start-ups* son las que reciben menos apoyos, en comparación con empresas en crecimiento o expansión.

Si bien una de las fortalezas del esquema de apoyos es la diversidad y cantidad de intervenciones, éstas presentan debilidades en cuanto a su diseño, resultados, acceso a la información, y definiciones conceptuales. En términos de diseño, 20 de las 67 intervenciones

---

<sup>17</sup> OCDE, Temas y políticas clave sobre PyMEs y emprendimiento en México, 2013.

<sup>18</sup> Secretaría de Economía. Diagnóstico 2014 del Programa Fondo Nacional del Emprendedor, 2014.

de apoyo (30%) no especifican la etapa de emprendimiento a la que se dirigen (*start-up*, crecimiento, consolidación). Además, no siempre contienen información básica para los beneficiarios, tales como a quién van dirigidas o los requisitos para ser acreedor al apoyo.

En términos de resultados y transparencia, menos del 50% de las intervenciones reporta información sobre su fin y propósito. De las 31 que sí lo hacen, únicamente cuatro reportan el grado de avance respecto a las metas planteadas, a pesar de que el 64% de las intervenciones declaran contar con evaluaciones periódicas. Únicamente cinco de las 13 instancias que apoyan a emprendedores y MiPyMEs cuentan con padrones de beneficiarios de todas sus intervenciones disponibles al público (CONACULTA, CDI, SEDATU, CONACYT e INADEM), lo cual es un reflejo de la ausencia de monitoreo de los recursos entregados.

La presentación y acceso a la información de las intervenciones es confusa y en diversas ocasiones se encuentra incompleta. Archivos desactualizados, buscadores que no funcionan, falta de acceso a datos comparativos o históricos y dispersión de la información son condiciones que dificultan su entendimiento. Esto perjudica a beneficiarios potenciales, al mismo tiempo que disminuye las oportunidades de afinar la política pública en la materia.

Finalmente, los conceptos empleados para llamar a las intervenciones de una forma u otra varían entre instancias, y en ocasiones al interior de las mismas. Conceptos como *programa*, *subprograma*, *componente* y *modalidad* se utilizan indistintamente, lo cual genera confusión y dificulta la diferenciación de los apoyos. Para fines del estudio, se definió como intervención cualquier fondo, programa operativo, iniciativa o campaña que beneficie ya sea directa o indirectamente a emprendedores y MiPyMEs.

Con base en los hallazgos se elaboraron seis recomendaciones para mejorar las intervenciones para emprendedores y MiPyMEs:

1. Generar lineamientos que unifiquen los criterios para definir intervenciones.
2. Fortalecer el diseño de las intervenciones.
3. Diversificar los tipos de apoyos otorgados a emprendedores y MiPyMEs.
4. Incrementar los esfuerzos para reportar presupuesto y resultados logrados.
5. Generar un padrón único de beneficiarios por instancia o a nivel federal.
6. Mejorar la presentación y accesibilidad de la información de las intervenciones.

El estudio está organizado de la siguiente manera: el primer capítulo introduce el contexto y los retos que enfrentan emprendedores y MiPyMEs para salir adelante, así como los antecedentes de las políticas de apoyo para el emprendimiento en el país. El capítulo dos describe la metodología diseñada para el análisis. En el tercer y cuarto capítulo se presentan las características más importantes de las intervenciones a nivel federal, así como los traslapes y complementariedades entre las mismas. El quinto capítulo muestra los resultados del mapeo a nivel nacional, así como los resultados de las intervenciones identificadas específicamente en San Luis Potosí, Yucatán y el Distrito Federal. El sexto capítulo muestra las fortalezas y debilidades de las intervenciones a nivel federal y estatal, y el séptimo y último capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.

# 1. Introducción

## 1.1. Necesidad de un análisis transversal

Los emprendedores y MiPyMEs son parte fundamental en el desarrollo de las economías de los países en desarrollo como México, al constituir la mayor parte de las empresas del país y al representar una fuente importante de ingreso y generación de empleo.

En 2014, el 99.8% de las empresas en México eran catalogadas como MiPyMEs y generaban el 71% de los empleos del país.<sup>19</sup> Además de la presencia de MiPyMEs, existen 13.3 millones de trabajadores independientes, lo que representa un 27% de la población ocupada.<sup>20</sup>

Sin embargo, la productividad de las MiPyMEs no es comparable a la de las empresas de mayor tamaño. Las empresas grandes cuentan con una productividad 6.3 veces superior a la de las microempresas, 2.9 veces más grande que las pequeñas empresas y 1.7 veces mayor a la de las medianas,<sup>21</sup> lo que destaca la importancia de fomentar el crecimiento de las empresas de menor tamaño.

Además de la baja productividad, los emprendedores y MiPyMEs enfrentan otros tipos de retos. A pesar de que el 85% de los jóvenes mexicanos piensa iniciar su propio negocio algún día, la escasez de capital, el limitado acceso a créditos y la falta de conocimientos específicos se encuentran entre sus mayores obstáculos para emprender.<sup>22</sup>

Con la finalidad de hacer frente a dichas problemáticas, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales han creado agencias e intervenciones para mejorar el desempeño y efectividad de estas empresas. Sin embargo, muchas veces no cuentan con información completa ni actualizada sobre sus características. Como lo menciona la SE, la falta de información acerca de los programas e instrumentos de apoyo es uno de los principales retos que afectan a emprendedores y MiPyMEs.<sup>23</sup>

La problemática de la falta de información, además, provoca un desconocimiento generalizado por parte de los emprendedores y MiPyMEs sobre las herramientas de apoyo para impulsar su desarrollo, lo cual puede ocasionar que los apoyos ofrecidos se desaprovechen, que se reduzca el número de empresas que acceden a ellos, o que exista duplicidad de esfuerzos entre las diferentes instancias que ofrecen intervenciones similares. Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta de INADEM realizada a empresarios, la mayoría de ellos reporta no conocer a esta dependencia (ver Gráfica 1), aunque sea una instancia especializada en otorgar apoyos a emprendedores y MiPyMEs.

---

<sup>19</sup> INEGI, *Resultados oportunos. Censo Económico 2014*.

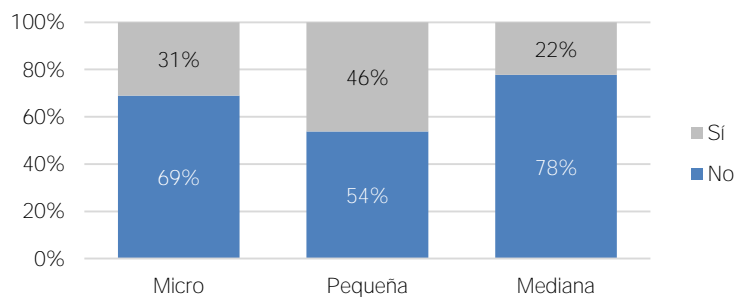
<sup>20</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tercer trimestre 2014. Según datos de la ENOE, al tercer trimestre de 2014, la población ocupada era de 49.7 millones de mexicanos.

<sup>21</sup> Secretaría de Economía. Diagnóstico 2014 del Programa Fondo Nacional del Emprendedor, 2014.

<sup>22</sup> Universia, Tercera Encuesta de Empleo, 2013.

<sup>23</sup> Secretaría de Economía. Diagnóstico 2014 del Programa Fondo Nacional del Emprendedor, 2014.

Gráfica 1. Conocimiento del INADEM



Fuente: Encuesta a empresarios, INADEM (2013).<sup>24</sup>

Para poder hacer frente a la falta de información y al desconocimiento de las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs, es importante llevar a cabo un esfuerzo que recopile y sistematice la información sobre sus principales características, y ayude a difundir más y mejor las distintas intervenciones que el gobierno instrumenta en favor de las MiPyMEs.

Es en este contexto que surge la necesidad de llevar a cabo el presente estudio, cuyo objetivo es *conocer el estado actual del gasto público en políticas e intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs por parte del Gobierno Federal y de tres entidades federales, así como conocer su operación y resultados en la atención a emprendedores y MiPyMEs*.<sup>25</sup> Con el fin de conocer el panorama a nivel estatal sobre dichas intervenciones, también se llevó a cabo un conteo del número de intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs en cada entidad federativa, así como un análisis a profundidad en tres entidades seleccionadas (Distrito Federal, Yucatán, y San Luis Potosí).

El estudio es parte del esfuerzo del ONE para generar información estratégica para la toma de decisiones en la instrumentación de políticas públicas a favor de emprendedores y MiPyMEs en México.

## 1.2. Antecedentes de las políticas de apoyo al emprendimiento

Antes de profundizar en las características de las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs en México es importante conocer la regulación que ha dado pie a la creación de leyes, fondos, fideicomisos e institutos de generación de datos y estadísticas relevantes en el tema, que han respaldado la creación de dichas intervenciones.

El primero de estos esfuerzos en las últimas décadas fue la creación del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el cual operó durante el periodo de 1995-2002. Posteriormente, en 2002 fue publicada la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la

<sup>24</sup> N= 1,122 empresarios. Pregunta: 25. ¿Conoce al Instituto Nacional de Emprendedor (INADEM)?

<sup>25</sup> PNUD México, Documento de proyecto *Creación y fortalecimiento del Observatorio Nacional del Emprendedor*, 2014.



MiPyME (Ley PyME), con el objetivo de promover el desarrollo económico nacional a través del apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.<sup>26</sup>

En el año 2004 se creó el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME),<sup>27</sup> originado de la fusión de cuatro diferentes fondos que operaban con anterioridad.<sup>28</sup> El Fondo PyME incluía una estrategia con alrededor de 28 intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs, las cuales en conjunto atendieron a aproximadamente 284,000 empresas en 2010.<sup>29</sup>

En 2013 se creó el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) como un organismo desconcentrado de apoyo a emprendedores y MiPyMEs. Con su creación surge también el Fondo Emprendedor, el cual tenía la finalidad de “apoyar la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en las micro, pequeñas y medianas empresas, para fortalecer sus capacidades administrativas, productivas y comerciales, favorecer la gestión del conocimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, así como la vinculación y oportunidades de negocio en los mercados nacional e internacional”.<sup>30</sup> A través de sus intervenciones el Fondo Emprendedor se propuso beneficiar a 65 mil MiPyMEs en 2013.<sup>31</sup>

Ese mismo año se firmó un acuerdo entre el INADEM y el PNUD que dio pie a la creación del Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE). Este observatorio tiene como misión “contribuir a dinamizar y democratizar la economía mexicana [...] a través de la generación y la difusión de información, análisis estratégicos y recomendaciones de política pública que incidan en el ecosistema emprendedor y favorezcan la creación y el crecimiento de MiPyMEs competitivas y autosustentables”.<sup>32</sup>

En 2014, con el objetivo de aumentar los apoyos al emprendimiento, se fusionaron el Fondo PyME y el Fondo Emprendedor, creando así el Fondo Nacional del Emprendedor.<sup>33</sup> Este último, además de tener a emprendedores y MiPyMEs como población objetivo, engloba a las grandes empresas cuyos proyectos generan impactos para fortalecer al entorno o a las MiPyMEs, así como a instituciones públicas y privadas que operen sus apoyos.<sup>34</sup>

---

<sup>26</sup> Cfr. Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, *op. cit.*

<sup>27</sup> Memoria documental del Fondo PyME y del Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas, Secretaría de Economía.

<sup>28</sup> Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME); Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP); Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI); y el Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE).

<sup>29</sup> PROTLCUEM, *Programas Gubernamentales de Apoyo a PYMES, en Seminario «Facilitación Comercial y Negocios entre México y la Unión Europea, 2010.*

<sup>30</sup> Secretaría de Economía. *Diagnóstico 2014 del Programa Fondo Nacional del Emprendedor, 2014.*

<sup>31</sup> Secretaría de Economía, *Evaluación de Diseño 2013 del Fondo Emprendedor.*

<sup>32</sup> Misión del Observatorio Nacional del Emprendedor establecida en su diseño institucional.

<sup>33</sup> Secretaría de Economía. *Diagnóstico...*, p. 12.

<sup>34</sup> DOF, *Reglas de operación del Fondo Nacional Emprendedor, 2014.*

Dado que el presente estudio analiza a profundidad las intervenciones existentes en San Luis Potosí, Yucatán y el Distrito Federal, es importante también identificar los antecedentes de impulso al emprendimiento y MiPyMEs de dichos estados.

Entre éstos se encuentran las leyes de fomento económico en el Distrito Federal (1996),<sup>35</sup> San Luis Potosí (2003)<sup>36</sup> y Yucatán (2005).<sup>37</sup> En ellas se establece el fomento de la cultura emprendedora y de las MiPyMEs como parte de sus objetivos.

También en los Planes Estatales de Desarrollo se plantean cuestiones relevantes para el tema. Los Planes de Yucatán de 2001, 2007 y 2012, han tenido como uno de sus ejes el fomento empresarial y el económico, y dentro de ellos se considera el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa así como de la cultura emprendedora como una prioridad.<sup>38</sup> Por su parte, los planes de desarrollo de 2003 y 2009 de San Luis Potosí enfatizan la inserción de mejoras en el entorno para el apoyo al crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa.<sup>39</sup>

En cuanto al Distrito Federal, en los Programas Generales de Desarrollo de 2007 y 2013 se establece el fomento al desarrollo y sustentabilidad de las MiPyMEs como una línea de acción estratégica para la creación de una economía competitiva.<sup>40</sup>

Considerando la diversidad de esfuerzos en el apoyo al emprendimiento, es importante contar con una actualización del estado en que se encuentran las intervenciones relacionadas con dichas iniciativas. En el siguiente capítulo se expone la metodología que este estudio siguió para conocer el panorama de dichas intervenciones públicas en México.

## 2. Metodología: ¿Cómo se llevó a cabo el análisis transversal?

Como se mencionó previamente, el objetivo del estudio es conocer las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs por parte del Gobierno Federal y de tres entidades federales, así como su operación y resultados en la atención a emprendedores y MiPyMEs. Los objetivos específicos son:

- i. Mapear las intervenciones de gobierno existentes a nivel federal y en tres estados.
- ii. Analizar las intervenciones existentes en términos de población objetivo, objetivos, presupuesto, tipo y etapa de apoyo y principales resultados.

---

<sup>35</sup> Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal.

<sup>36</sup> Ley de Fomento Económico del Estado de San Luis Potosí.

<sup>37</sup> Ley de Desarrollo Económico y Fomento al Empleo del Estado de Yucatán.

<sup>38</sup> Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Yucatán 2001-2007. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Yucatán 2007-2012. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Yucatán 2012-2018.

<sup>39</sup> Plan Estatal de Desarrollo del Estado de San Luis Potosí 2003-2009. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de San Luis Potosí 2009-2015.

<sup>40</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

- iii. Identificar las fortalezas, debilidades, complementariedades y traslapes de las intervenciones existentes a través del análisis de las intervenciones identificadas y de entrevistas a actores relevantes.
- iv. Realizar un conteo de todas las intervenciones existentes por entidad federativa.<sup>41</sup>
- v. Emitir recomendaciones de política pública en la materia.
- vi. Elaborar un manual que difunda los principales resultados del estudio.<sup>42</sup>

El primer paso en la elaboración del estudio consistió en definir conceptualmente lo que se considera una intervención de apoyo a emprendedores y MiPyMEs. Al respecto, se definió como intervención cualquier *fondo, programa operativo, iniciativa o campaña que beneficie, tanto directa, como indirectamente, a emprendedores y MiPyMEs.*

Las distintas modalidades de intervenciones se diferencian de acuerdo a las siguientes definiciones:

- Los **fondos** son bolsas de recursos, los cuales se distribuyen a las distintas instancias, entre ellas emprendedores y MiPyMEs. Cabe destacar que no producen servicios ni entregan apoyos por sí mismos.
- Los **programas operativos** se refieren a programas presupuestarios que aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y que pueden o no contar con reglas de operación.<sup>43</sup>
- Las **campañas, iniciativas, certificaciones y herramientas virtuales** son apoyos sin reglas de operación, que no siempre cuentan con un presupuesto establecido y que son herramientas y actividades temporales.

Para fines de este estudio también se identificaron componentes o subprogramas, los cuales indican las actividades que se seguirán para implementar la intervención, también conocidos como modalidades, categorías o módulos (como ejemplo, ver Ilustración 1 y el Anexo 1). Los productos de la Banca de Desarrollo fueron analizados por separado.

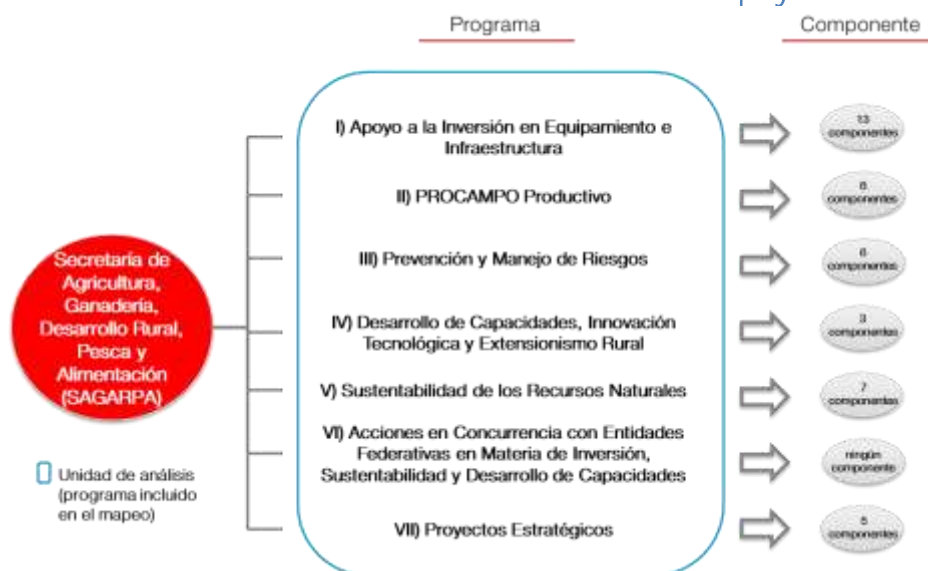
---

<sup>41</sup> Este objetivo no forma parte de los objetivos iniciales del estudio. Sin embargo, el esfuerzo para realizar un conteo de los programas por entidad federativa se consideró como de gran valor agregado.

<sup>42</sup> Dicho manual se realizó como documento aparte del presente reporte.

<sup>43</sup> Si bien se mapearon los 22 programas que aparecen en el PEF 2013 relacionados con emprendedores y MiPyMEs, este estudio fue más allá, al identificar 45 programas fuera del PEF.

## Ilustración 1. Caracterización de las intervenciones de apoyo de SAGARPA



Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA.

Como segundo paso, las intervenciones se catalogaron de acuerdo al grado de focalización que tienen respecto a emprendedores y MiPyMEs, es decir, si los apoyan de manera directa o indirecta. Los apoyos directos mencionan la palabra “emprendedor” o “micro, pequeña o mediana empresa” en su población objetivo, en el objetivo o en su descripción general, mientras que los apoyos indirectos no hacen mención a esas definiciones, pero puedan llegar a beneficiarlos (ver Recuadro 1).

### Recuadro 1. Ejemplo de apoyo directo e indirecto

**Apoyo directo.** En el objetivo general de la convocatoria 1.1 Desarrollo de Proveedores del Fondo PyME (INADEM) se menciona a las pequeñas y medianas empresas como población objetivo.

**Apoyo indirecto.** Si bien en el objetivo general del programa II. Programa PROCAMPO Productivo de SAGARPA no se menciona a emprendedores y MiPyMEs, se considera un apoyo al emprendimiento al mencionar el soporte a productores del campo.

El tercer paso fue identificar ejercicios anteriores que hubieran mapeado las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs a nivel federal.<sup>44</sup> Estos ejercicios se consolidaron en una base de datos actualizada al 2013.

Como cuarto paso se seleccionaron las entidades federativas a mapear con base en: i) región geográfica (ver Anexo 2), ii) porcentaje de la producción bruta total de las empresas de cada estado con respecto al total nacional (ver Anexo 3), y iii) accesibilidad de la información. Los estados elegidos fueron San Luis Potosí (región Norte y nivel de producción medio), Distrito Federal (región Centro y nivel de producción alto), y Yucatán (región Sur y

<sup>44</sup> Estudios previos de Fundación IDEA (2013) y la base de datos construida por el ITAM en el documento elaborado en 2013. *Cfr.* Daniela Ruiz Massieu, Caroline Auvinet y Claudia González Brambila, *Mapeo de programas de apoyo a PyMEs*, ITAM, 2013.

nivel de producción bajo) (Anexo 4). Esta selección capta la heterogeneidad del país en temas de desarrollo empresarial, demográfico, económico y geográfico.

El quinto paso consistió en identificar las intervenciones de dichos estados. El listado se construyó mediante la revisión de catálogos estatales y de los portales de las secretarías estatales. Para el resto de los estados de la República, la metodología para identificar las intervenciones fue distinta ya que se realizó como un conteo general, descrito en el Anexo 5.

El sexto paso consistió en sistematizar la información obtenida de los tres estados seleccionados en una ficha técnica con información sobre objetivos de la intervención, presupuesto, tipo de apoyo y beneficiarios, principales resultados, y accesibilidad y consistencia de la información (ver Anexo 6). Para complementar esta información se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas (Anexo 7) con servidores públicos de las principales secretarías de apoyo a emprendedores y MiPyMEs a nivel federal y en los tres estados seleccionados (ver Anexo 8).

También se realizaron solicitudes de información a las diferentes instancias federales y estatales, sin embargo estas solicitudes no proporcionaron información adicional a la ya encontrada.<sup>45</sup> La información obtenida a través de la elaboración de fichas técnicas y las entrevistas alimentó la base de datos creada a partir de ejercicios previos (tercer paso), y fue la base del análisis presentado en este estudio.

Finalmente, se elaboró un índice de accesibilidad y consistencia con base en la metodología utilizada por el ITAM.<sup>46</sup> Dicho índice cuenta con ocho variables que miden en valores de 0, 50 o 100 el grado en que las intervenciones cumplen con criterios como un portal de internet propio y disponible, convocatorias o información sobre cómo aplicar al programa, así como facilidad para encontrar las reglas de operación, entre otros. El índice busca identificar las áreas de oportunidad en la forma y contenido de la información que se reporta en línea por las diferentes instancias.

## 2.1. Limitaciones del estudio

El estudio presenta una visión actualizada sobre las intervenciones existentes para emprendedores y MiPyMEs, y genera información nueva al describir sus principales características, fortalezas y debilidades. No obstante, enfrenta limitaciones relacionadas con la dificultad de encontrar la información relevante para el análisis.

No fue posible ahondar en los resultados logrados por intervención más allá de la identificación de su fin y propósito debido a las limitaciones temporales del estudio. Asimismo, las características de las intervenciones se analizaron únicamente de acuerdo a la

---

<sup>45</sup> Entre las respuestas recibidas se mencionó que esta información está distribuida por unidad de la instancia o se sugirió visitar el sitio web.

<sup>46</sup> Daniela Ruiz Massieu, *et. al., op. cit.*

descripción de los objetivos y a la descripción general de éstas, ubicadas en la página principal y documentos principales sobre la intervención.

Además, el presupuesto se estimó sólo para las intervenciones que apoyan a emprendedores y MiPyMEs de forma directa, lo que representa un escenario conservador del presupuesto asignado a emprendedores y empresas de este tamaño. Las intervenciones indirectas apoyan a emprendedores y MiPyMEs en uno o pocos de sus componentes, para los cuales no siempre se cuenta con información presupuestaria. Por lo tanto, incluir a las intervenciones indirectas en el análisis presupuestario hubiera implicado sobreestimar los recursos otorgados a emprendedores y MiPyMEs, razón por la cual el estudio presenta únicamente el escenario conservador de esta inversión gubernamental.

Por último, no fue posible hacer el análisis con cifras del año 2014 dado que al momento de su realización aún no se contaba con cifras finales de presupuesto y resultados para las intervenciones identificadas.

### 3. Las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs a nivel federal

La información asimétrica, falta de capacitación y competencia imperfecta son fallas de mercado que perjudican a MiPyMEs y emprendedores, dificultando su crecimiento, productividad y competitividad. Diseñar intervenciones para atender estas fallas de mercado es una forma eficaz mediante la cual el gobierno puede apoyar a emprendedores y MiPyMEs a superar dichos obstáculos.<sup>47</sup>

Para que estas intervenciones maximicen su impacto es importante que, entre otras cosas, tengan una población objetivo claramente definida, identifiquen la problemática a resolver, y otorguen apoyos diferenciados según la etapa de emprendimiento, necesidad del beneficiario y el sector o tema que buscan atender. Ello contribuiría a que los apoyos ofrecidos se acerquen más a las necesidades de cada beneficiario, posiblemente disminuyendo la tasa de rechazo en las solicitudes de apoyo presentadas y el desaprovechamiento de los recursos fiscales.

Además, las intervenciones deben tener elementos que permitan saber si han sido efectivas, por ejemplo, mediante la publicación de resultados, un presupuesto definido y accesible al público, así como evaluaciones y padrones de beneficiarios públicos. Disponer de información clara, concisa y actualizada sobre los requisitos para aplicar y sobre las intervenciones en general también es fundamental para difundir la oferta existente de forma efectiva.

---

<sup>47</sup> Fundación IDEA-USAID, *Manual de Buenas Prácticas para Programas de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas*, 2009.

Tomando en cuenta estas consideraciones, este capítulo presenta un panorama general sobre las principales características, resultados, y posibles traslapes y complementariedades entre las intervenciones. Esto ayudará a identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad, para así formular recomendaciones de política pública que ayuden a mejorarlas.

### 3.1. Número de intervenciones a nivel federal y su distribución por instancia

En 2013 existían 67 intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs a nivel federal. Éstas son administradas por 13 instancias distintas, entre las cuales se encuentran seis Secretarías de Estado, un fideicomiso, cuatro organismos descentralizados y dos organismos desconcentrados (Gráfica 2). Dentro de estas 67 intervenciones se contaron 45 programas operativos, 14 fondos y 8 campañas u otros (Recuadro 2).

#### Recuadro 2. Distinción entre fondos, programas y campañas o iniciativas.

Los **fondos** son bolsas de recursos, los cuales se distribuyen a las distintas instancias, entre ellas emprendedores y MiPyMEs. No producen servicios ni entregan apoyos por sí mismos. Los **programas operativos** se refieren a programas presupuestarios que aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y que pueden o no contar con lineamientos. Por último se encuentran los apoyos sin reglas de operación –**campañas, iniciativas** y demás–, que no siempre cuentan con un presupuesto establecido y que son herramientas y actividades temporales.

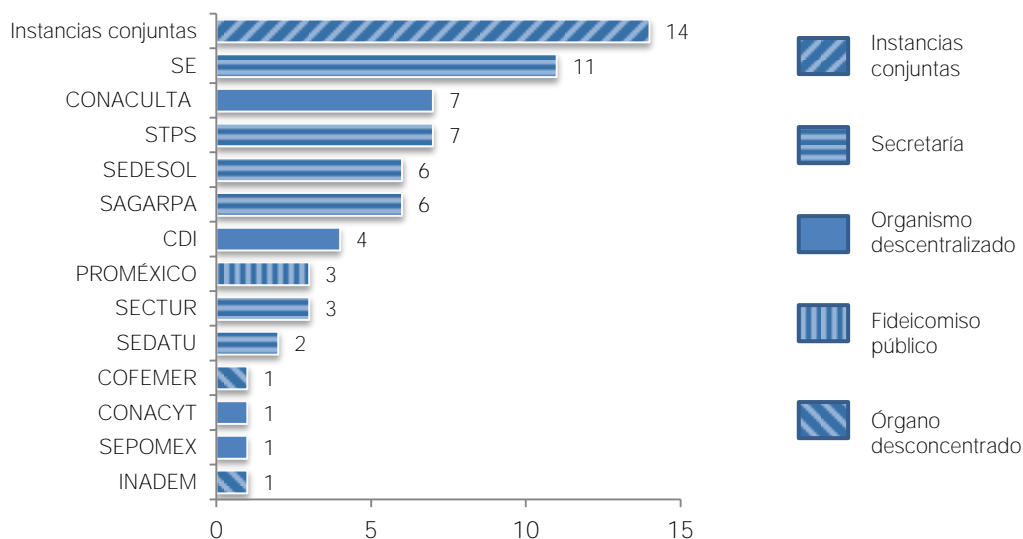
Entre dichas intervenciones se encuentran el Programa de Opciones Productivas operado por SEDESOL, el Fondo PyME, operado por el INADEM<sup>48</sup>, y otras intervenciones operadas por instancias conjuntas, como el Programa de Fomento a la Economía Social, implementado por la SE y el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES).

Existen también campañas e iniciativas como el Registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) de la SE, el Sistema para Declarar las Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo (DECLARALAB) de la STPS, y certificaciones como el Distintivo H de la SECTUR.

---

<sup>48</sup> A partir del 2014 el Fondo PyME se convirtió en el Fondo Nacional Emprendedor y sufrió modificaciones en su operación.

Gráfica 2. Distribución de intervenciones según instancia ejecutora<sup>49</sup>



Fuente: Elaboración propia  
N= 67

La Banca de Desarrollo (que comprende a Financiera Rural –ahora FND–, FIRA, Bancomext y NAFIN) también contaba con productos de apoyo para emprendedores y empresas de este tamaño, como se describe en el Recuadro 3.

### Recuadro 3. Descripción de los apoyos de la Banca de Desarrollo

Los apoyos otorgados por la **Banca de Desarrollo** (NAFIN, FIRA, FINRURAL y BANCOMEXT) fueron analizados de forma independiente considerando que, a diferencia de las instancias gubernamentales, la Banca de Desarrollo ofrece productos o servicios para emprendedores y MiPyMEs y no intervenciones como tales. Además, los productos que ofrece se concentran en el impulso de sectores estratégicos y se dirigen a una población definida con capacidad crediticia, mientras que las intervenciones de apoyo se enfocan en cubrir ciertas demandas de poblaciones que no siempre cuentan con capacidad crediticia.

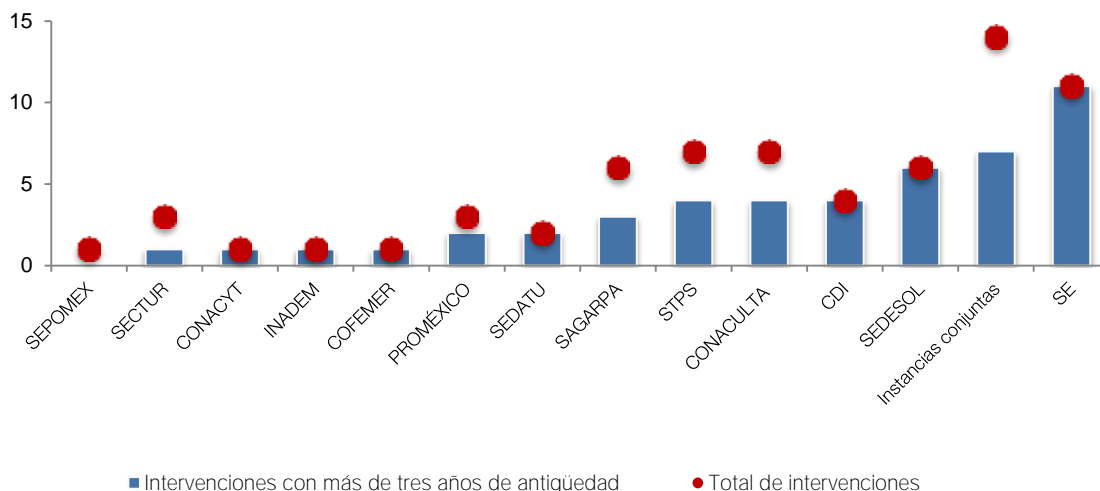
En total, se contaron **23 productos** para emprendedores y MiPyMEs ofrecidos por esas cuatro instituciones. La institución con el mayor número de apoyos es FINRURAL (ahora FND), seguida de FIRA. El tipo de apoyo que brinda la Banca de Desarrollo abarca el pago de honorarios para la integración del expediente de solicitud del crédito, el pago de honorarios para capacitaciones para dar un buen uso del crédito que solicitaron y el otorgamiento de créditos para equipamiento, entre otros.

Del total de intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs disponibles en 2013, 47 (70%) tenían más de tres años de antigüedad, lo que habla de la continuidad de las intervenciones. La totalidad de las intervenciones de SE, SEDESOL, CDI, SEDATU, COFEMER, INADEM y CONACYT tienen más de tres años de antigüedad, mientras que SECTUR, SAGARPA y STPS (entre otras) tienen más intervenciones que surgieron recientemente (Gráfica 3).

<sup>49</sup> Existen intervenciones operadas por diversas instancias, las cuales se catalogan dentro de “instancias conjuntas”.



Gráfica 3. Porcentaje de intervenciones con más de tres años de antigüedad por instancia



Fuente: Elaboración propia  
N= 47

Las definiciones conceptuales que emplea cada instancia para referirse a sus intervenciones varía ampliamente, utilizando términos intercambiables para referirse a un mismo instrumento de apoyo (ver Recuadro 4). Como se mencionó en la sección metodológica, para el presente estudio se consideraron como intervenciones los fondos que distribuyen los recursos a distintas instancias, así como los programas presupuestarios que aparecen en el PEF y que pueden o no contar con lineamientos, además de campañas o iniciativas temporales.

#### Recuadro 4. Diferencias en las denominaciones de las intervenciones

**Caso A. Las denominaciones de los apoyos varían de acuerdo a las instancias.** El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (de CONACULTA), cuenta con diversos programas que, a su vez, tienen diferentes *categorías* para que los emprendedores soliciten apoyo. Por otro lado, en el Fondo PyME (de INADEM) se le llaman *convocatorias* a los apoyos que pueden solicitar emprendedores y MIPyMEs.

**Caso B. Las denominaciones de los apoyos varían dentro de una misma instancia.** El “Programa de Apoyo a la Productividad” y el “Programa de Apoyo al Empleo” (STPS) cuentan con distintas divisiones dentro de cada uno. Mientras que el primero se divide en *componentes*, el segundo se divide en *subprogramas* y *modalidades*. Aunque los *componentes* y los *subprogramas* se refieren a lo mismo, el que tengan una denominación distinta puede resultar confuso para quienes aplican a ellos.

### 3.2. Focalización de las intervenciones a nivel federal

De las 67 intervenciones identificadas, 29 (43%) pueden catalogarse como apoyos directos, es decir, que tienen objetivos explícitos de apoyo a emprendedores y MiPyMEs. Las 38 intervenciones restantes (57%) apoyan a emprendedores y empresas de este tamaño de forma indirecta, dado que sus objetivos no se refieren explícitamente a ellos, pero sus actividades sí pueden beneficiarlos.

Por ejemplo, dentro de las intervenciones catalogadas como apoyo directo se encuentra el Programa Nacional de Fomento y Estimulo a las Industrias Creativas y a Empresas Culturales operado en conjunto por CONACULTA, NAFIN e INADEM. Dicho programa establece en su descripción que *“canaliza al emprendedor o empresa cultural al programa de garantías de Nafinsa. La garantía permite al emprendedor o empresa solicitar un crédito de hasta \$4 millones de pesos en un banco comercial”*. La mención explícita de emprendedores y empresas sustenta la clasificación de este programa como una intervención directa.

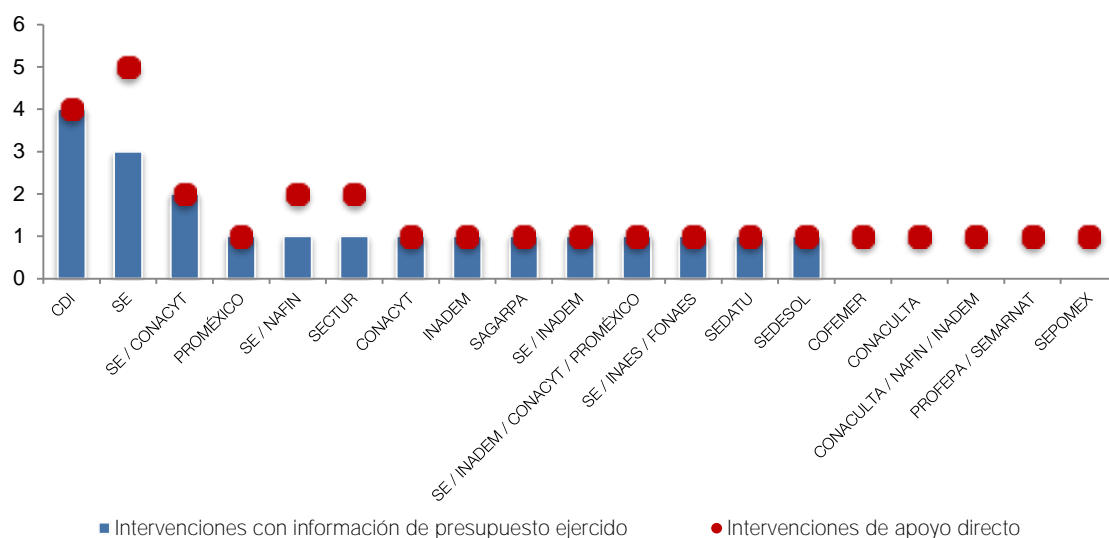
En cambio, el Programa de Apoyo al Empleo de la STPS tiene como objetivo *“promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante la prestación de servicios o apoyos económicos o en especie, para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados”*. Aunque no establece explícitamente apoyo a emprendedores o MiPyMEs, puede beneficiarlos, por lo que se cataloga como una intervención indirecta.

### 3.3. Presupuesto de las intervenciones a nivel federal

El presupuesto ejercido se analizó únicamente para las 29 intervenciones catalogadas como apoyo directo. Se decidió no estimar el presupuesto ejercido de las 67 intervenciones porque incluir a aquellas que apoyan a emprendedores y MiPyMEs de manera indirecta sobreestimaría el presupuesto destinado a este tema, al contabilizar componentes o modalidades que no están completamente ligadas a estos grupos.

De estas 29 intervenciones, únicamente 20 cuentan con información sobre el presupuesto ejercido (69%). Ninguna de las intervenciones de COFEMER, CONACULTA, PROFEPA y SEPOMEX cuenta con esta información, al igual que tres intervenciones de la SE y una de SECTUR. La falta de esta información muestra un área de oportunidad importante en términos de transparencia (Gráfica 4).

Gráfica 4. Total de intervenciones con información de presupuesto ejercido



Fuente: Elaboración propia  
N= 20

En total, el presupuesto ejercido de las intervenciones que apoyan a emprendedores y MiPyMES de forma directa es de 26.3 mil millones de pesos. De éstos, SAGARPA, INADEM y CONACYT concentran la mayor cantidad de recursos asignados (con una intervención por instancia, como se muestra en la Tabla 1). La publicación de los montos presupuestados y ejercidos es importante ya que permite conocer qué porcentaje de los recursos asignados es utilizado, además de impulsar aspectos importantes de transparencia.

Tabla 1. Relación entre número de intervenciones de apoyo directo y presupuesto ejercido

Dependencia	Intervenciones de apoyo directo con información de presupuesto	Presupuesto ejercido (millones de pesos)
SAGARPA	1	\$9,437
INADEM	1	\$7,114
CONACYT	1	\$2,918
SE / INAES	1	\$2,235
CDI	4	\$1,103
SEDATU	1	\$947
SE / INADEM / CONACYT / PROMÉXICO	1	\$690
PROMÉXICO	1	\$664
SEDESOL	1	\$409
SE / CONACYT	2	\$367
SE	3	\$203
SE / INADEM	1	\$156
SECTUR	1	\$50
SE / NAFIN	1	\$14
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>\$26,306</b>

Fuente: Elaboración propia

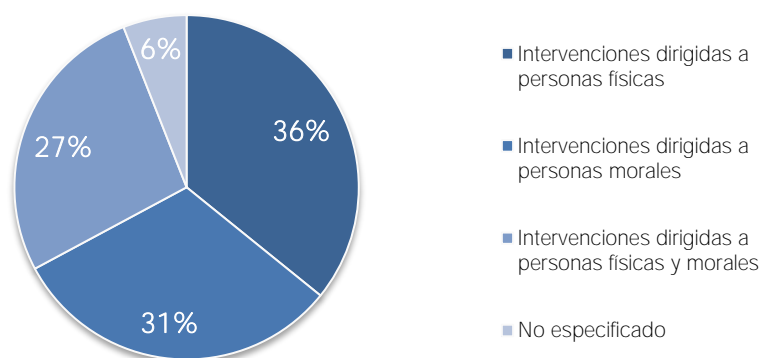
## 4. El estado de las intervenciones a nivel federal

### 4.1. Población objetivo de las intervenciones a nivel federal

De las 67 intervenciones identificadas, existe una proporción similar entre aquellas que se dirigen a personas físicas (36%, 24 intervenciones), y aquellas dirigidas a personas morales (31%, 21 intervenciones). Además, 18 apoyos se encuentran dirigidos tanto a personas físicas como morales (27%), mientras que cuatro intervenciones (6%) no distinguen claramente la población a la que brindan el apoyo (Gráfica 5).

Por ejemplo, el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras de SEDATU se encuentra dirigido a personas físicas, pues señala como su población objetivo a habitantes del núcleo agrario con interés de emprender una agroempresa.<sup>50</sup> La Ventanilla Única para el Comercio Exterior, coordinada por el Gobierno de la República y en la que participan varias dependencias, no distingue claramente la población objetivo bajo su responsabilidad.

Gráfica 5. Proporción de intervenciones según su población objetivo



Fuente: Elaboración propia  
N=67

### 4.2. Objetivos de las intervenciones a nivel federal

Analizando los objetivos establecidos por los distintos apoyos, se observan características adicionales de las intervenciones dirigidas a emprendedores y MiPyMEs. Para realizar el análisis se identificó el contenido y la especificidad de dichos objetivos.

Respecto al contenido de los objetivos, se analizaron las palabras claves mencionadas con mayor frecuencia. El 20% (14 intervenciones) hace referencia al “desarrollo económico y social” como principal objetivo. Las siguientes palabras clave más citadas están asociadas con “productividad” (13%, nueve intervenciones), “competitividad” (7%, cinco

<sup>50</sup> Diario Oficial de la Federación, Reglas de operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, 2013.

intervenciones), “crecimiento” (7%, cinco intervenciones) y “bienestar social” (7%, cinco intervenciones). De todos los objetivos de las intervenciones, sólo dos de ellas mencionan la “resolución de problemas o fallas de mercado” (PRODIAT de SE y PPMR de SAGARPA).

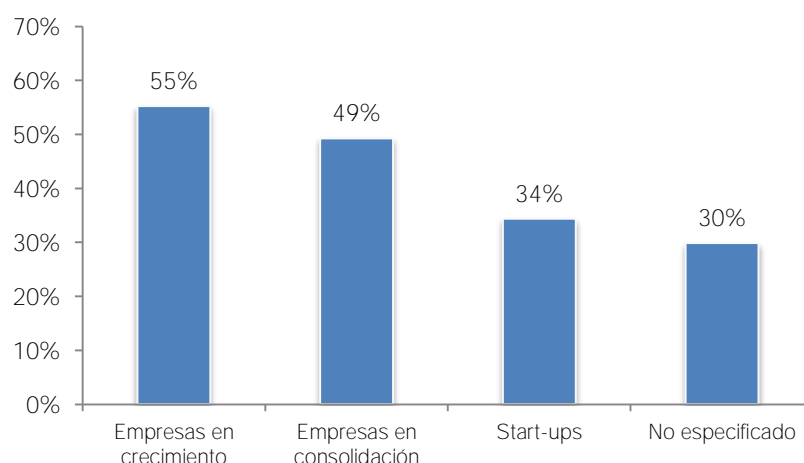
Para analizar la especificidad de los objetivos, se tomó en cuenta que mencionaran la población a la cual apoyan, los medios por los cuales se entrega el apoyo, así como la finalidad del mismo. El 73% de las intervenciones (49) analizadas cumplen con los tres criterios considerados, mientras que el resto carece de al menos uno de los elementos antes mencionados. El hecho de no contar con objetivos específicos y claros implica una ausencia importante de información acerca del destino que tienen los recursos y acerca del nivel de focalización de la intervención.

### 4.3. Diseño y mecanismos de las intervenciones a nivel federal

Las 67 intervenciones existentes a nivel federal cuentan con criterios y mecanismos de intervención distintos. Por ejemplo, la mayoría de las intervenciones especifican la etapa de emprendimiento que tienen por objetivo apoyar. Así, algunas establecen que el beneficiario debe ser una *start-up*, otras benefician a empresas en crecimiento y otras más se dirigen a empresas en consolidación.

Sin embargo, como se muestra en la Gráfica 6, cerca de un tercio de las intervenciones no especifica la etapa de emprendimiento apoyada (20 intervenciones, 30%). Entre las que sí lo hacen, la mayoría apoya empresas en crecimiento (55%, 37 intervenciones) o en consolidación (49%, 33 intervenciones), mientras que las empresas en etapa emergente o *start-ups* son las menos apoyadas (34%, 23 intervenciones).

Gráfica 6. Proporción de intervenciones según etapa de emprendimiento



Fuente: Elaboración propia  
Nota: Las categorías no son mutuamente excluyentes.  
N=67

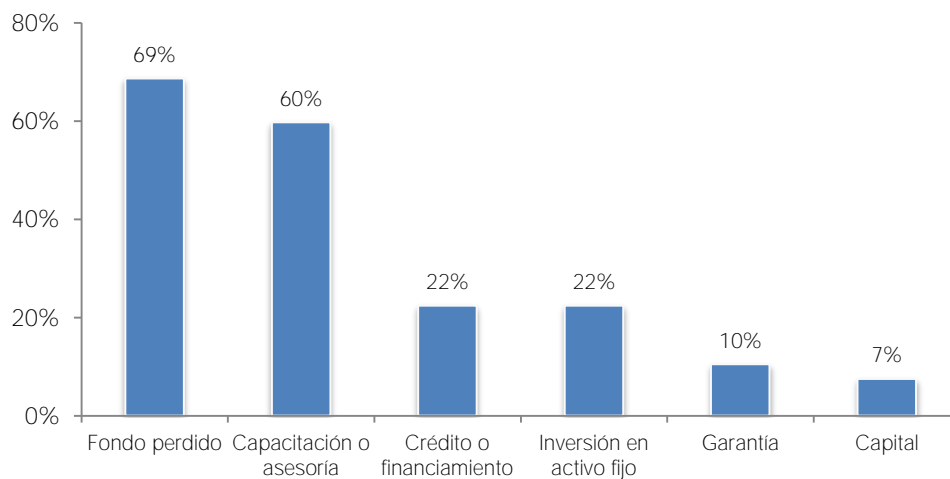
Existen intervenciones que apoyan exclusivamente a *start-ups*, como el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) de la SE y PRONAFIM, o bien, el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) de COFEMER. Ambas promueven la apertura de negocios y empresas mediante la facilitación de recursos o de regulaciones favorables, solventando así uno de los principales obstáculos al inicio de operaciones de una empresa.

Algunas intervenciones que se dirigen a empresas en crecimiento son el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) de la CDI y el Programa de Apoyo a Emprendedores y MiPyMEs de Correos de México. Las intervenciones de SAGARPA, SEDESOL, STPS y CONACULTA generalmente no definen la etapa de emprendimiento, lo cual puede deberse a que la mayoría de sus intervenciones son indirectas y no se dirigen a empresas, sino a personas físicas: productores (SAGARPA y SEDESOL), trabajadores (STPS) o artistas (CONACULTA).

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales retos para el emprendimiento es el acceso a financiamiento, ya que si bien algunos emprendedores y MiPyMEs cuentan con recursos propios para financiar sus proyectos de negocio, otros requieren del apoyo económico que proporcionan entidades públicas y privadas.

Lo anterior explica que el 70% de las intervenciones para emprendedores y MiPyMEs usualmente otorguen apoyos a fondo perdido (46 intervenciones), seguidas por un 60% que brinda capacitaciones, asesorías o certificaciones (40). Las intervenciones que otorgan apoyos en forma de garantías representan 10% del total (siete intervenciones), mientras que 7% lo hacen en forma de capital (cinco intervenciones) (Gráfica 7).

Gráfica 7. Proporción de intervenciones según tipo de apoyo



Fuente: Elaboración propia  
Nota: Las categorías no son mutuamente excluyentes.  
N= 67

De las 46 intervenciones que otorgan apoyos a fondo perdido, solamente 22 (48%) se encuentran acompañadas de capacitación, asesoría o certificación para desarrollar planes de negocios o para fortalecer el aprendizaje que mejore la utilización de los recursos. De lo anterior se puede inferir que los recursos otorgados que no cuentan con acompañamiento son implementados por las MiPyMEs y emprendedores con menor eficiencia, al no contar con asesoría sobre cómo manejarlos.<sup>51</sup>

Las únicas instancias que otorgan garantías son SAGARPA, SEDESOL, PROMÉXICO e INADEM, todas ellas a través de NAFIN. En cuanto a los apoyos para el capital social de la empresa, SAGARPA, SE, NAFIN SEDESOL e INADEM cuentan con intervenciones para ello. Dentro de este tipo de apoyos se encuentra el Fondo de Coinversión de Capital Semilla de SE-NAFIN, el cual aporta recursos que ingresan directamente al patrimonio del proyecto y se solicitan a cambio de que se otorguen acciones de la empresa a los inversionistas.

Como parte de las intervenciones que apoyan la inversión en activos fijos se encuentran el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura de SAGARPA, que financia equipo para los productores, el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) de la CDI, que proporciona recursos para la compra de herramientas, maquinaria y equipos nuevos, o el Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA) de SE, el cual brinda apoyo para la construcción y acondicionamiento de instalaciones logísticas, es decir, de infraestructura que permite que se realicen actividades de transportación y carga.

Independientemente del tipo de apoyo que se brinda a los emprendedores y MiPyMEs para impulsar su idea de negocio o empresa, las intervenciones pueden enfocarse en una variedad de dimensiones entre las que se encuentran el financiamiento (brindan servicios financieros y de crédito), apoyo de vinculación (enlazan con incubadoras y cadenas productivas), capital humano (capacitan a personal o vinculan a egresados), cultura de emprendimiento (incentivan el emprendimiento como ocupación), infraestructura (financian la adquisición de bienes o insumos), políticas públicas (insertan mejoras en las normas del entorno empresarial), mercados (fomentan exportaciones, comercio electrónico, etc.), e investigación y desarrollo (promueven la innovación, investigación, etc.).<sup>52</sup>

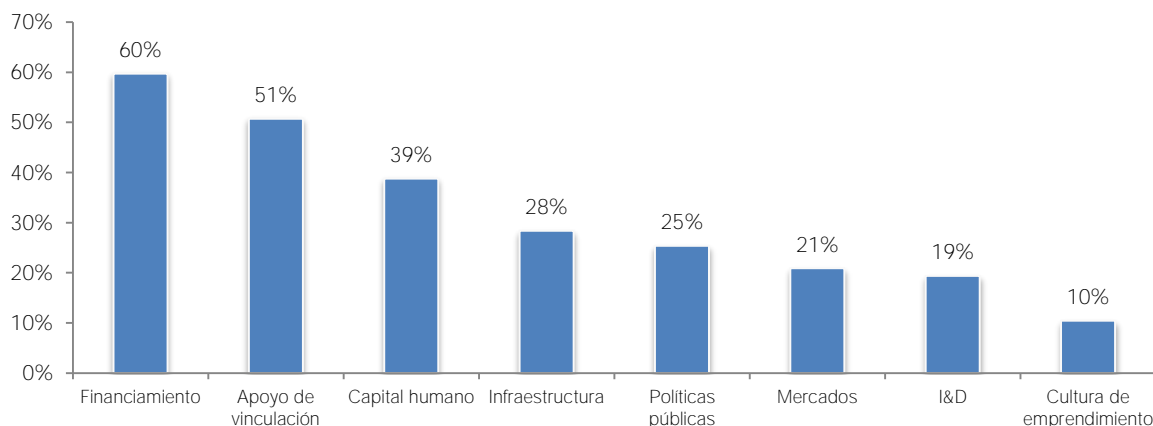
Al respecto –y vinculado con el tipo de apoyo que más se otorga a emprendedores y MiPyMEs–, la dimensión a la que se dirigen las intervenciones con más frecuencia es la que da asistencia para tener acceso a financiamiento (60%, 40 intervenciones). El apoyo a actividades de vinculación con aceleradoras, cadenas productivas y cadenas de exportación (51%, 34 intervenciones) es la segunda dimensión más apoyada, mientras que el tema de capital humano se ubica en tercer lugar (39%, 26 intervenciones). Pocas intervenciones respaldan actividades para fortalecer mercados (21%, 14 intervenciones) y el área de investigación y desarrollo (19%, 13 intervenciones, Gráfica 8).

---

<sup>51</sup> Joshua Hall y Russel Sobel, *Public Policy and Entrepreneurship*, KU School of Business.

<sup>52</sup> Para una definición más detallada de las dimensiones, favor de ver la ficha técnica en el Anexo 6.

Gráfica 8. Proporción de intervenciones según dimensión del ecosistema empresarial<sup>53</sup>



Fuente: Elaboración propia

Nota: Las categorías no son mutuamente excluyentes.

N= 67

Entre las intervenciones que otorgan apoyo de vinculación se encuentra el Fondo Sectorial de Innovación (FINNOVA) de CONACYT, que vincula a las empresas con oficinas de transferencia de conocimiento, así como el Observatorio de la Capacitación de la STPS, el cual busca difundir la oferta nacional vigente de capacitación laboral para facilitar su acceso a empleadores.

Dentro de las intervenciones de políticas públicas se encuentran, por ejemplo, el Distintivo H de SECTUR, que promueve que los negocios de alimentos y bebidas cuenten con estándares de calidad para ser más competitivos, y el Programa de Promoción Sectorial (PROSEC) de la SE, que permite a los productores la importación de insumos con un arancel preferencial.

En cuanto a las intervenciones dirigidas a apoyar el área de I&D, éstas se concentran principalmente en empresas que se encuentran en la etapa de crecimiento. Por ejemplo, el PRODIAT de la SE tiene como objetivo resolver las fallas de mercado que enfrentan las industrias de alta tecnología para así impulsar su desarrollo, mientras que el FINNOVA, del CONACYT, tiene la particularidad de apoyar la transferencia de conocimiento a través de instituciones públicas y privadas del país.

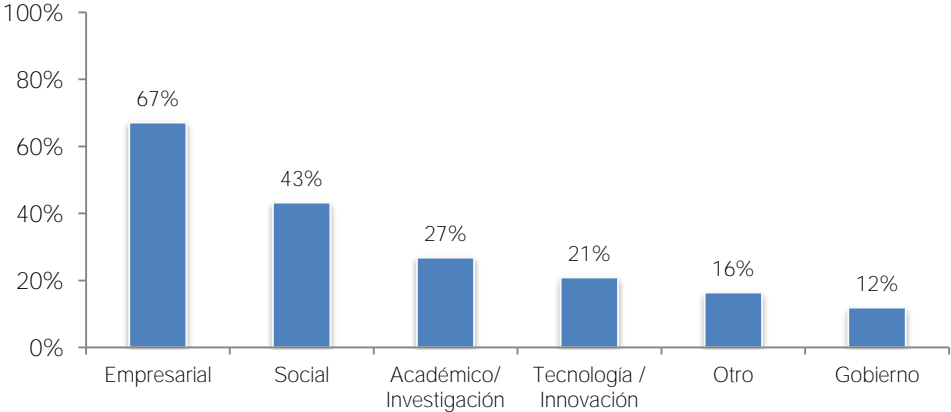
Los apoyos dirigidos a la dimensión de cultura de emprendimiento, por su parte, buscan promover e incentivar entre grupos de población la actividad emprendedora. Ejemplo de esto es el Programa Joven Emprendedor Rural de la SEDATU, que tiene como objetivo propiciar que jóvenes rurales inicien su propia agroempresa.

<sup>53</sup> Ver el listado de las intervenciones en el Anexo 10.



De la misma forma en que existen distintos tipos de apoyos dirigidos a diferentes áreas, las intervenciones también especifican el beneficiario a quien buscan apoyar. A nivel federal, éstas se encuentran dirigidas en su mayoría a empresas (67%, 45 intervenciones) y organizaciones sociales no constituidas legalmente, tales como empresas comunitarias y de subsistencia (43%, 29 intervenciones). Una proporción menor se encuentra destinada a instituciones del sector académico y de investigación (27%, 18 intervenciones) así como de tecnología e innovación (21%, 14 intervenciones) (Gráfica 9).

**Gráfica 9. Proporción de intervenciones según tipo de beneficiario**



Fuente: Elaboración propia  
 Nota: Las categorías no son mutuamente excluyentes.  
 N= 67

Por ejemplo, el Financiamiento al Sector Cuero y Calzado de SE-NAFIN y el Programa Nacional de Fomento y Estímulo a las Industrias Creativas y a Empresas Culturales de CONACULTA apoyan a empresarios, mientras que un ejemplo de intervención que apoya a organizaciones sociales es el Programa de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) de SE.

Otro aspecto evaluado que concierne a los beneficiarios fue el apoyo destinado a grupos vulnerables, tales como mujeres, jóvenes, personas con capacidades diferentes, adultos mayores y grupos indígenas. Del total de intervenciones a nivel federal, se encontraron 20 (30%) que benefician a alguno de estos grupos, quienes son apoyados principalmente en forma de fondo perdido (18 intervenciones), capacitación (14) e inversión en activo fijo (11).

#### 4.4. Resultados y evaluaciones de las intervenciones a nivel federal

De acuerdo con el CONEVAL, los programas sociales deben contar con un fin, un propósito y datos que respalden el grado de avance y cumplimiento de ellos. Por tanto, se esperaría que las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs no se encuentren exentas de contener esta información. CONEVAL define dichos conceptos de la siguiente manera.<sup>54</sup>

- **Fin:** Establece el objetivo de desarrollo u objetivos estratégicos de la dependencia o entidad a la que el programa busca contribuir para su solución.
- **Propósito:** Cambio esperado en la población objetivo como resultado de recibir los bienes o servicios que produce el programa.

Únicamente 31 intervenciones a nivel federal reportan de forma accesible información sobre su fin (46%). De las que sí lo hacen, solo cuatro muestran los resultados alcanzados (Tabla 2), de las cuales dos alcanzaron su meta en su totalidad, otra parcialmente y una más no la cumplió. La existencia de información de resultados es útil para verificar si los programas están cumpliendo con sus metas para así justificar su permanencia.

Tabla 2. Información sobre resultados de las intervenciones

	Reportan fin o propósito	% del total	Reportan datos	%	No cumplió meta	%	Cumplió parcial	%	Cumplió meta	%
Fin	31	46%	4	13%	1	25%	1	25%	2	50%
Propósito	30	45%	9	30%	0	0%	4	44%	5	56%
Ninguno	36	54%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%

Fuente: Elaboración propia

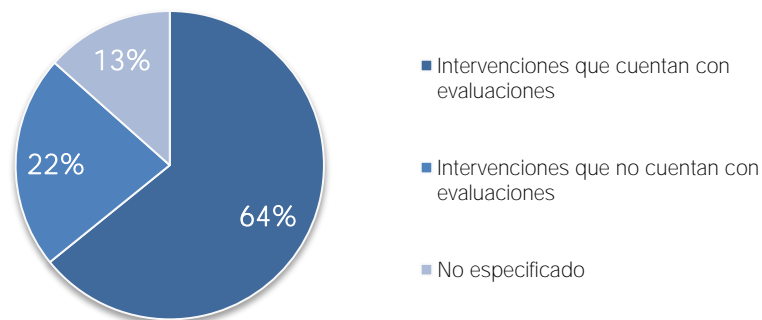
Un instrumento importante que permite analizar la efectividad de las intervenciones son las evaluaciones periódicas, las cuales verifican su correcto funcionamiento e identifican fallas y áreas de mejora durante la existencia de dicha intervención o al finalizar el año en curso.

De las 67 intervenciones identificadas a nivel federal, 43 de ellas (64%) contaba con algún instrumento de evaluación, ya sea de impacto, resultados, diseño, procesos, u otro tipo (auditorías internas, consistencia, entre otros). No obstante, como se puede observar en la Gráfica 10, el 22% del total reporta no contar con evaluación alguna (15 intervenciones), mientras que el 13% restante no especifica esta información (nueve intervenciones).

Por citar una buena práctica, el Fondo PyME cuenta tanto con evaluación de desempeño como con metas y resultados dentro de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), habiendo creado 79,225 empleos en 2013, de los 80,000 propuestos en sus objetivos. Esta información es útil para conocer el alcance y los logros específicos de la intervención.

<sup>54</sup> Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx>

Gráfica 10. Proporción de intervenciones con evaluación disponible



Fuente: Elaboración propia  
N=67

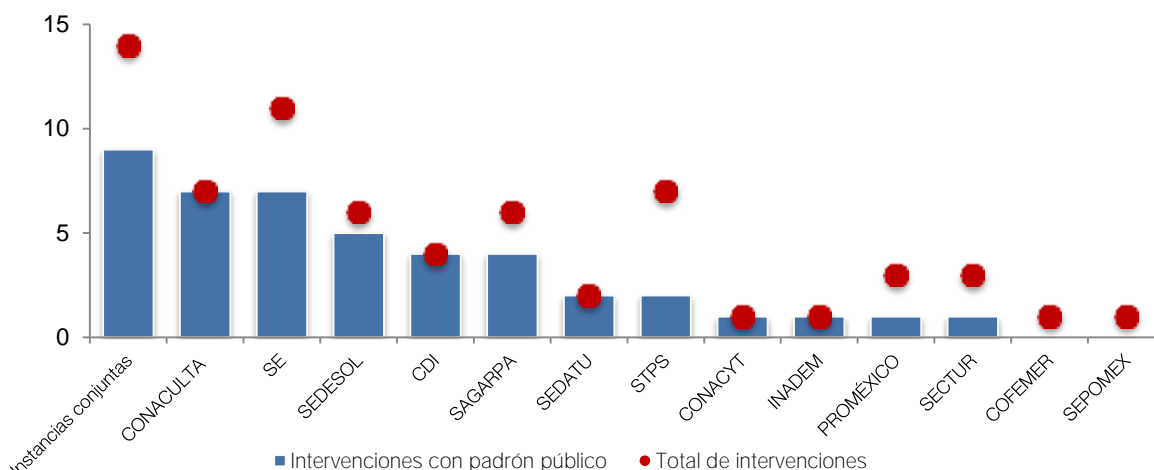
Contar con evaluaciones constantes es necesario para dar continuidad a las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs, pues permiten identificar aquellas intervenciones que están cumpliendo con su función y objetivos principales, las que necesitan modificaciones en su diseño o reglas de operación, así como aquellas que no están dando los resultados esperados y cuyos recursos podrían ser mejor empleados en otras intervenciones o áreas.

#### 4.5. Indicadores de transparencia de las intervenciones a nivel federal

El nivel de transparencia de las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs se analizó tomando en cuenta dos factores: si las intervenciones cuentan con un padrón público de beneficiarios y el nivel de acceso a la información sobre la intervención (en términos de presupuesto, página web y contacto disponibles, entre otras variables).

Un padrón de beneficiarios accesible al público es útil para transparentar la lista de beneficiarios, y puede ser utilizado por funcionarios públicos y externos para evaluar los resultados de una intervención. A nivel federal, únicamente cinco de las 13 instancias federales que apoyan a emprendedores y MiPyMEs ponen a disposición del público un padrón de beneficiarios (CONACULTA, CDI, SEDATU, CONACYT e INADEM) (Gráfica 11).

Gráfica 11. Proporción de intervenciones con padrón público por instancia



Fuente: Elaboración propia  
N= 67

Una de las consecuencias de no contar con padrones públicos de beneficiarios es que no es posible analizar si un mismo beneficiario recibe más de un apoyo. Esto podría ocasionar que los apoyos se encuentren concentrados siempre en los mismos emprendedores o MiPyMEs, poniendo en riesgo la distribución de recursos entre la población emprendedora.

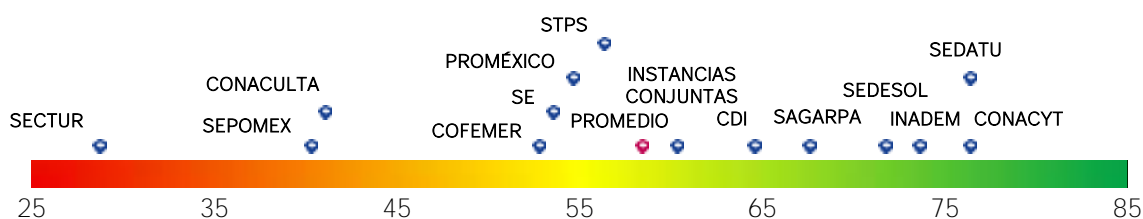
Para analizar el nivel de acceso a la información sobre las intervenciones se elaboró un índice de accesibilidad siguiendo la metodología del ITAM (Ilustración 2).<sup>55</sup> El índice promedio de todas las intervenciones es relativamente bajo, de apenas 58 puntos de 100. Las instancias con la mayor puntuación de accesibilidad son CONACYT y SEDATU con 76 puntos, seguidas de INADEM y SEDESOL con 74 y 72 puntos, respectivamente.

La intervención con el puntaje más alto es el Programa para el Desarrollo de las Industrias de Software (PROSOFT) con 94 puntos, seguida por el Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT) con 93 puntos, ambos programas de la SE.

Existen cuatro intervenciones con una calificación de 89 puntos: el Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (de SE), el Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (de SEDESOL), el Programa de Diésel Marino, y el Programa de Gasolina Ribereña (ambos de SAGARPA). A pesar de que los últimos dos programas tienen un alto puntaje, no cuentan con información de transparencia (por ejemplo, informes de CONEVAL de Transparencia Presupuestaria).

<sup>55</sup> Daniela Ruiz Massieu, *et. al.*, *op. cit.*

## Ilustración 2. Promedio del índice de accesibilidad de intervenciones por dependencia



Fuente: Elaboración propia.  
N= 13 instancias

En general, aunque la mayoría de las instancias cumplen con más del 50% de los indicadores evaluados, aún existen vacíos de información al interior de las intervenciones. Los aspectos más desatendidos conciernen a la publicación y actualización de resultados, así como a contar con un calendario de fechas de convocatorias. Estos aspectos deben tomarse en cuenta al momento de diseñar y posteriormente hacer pública una intervención de apoyo a emprendedores y MiPyMEs.

### 4.6. Traslapes y complementariedades a nivel federal

Dada la variedad de intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs existentes entre instancias y en su interior, se analizaron posibles traslapes y complementariedades entre éstas mediante las tres variables principales que describen los apoyos: dimensión del ecosistema empresarial, etapa de emprendimiento y tipo de apoyo.

Las intervenciones, en la mayoría de los casos, buscan apoyar el acceso a financiamiento sin realmente diferenciar la etapa en la que se encuentra la empresa (*start-up*, en crecimiento o consolidación). Lo anterior permite que se otorguen recursos económicos por igual (comúnmente a fondo perdido) a proyectos que se encuentran apenas en sus inicios y a empresas que ya han superado la fase de crecimiento y comienzan a establecerse.

Los siguientes rubros de apoyo más frecuentes en términos de número de intervenciones consisten en la vinculación con incubadoras y aceleradoras y el fortalecimiento del capital humano. Al contrario que en los apoyos de financiamiento, en estos casos sí se diferencia con mayor claridad la etapa en que se deben encontrar las empresas apoyadas. Tanto en vinculación como en fortalecimiento de capital humano se destina una mayor cantidad de apoyos a empresas en etapa de crecimiento, seguidas por aquellas que se encuentran en consolidación y, finalmente, a *start-ups*.

Las dimensiones del ecosistema empresarial menos frecuentes conciernen a las áreas de cultura de emprendimiento, acceso a mercados, I&D, y políticas públicas que buscan mejorar el entorno regulatorio. Existen pocos apoyos de acceso a mercados e I&D destinados a start-ups, mientras que las pocas intervenciones referentes a cultura de emprendimiento ignoran a empresas en consolidación (Tabla 3).

**Tabla 3. Número de intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs por etapa de emprendimiento y dimensión del ecosistema empresarial<sup>56</sup>**

DIMENSIÓN DEL ECOSISTEMA EMPRESARIAL	ETAPA DE EMPRENDIMIENTO				TOTAL
	Start-ups	En crecimiento	En consolidación	No especificado	
Financiamiento	17	20	16	15	40
Infraestructura	7	13	9	6	19
Mercados	3	8	9	3	14
Capital humano	9	16	13	9	26
Cultura de emprendimiento	4	4	2	1	7
I&D	5	9	7	4	13
Apoyo de vinculación	15	23	19	7	34
Políticas públicas	5	8	9	4	17
TOTAL	23	37	33	20	

Fuente: Elaboración propia.

Para profundizar estos hallazgos se llevó a cabo un análisis al interior de cada instancia, es decir, se clasificó cada intervención por etapa de emprendimiento, dimensión del ecosistema y tipo de apoyo por instancia (Anexo 9).

Al respecto, únicamente las instancias que otorgan apoyos directos (SE, INADEM, CONACYT, PROMEXICO) suelen especificar la etapa de emprendimiento, mientras que las instancias con apoyos indirectos rara vez lo hacen (SEDESOL, CONACULTA, SAGARPA). CDI y ProMéxico son las únicas instancias con más de una intervención que especifican la etapa de emprendimiento para la totalidad de sus apoyos (Tabla 4).

En general, las dimensiones apoyadas por cada intervención guardan una estrecha relación con la naturaleza de la instancia que entrega el apoyo. Sin embargo, se observa cierta heterogeneidad en cuanto a las dimensiones apoyadas. Por ejemplo, en la SE predominan los apoyos a mercados, política pública y apoyos de vinculación, mientras que CONACULTA únicamente otorga financiamiento, y SAGARPA se concentra en financiamiento, infraestructura y capital humano.

<sup>56</sup> La tonalidad de los colores oscurece (tonalidades rojas) a medida que disminuye el número de intervenciones por categoría.

El tipo de apoyo que otorgan las instancias, por el contrario, no se encuentra diversificado. Es común que en todas las instancias exista al menos una intervención que otorgue financiamiento o capacitaciones, dejando de lado los otros tipos de apoyo necesarios para emprendedores y MiPyMEs como apoyos en capital o garantía.

Algunas de las instancias presentan fortalezas específicas. Por ejemplo, los apoyos de SE, en general, se encuentran distribuidos equitativamente en las tres etapas de emprendimiento, mientras que el INADEM otorga distintos tipos de apoyos para todas las etapas de emprendimiento y dimensiones empresariales. SEDESOL, por su parte, cuenta con intervenciones en todas las dimensiones del ecosistema empresarial. SAGARPA, cuya totalidad de apoyos son en forma de fondo perdido, es de las pocas instancias que otorga, además, apoyos en garantía.

Sin embargo, también se observan áreas de oportunidad con respecto a la distribución de las intervenciones. En el caso de CONACULTA, SAGARPA y SEDESOL, prácticamente la totalidad de los apoyos se otorga a fondo perdido. Un caso similar se presenta con la STPS y SECTUR, que ofrecen casi exclusivamente apoyos en forma de capacitación. Pocas instancias otorgan apoyos para impulsar una mayor cultura de emprendimiento.

**Tabla 4. Resumen de hallazgos por instancia con tres variables (etapa de emprendimiento, dimensión del ecosistema empresarial y tipo de apoyo).**

Instancia	Descripción de variables			Posible complementariedad / fortaleza	Posible traslape/ debilidad
	Etapas de emprendimiento	Dimensión ecosistema	Tipo de apoyo		
SE (12 intervenciones)	Sólo uno de sus apoyos no especifica la etapa de emprendimiento. Ninguno de los apoyos es para <i>start-up</i> .	Tienen apoyos en todas las dimensiones, predominan para mercados, política pública y vinculación.	Ninguno ofrece garantías o capital.	Los apoyos están bien distribuidos en las tres etapas de emprendimiento.	Ninguno de los apoyos otorga garantías o capital. Ninguno de los apoyos es para <i>start-up</i> . En etapas de consolidación hay mucho apoyo a fondo perdido, cuando quizás no lo necesiten tanto en esa etapa.
CONACULTA (7 intervenciones)	Sólo tres de los siete apoyos especifican la etapa de emprendimiento. Si apoya a <i>start-ups</i> .	Únicamente da apoyo para financiamiento.	Casi todo es a fondo perdido, sólo una intervención da capacitación.	Apoya tanto a artistas que están iniciando como con una trayectoria consolidada.	No varía el tipo de apoyo, casi todos son a fondo perdido.
SAGARPA (6 intervenciones)	Ninguno especifica la etapa de emprendimiento.	Hay pocos apoyos para mercados y política pública. Hay más apoyos para financiamiento, infraestructura y capital humano.	Todos los apoyos son a fondo perdido. Hay muchos apoyos en activo fijo, garantía y capacitación.	Es de las pocas instancias que otorgan apoyos en garantía y activo fijo.	No varía el tipo de apoyo, todos dan al menos a fondo perdido o capacitación.

Instancia	Descripción de variables			Posible complementariedad / fortaleza	Posible traslape/ debilidad
	Etapa de emprendimiento	Dimensión ecosistema	Tipo de apoyo		
SEDESOL (6 intervenciones)	No hay apoyos en etapa de consolidación. Hay varios que no especifican la etapa de emprendimiento.	Tiene dos intervenciones que caen en casi todas las dimensiones.	Casi todos los apoyos son a fondo perdido o en capacitación.	Hay apoyos en todas las dimensiones.	No varía el tipo de apoyo, casi todos son a fondo perdido.
STPS (6 intervenciones)	Sólo hay un apoyo para <i>start-up</i> . Varios de sus programas no especifican la etapa de emprendimiento.	No hay apoyo para financiamiento, infraestructura, mercados ni para investigación y desarrollo.	Casi todos los apoyos directos son para capacitación.	Se basa en la formación de capital humano.	No varía el tipo de apoyo, casi todos son en capacitación.
CDI (4 intervenciones)	Todos los apoyos especifican etapa de emprendimiento.	Ninguno de los apoyos es para investigación y desarrollo, política pública ni mercados.	Todos los apoyos son a fondo perdido. Hay muchos para capacitación.	Se tiene definida la etapa de emprendimiento.	Ningún apoyo para la etapa de consolidación, I&D, mercados ni política pública.
SECTUR (3 intervenciones)	Uno de los programas no especifica la etapa de emprendimiento.	No hay apoyo de vinculación, investigación y desarrollo, ni mercados.	Todos dan capacitación o crédito.	Son la única instancia que otorga apoyos especiales para el sector turístico.	Nada para <i>start-ups</i> . No varía el tipo de apoyo, casi todos son de capacitación.
PROMÉXICO (3 intervenciones)	Todos sus programas especifican la etapa de emprendimiento.	Hay más apoyos de vinculación, mercados y certificaciones.	Todos los apoyos van a fondo perdido, uno a garantía y uno a capacitación.	Se especializan en un sector que está más desatendido (mercados).	Nada para <i>start-ups</i> , infraestructura, capital humano o cultura del emprendimiento.
SEDATU (2 intervenciones)	No tiene apoyos en consolidación/ expansión.	No tiene apoyos en mercados, capital humano, cultura de emprendimiento, investigación y desarrollo, vinculación, ni políticas públicas.	Casi todos los apoyos van a crédito, capacitación o fondo perdido.	Apoya de manera complementaria con SAGARPA a las empresas del sector agrícola.	Podría generar mayores apoyos en las últimas etapas de la empresa, a fin de que perduren.
CONACYT (1 intervención)	El PEI no apoya <i>start-ups</i> .	No hay apoyo de infraestructura, mercados, capital humano, política pública ni cultura de emprendimiento.	El apoyo es a fondo perdido.	Apoya la dimensión de innovación y desarrollo.	Se podría incrementar el número de apoyos para <i>start-ups</i> .
INADEM (1 intervención)	El Fondo PyME especifica la etapa de emprendimiento.	Da apoyos a todas las dimensiones.	Da todo tipo de apoyo.	Está en todas las dimensiones, tipos de apoyo y etapas de emprendimiento.	Falta apoyar más la cultura de emprendimiento.
SEPOMEX (1 intervención)	El apoyo es para <i>start-ups</i> y para empresas en crecimiento.	La dimensión en la que se ubica es en apoyo de vinculación.	El apoyo que se brinda es un servicio.	Puede complementarse con otros servicios de otras instancias.	La intervención podría ser más clara en los requisitos y en el procedimiento para ser otorgado.



Instancia	Descripción de variables			Posible complementariedad / fortaleza	Posible traslape/ debilidad
	Etapa de emprendimiento	Dimensión ecosistema	Tipo de apoyo		
COFEMER (1 intervención)	El apoyo se enfoca en las <i>start-ups</i> .	El apoyo se centra en capital humano y apoyo de vinculación.	Da apoyo en el área de capacitación /certificación.	La intervención cuenta con mayor apoyo de vinculación, pero también apoya en la disminución de cargas administrativas.	Se podría incrementar el apoyo en otras etapas de emprendimiento.
Instancias conjuntas (14 intervenciones)	La mayoría de los apoyos especifican la etapa de emprendimiento. La etapa en la que menos se concentran es <i>start-up</i> .	Las dimensiones de apoyo son diversas.	Hay muchos apoyos a fondo perdido y capacitación.	Pocas intervenciones con etapa de emprendimiento no especificada.	Muchas dan apoyos a fondo perdido y capacitación.

Fuente: Elaboración propia

Con base en los hallazgos de la tabla anterior, los apoyos podrían alinearse con las particularidades de cada instancia y etapa de emprendimiento para ofrecer una gama de apoyos congruente con las necesidades de los beneficiarios. Por ejemplo, la SE podría otorgar más apoyos en forma de crédito en la etapa de consolidación, siendo que las empresas tienen más estabilidad para pagar un crédito en dicha etapa.

Los apoyos a fondo perdido pueden utilizarse en empresas nacientes, beneficiarios de pocos recursos o empresas innovadoras que son de mayor riesgo. CONACULTA, la segunda instancia con más intervenciones, podría ser más específica en cuanto a los criterios que definen la trayectoria del artista, sus logros, reconocimientos o producciones, dado que principalmente se enfoca en otorgar apoyos a fondo perdido. La STPS, considerando su rol como autoridad federal en materia laboral, podría fortalecer intervenciones de políticas públicas para el diseño e implementación de mejoras en el entorno regulatorio.

## 5. Las intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs a nivel estatal

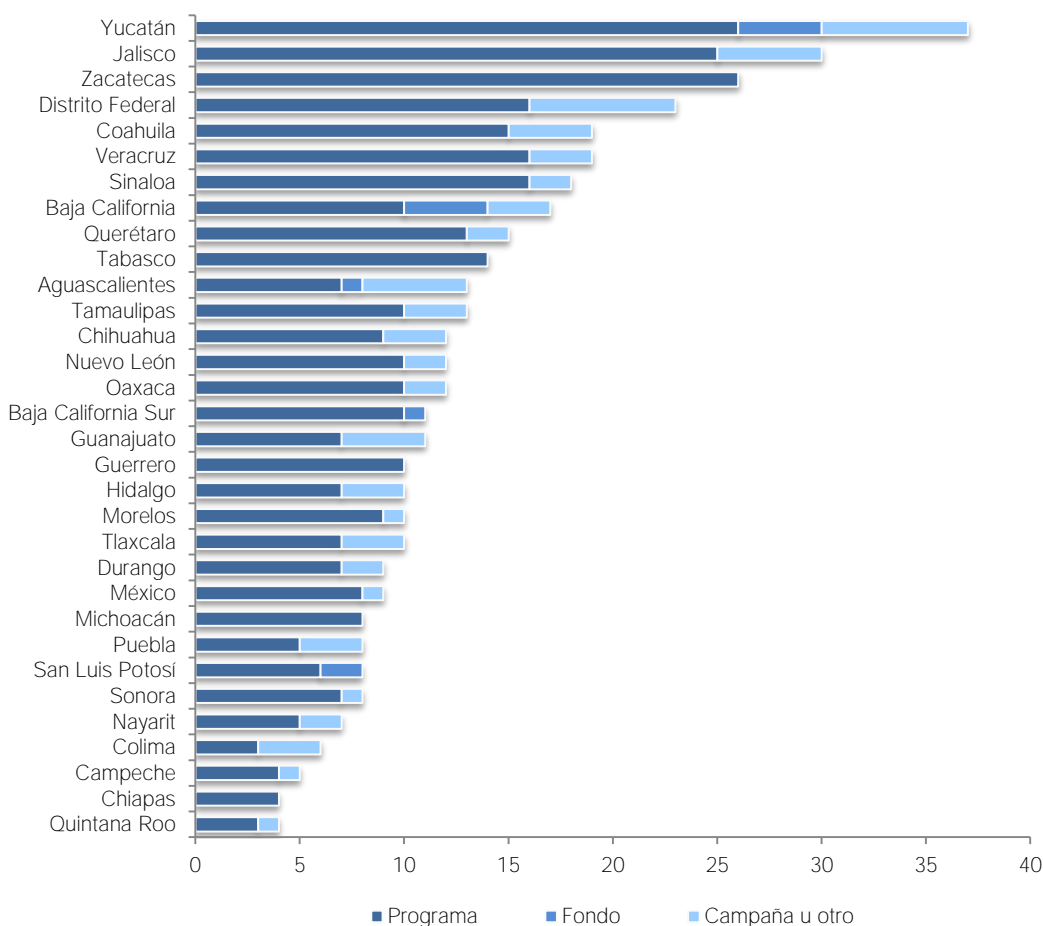
### 5.1. Conteo de las intervenciones por entidad federativa

En total existen 418 intervenciones a nivel estatal (Anexo 11), lo que arroja una media de 13 intervenciones por estado. El mapeo por entidad federativa permite ver que Yucatán es la entidad que cuenta con el mayor número de apoyos (con 37 intervenciones), seguido por Jalisco (30), Zacatecas (26) y el Distrito Federal (23).

Si bien Yucatán cuenta con la mayor oferta disponible de intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs, los niveles de producción de las empresas de esta entidad -que podrían tener acceso a dichas intervenciones- se consideran bajos (comparado con San Luis

Potosí y el Distrito Federal, las otras dos entidades analizadas a profundidad)<sup>57</sup>. Los estados que cuentan con menos intervenciones en el tema son Colima (6 intervenciones), Campeche (5), Chiapas (4) y Quintana Roo (4), como se muestra en la Gráfica 12.

Gráfica 12. Intervenciones identificadas por entidad federativa



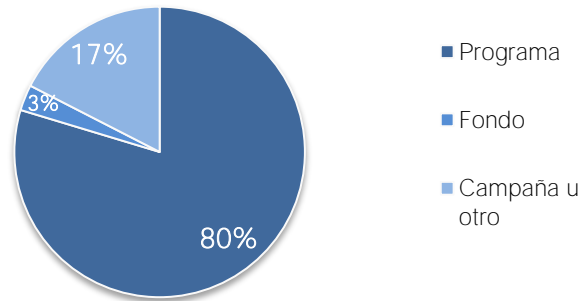
Fuente: Elaboración propia  
N= 418

La mayoría de las intervenciones estatales se encuentran clasificadas como programas operativos. De hecho, en Zacatecas, Tabasco, Guerrero, Michoacán y Chiapas, la totalidad de los apoyos son de esta forma. A diferencia de lo que sucede a nivel federal, en los estados existe un total de 71 campañas, que representan al 17% del total (Gráfica 13).

En ámbitos generales, es preferible que las intervenciones consistan en programas en lugar de campañas, pues los primeros cuentan con reglas de operación y lineamientos, y comúnmente están planteados a mediano y largo plazo. Las campañas y otras iniciativas, en cambio, están clasificadas como actividades temporales, sin presupuesto establecido ni reglas de operación y con menor probabilidad de ser evaluadas que los programas.

<sup>57</sup> Ver Anexo 3.

Gráfica 13. Proporción de intervenciones estatales por tipo



Fuente: Elaboración propia

## 5.2. El estado de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán

Independientemente del conteo que se realizó por cada entidad federativa, el estudio incluye un análisis a profundidad para las tres entidades seleccionadas: el Distrito Federal, Yucatán y San Luis Potosí, similar al que se hizo a nivel federal.<sup>58</sup> Los resultados se presentan en los siguientes apartados.

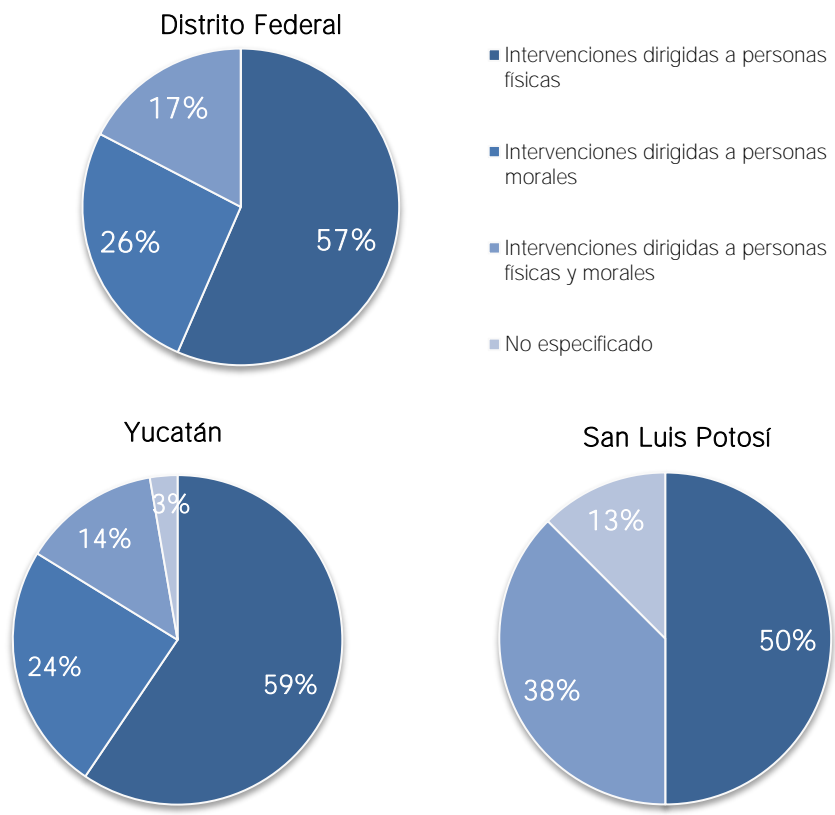
### 5.2.1. Población objetivo de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán

La mayoría de las intervenciones de las tres entidades analizadas están dirigidas exclusivamente a personas físicas, siendo Yucatán el estado con la mayor proporción, con un 59% de las intervenciones enfocadas a este grupo. Para el caso de San Luis Potosí, que cuenta con ocho intervenciones, no existe ninguna intervención que esté dirigida sólo a personas morales, pues benefician en su totalidad a personas físicas o tanto a personas físicas como morales.

Los apoyos del DF y Yucatán, en cambio, destinan porcentajes similares a personas morales (26 y 24% respectivamente). El Distrito Federal es el único de los tres estados evaluados cuya totalidad de intervenciones especifican siempre su población objetivo (Gráfica 14).

<sup>58</sup> Para ver el listado de intervenciones a nivel estatal, ver el Anexo 12.

Gráfica 14. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según su población objetivo



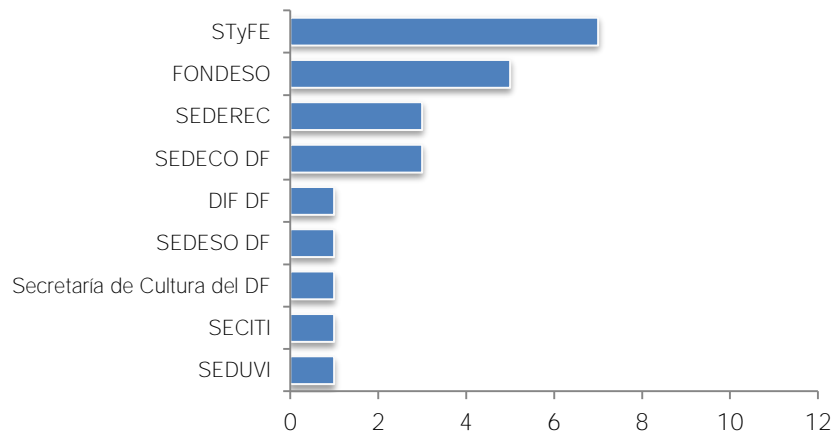
Fuente: Elaboración propia

En general, las intervenciones destinadas a personas morales consisten en capacitación o asesoría, con algunos casos en que también otorgan financiamiento, apoyos a fondo perdido o inversión en activos. Para el caso de las personas físicas, la mayor parte de las intervenciones también ofrecen capacitación y apoyos a fondo perdido.

**5.2.2. Distribución por instancia de las intervenciones del Distrito Federal, Yucatán y San Luis Potosí**

En 2013 existían 23 intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs en el Distrito Federal administradas por nueve instancias distintas, todas ellas son secretarías a excepción del FONDES, institución desconcentrada de la Secretaría de Desarrollo Económico del DF (ver Gráfica 15).

Gráfica 15. Distribución de intervenciones del DF según instancia ejecutora

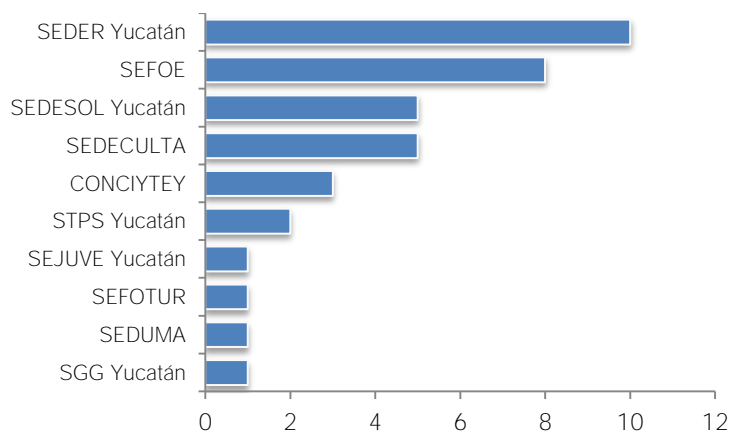


Fuente: Elaboración propia  
N= 23

El 61% (14) de estas intervenciones pueden ser catalogadas como apoyos directos, lo que significa que dentro de su descripción u objetivos se hace explícita la finalidad de otorgar apoyo a emprendedores y/o MiPyMES. Las nueve intervenciones restantes fueron clasificadas como apoyos indirectos.

En Yucatán existían en 2013 un total de 37 distintas intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs. Con la excepción de tres intervenciones operadas por el CONCIYTEY, una entidad paraestatal, el resto son administradas por diferentes secretarías del estado (Gráfica 16).

Gráfica 16. Distribución de intervenciones de Yucatán según instancia ejecutora

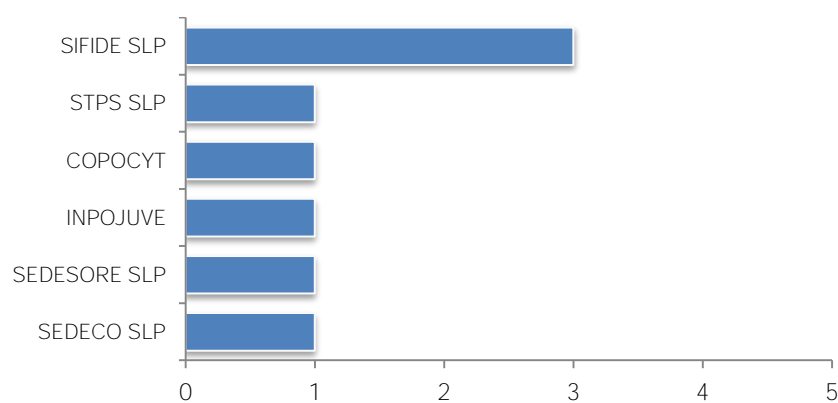


Fuente: Elaboración propia  
N= 37

De las 37 intervenciones financiadas por las diferentes instancias de Yucatán, 19 (51%) se encuentran dirigidas exclusivamente a emprendedores y MiPyMEs, es decir, son de apoyo directo. El resto de ellas no necesariamente benefician a estos dos grupos, por lo que son catalogadas como apoyos indirectos.

En San Luis Potosí existían ocho intervenciones orientadas al apoyo de emprendedores y MiPyMEs en 2013, distribuidas entre seis instituciones distintas. De ellas, únicamente el Sistema de Financiamiento para el Desarrollo del Estado (SIFIDE) cuenta con más de un apoyo (Gráfica 17).

**Gráfica 17. Distribución de intervenciones de San Luis Potosí según instancia ejecutora**



Fuente: Elaboración propia  
N= 8

De las ocho intervenciones, cuatro de ellas (50%) se catalogan como de apoyo directo. Éstas pertenecen al Instituto Potosino de la Juventud (INPOJUVE), la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y al Sistema de Financiamiento para el Desarrollo del Estado (SIFIDE)<sup>59</sup>.

### 5.2.3. Presupuesto de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán

Para el caso del presupuesto, únicamente se incluyen las intervenciones de apoyo directo con la finalidad de no sobreestimar los recursos otorgados a emprendedores y MiPyMEs. Lo anterior reduce la cantidad de intervenciones analizadas y de dependencias que otorgan los recursos.

De las tres entidades analizadas, Yucatán destinó el mayor monto de apoyo a emprendedores y MiPyMEs en 2013, con 564.4 millones de pesos. Le sigue el DF, con 143.5 millones de pesos como presupuesto ejercido, y finalmente San Luis Potosí, con 400,000 pesos.

<sup>59</sup> Éste cuenta con dos intervenciones.

En el Distrito Federal únicamente siete de las nueve instancias estudiadas cuentan con apoyos directos, siendo el FONDESOS quien más concentra (cinco), con un presupuesto ejercido de casi 118 millones de pesos. Sin embargo, dicho presupuesto corresponde a únicamente dos de las cinco intervenciones, pues el resto no reporta información. Las dos instancias restantes (STyFE y DIF) apenas suman poco más de 25 mdp (ver Tabla 5).

Ocho de las diez instancias de Yucatán financian 19 intervenciones que benefician directamente a emprendedores o MiPyMEs, del total de las 38 identificadas para esta entidad. De ellas, la SEFOE cuenta con más intervenciones, llegando a un presupuesto ejercido de poco más de 80 mdp, aunque cinco intervenciones no reportaron dicha información. El CONCIYTEY cuenta con tres intervenciones de apoyo directo, pero con un presupuesto ejercido de 450 mdp. Cabe resaltar la buena práctica de esta instancia en el ramo de transparencia, pues todas sus intervenciones reportaron monto presupuestado y ejercido.

En el caso de San Luis Potosí, tres de las seis instancias consideradas otorgan apoyos de forma directa. De ellas, únicamente el Instituto Potosino de la Juventud (INPOJUVE) reporta el monto ejercido por sus intervenciones para el año 2013, siendo este de aproximadamente 400 mil pesos destinados al programa Emprendedores Juveniles.

**Tabla 5. Relación entre número de intervenciones de apoyo directo del DF, Yucatán y San Luis Potosí y presupuesto ejercido**

Dependencia	Intervenciones de apoyo directo con información de presupuesto	Presupuesto ejercido (millones de pesos)
<b>Distrito Federal</b>		
FONDESOS	2	\$117.9
STyFE	2	\$24.2
DIF DF	1	\$1.4
SEDECO DF	0	ND
SEDESOS DF	0	ND
SECITI	0	ND
SEDUVI	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>\$143.5</b>
<b>Yucatán</b>		
SEFOE	2	\$81.2
CONCIYTEY	3	\$449.4
SEDESOL Yucatán	1	\$10.3
STPS Yucatán	1	\$1.0
SEFOTUR	1	\$3.9
SEDUMA	1	\$18.6
SEDECULTA	0	ND

Dependencia	Intervenciones de apoyo directo con información de presupuesto	Presupuesto ejercido (millones de pesos)
SEJUVE Yucatán	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>\$564.4</b>
<b>San Luis Potosí</b>		
INPOJUVE	1	\$0.4
SIFIDE SLP	0	ND
SEDECO SLP	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>\$0.4</b>

Fuente: Elaboración propia

### 5.3. Diseño y mecanismos de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán

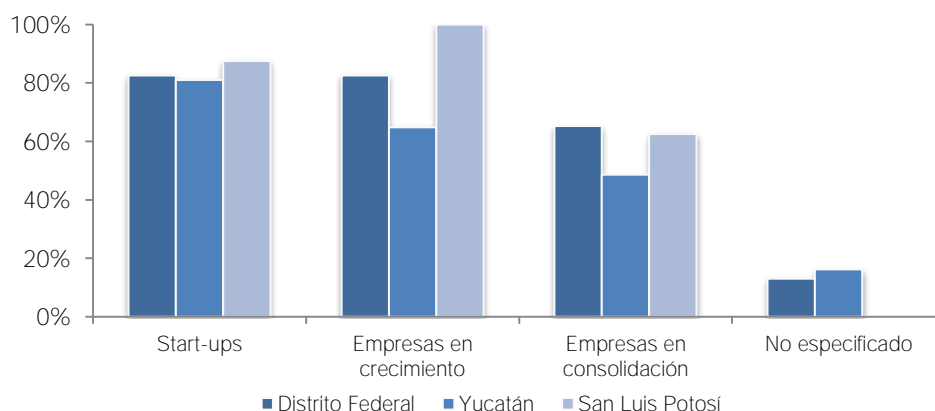
Con base en el análisis que se realizó a nivel federal, en esta sección se analizan las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán en términos de etapa de emprendimiento, tipo de apoyo y dimensión del ecosistema empresarial.

En cuanto a la etapa de emprendimiento en que se encuentran las empresas apoyadas, en los tres estados existe una distribución similar en la proporción de intervenciones dirigidas a *start-ups* (83-88%). En cambio, el 100% de las intervenciones de San Luis Potosí apoyan también a empresas en crecimiento, lo cual contrasta con el 65% de los apoyos que Yucatán destina a esta etapa. Se debe tomar en cuenta que mientras en Yucatán existen en total 37 diferentes intervenciones, en San Luis esta cifra es de ocho.

El porcentaje de apoyos dirigidos a empresas en consolidación es menor para los tres estados, con el DF y San Luis Potosí destinando proporciones similares de sus intervenciones (65 y 63% respectivamente), y Yucatán una menor cantidad (49%, Gráfica 18).



Gráfica 18. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según etapa de emprendimiento

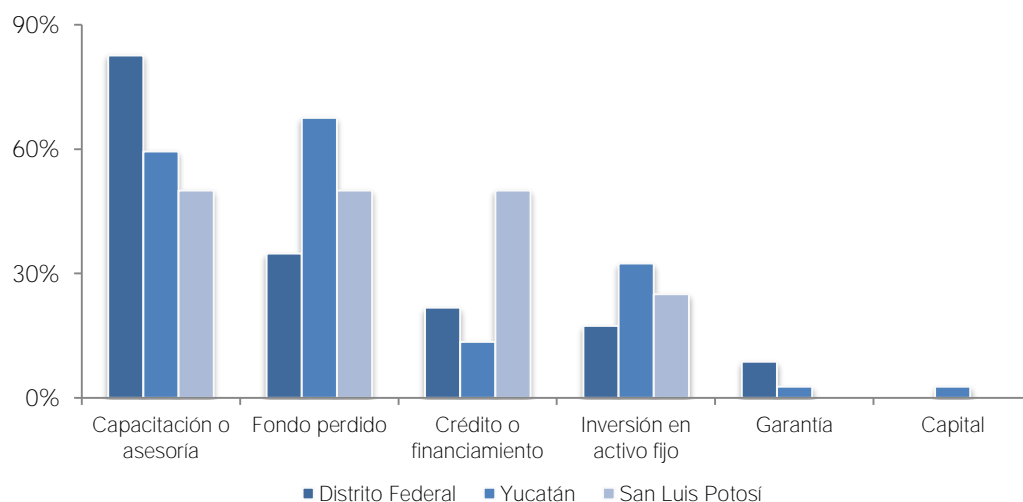


Fuente: Elaboración propia

Tanto para el Distrito Federal como para San Luis Potosí la capacitación es el tipo de apoyo más frecuente, mientras que en Yucatán éste se ve superado por el apoyo en forma de fondo perdido. Para las tres entidades son estos dos tipos de apoyo (capacitación y fondo perdido) los que más se otorgan: 83 y 35% para el DF, 59 y 68% en Yucatán, así como un 50% en ambos casos para San Luis (Gráfica 19). De nueva cuenta, el caso de San Luis Potosí es especial dada la reducida cantidad de intervenciones, lo que ocasiona las proporciones por cada apoyo sean mayores.

Yucatán, el estado con la mayor cantidad de intervenciones (37) de los tres estados analizados, es la única entidad que otorga todos los tipos de apoyo existentes. El DF no cuenta con apoyos en forma de capital, al igual que San Luis Potosí, que además no ofrece apoyos en garantía.

Gráfica 19. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según tipo de apoyo



Fuente: Elaboración propia

De las 23 intervenciones del DF, 12 (52%) ofrecen un único tipo de apoyo, en su mayoría capacitaciones o asesorías. De las 11 intervenciones restantes, en nueve casos se otorgan dos tipos de apoyos distintos. La totalidad de los apoyos en forma de fondo perdido se encuentran acompañados por otra forma de apoyo (capacitación en su mayoría).

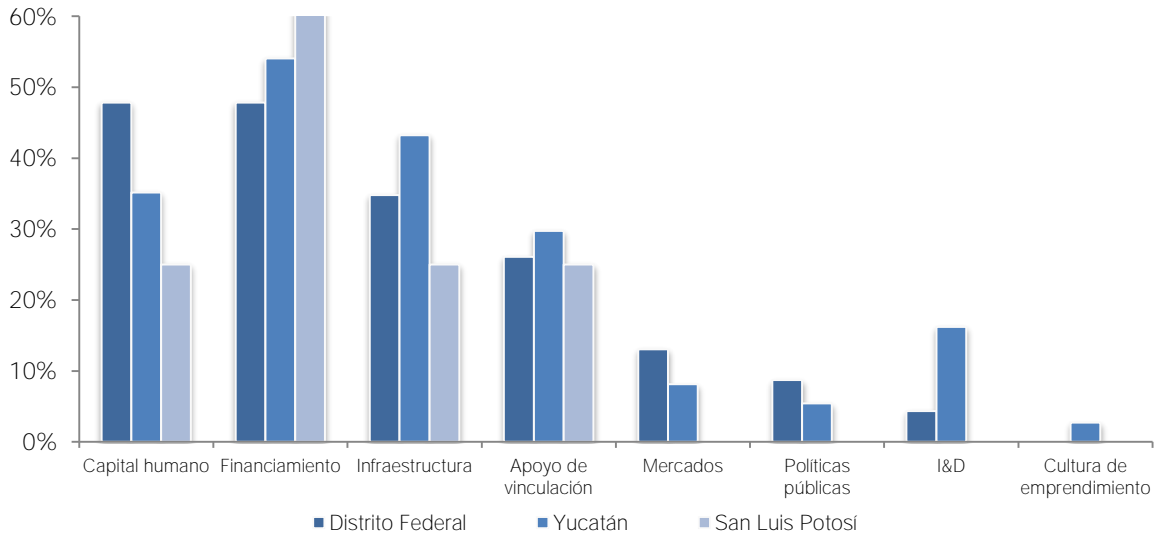
Para el caso de Yucatán, 17 de las 37 intervenciones (46%) ofrecen un único apoyo, aunque a diferencia del Distrito Federal éstas se encuentran más repartidas entre capacitaciones y apoyos a fondo perdido. Yucatán, al igual que el Distrito Federal, cuenta con una intervención que otorga apoyos en cinco modalidades: el Programa Opciones Productivas, operado por la Secretaría de Desarrollo Social del estado.

De las ocho intervenciones de San Luis Potosí, cuatro de ellas ofrece un único tipo de apoyo (dos lo otorgan para capacitación, y dos para créditos). Las cuatro restantes otorgan apoyos a fondo perdido junto con crédito, inversión en activo fijo o capacitación.

Lo anterior coincide con las dimensiones del ecosistema empresarial que apoyan las demás intervenciones estatales. Por ejemplo, las intervenciones del Distrito Federal van destinadas en su mayoría a apoyar a las empresas o empresarios en las dimensiones de capital humano y financiamiento. Es decir, se ofrecen apoyos para capacitar a personal o vincularse con universidades y acercarse a personal calificado, así como servicios financieros o de crédito.

También existe una proporción considerable de intervenciones que apoyan en infraestructura –adquisición de bienes y activos– y apoyo de vinculación –principalmente conexión con incubadoras, aceleradoras, u oficinas de transferencia– (Gráfica 20).

Gráfica 20. Proporción de intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí según dimensión del ecosistema empresarial



Fuente: Elaboración propia

Las intervenciones de Yucatán, en su mayoría fondo perdido, recaen en la dimensión de financiamiento (54%). Otra dimensión en la que esta entidad destaca por el apoyo otorgado es la de infraestructura, pues 16 de sus intervenciones (43%) benefician al emprendedor o MiPyME mediante adquisición de bienes o insumos. Cabe resaltar también el apoyo otorgado al área de investigación y desarrollo, con seis distintas intervenciones (16%). Cuatro de estas intervenciones son operadas por la Secretaría de Fomento Económico (SEFOE), entre las que se encuentran el PROSOFT y el PEI, orientados exclusivamente a promover el desarrollo de tecnología, innovación e investigación.<sup>60</sup>

En San Luis Potosí, las intervenciones se concentran principalmente en el área de financiamiento (cinco programas, 63%), lo cual es consistente con los tipos de apoyo mencionados previamente. En esta entidad no existen apoyos para las áreas de mercados, políticas públicas, investigación y desarrollo o cultura de emprendimiento.

#### 5.4. Resultados y evaluaciones de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán

En cuanto a información sobre resultados alcanzados, prácticamente ninguna de las intervenciones de los tres estados analizados reporta su fin, propósito, o datos que reflejen el seguimiento a las metas. En Yucatán, que es el mejor de los casos entre las entidades seleccionadas, el 86% de las intervenciones no reporta información alguna (Tabla 6).

<sup>60</sup> El PROSOFT y el PEI son programas con recursos federales, operados directamente por los estados.

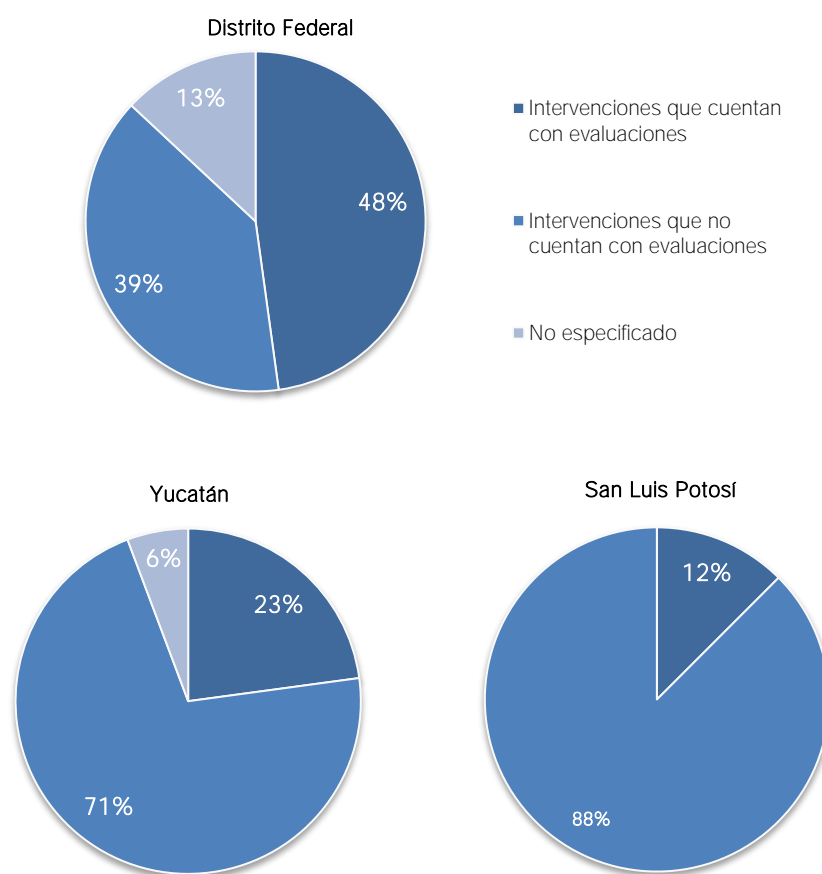
Tabla 6. Información sobre los resultados de las intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí

Intervenciones con información de fin o propósito										
	Reportan fin o propósito	% del total	Reportan datos	%	No cumplió meta	%	Cumplió parcial	%	Cumplió meta	%
Distrito Federal										
Fin	2	9%	1	4%	0	0%	1	100%	0	0%
Propósito	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Ninguno	21	91%	22	96%	0	0%	0	0%	0	0%
Yucatán										
Fin	5	14%	4	11%	2	50%	0	0%	2	50%
Propósito	5	14%	3	8%	0	0%	0	0%	3	100%
Ninguno	32	86%	34	92%	0	0%	0	0%	0	0%
San Luis Potosí										
Fin	1	13%	1	13%	0	0%	0	0%	1	100%
Propósito	1	13%	1	13%	0	0%	0	0%	1	100%
Ninguno	7	88%	7	88%	0	0%	0	0%	0	0%

Fuente: Elaboración propia

En términos de la existencia de evaluaciones, ninguna de las tres entidades llega al 50% de intervenciones con evaluaciones, siendo el Distrito Federal el de mejor desempeño (con un número de 11, Gráfica 21). En San Luis Potosí, en cambio, únicamente una de sus ocho intervenciones cuenta con evaluaciones (13%), mientras que en Yucatán esta proporción es del 23% (ocho de 38 intervenciones). Lo anterior remarca la necesidad de una mayor transparencia en la ejecución y seguimiento de los objetivos, metas y alcances de las intervenciones.

Gráfica 21. Porcentaje de intervenciones con evaluaciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí

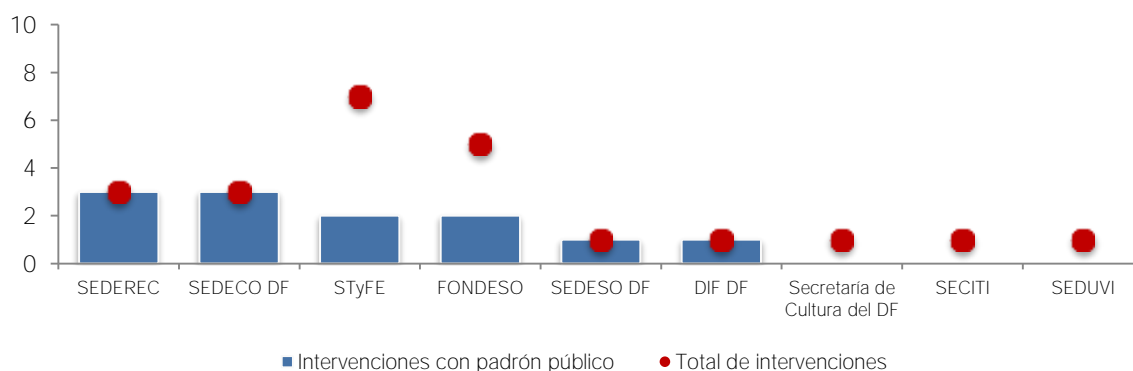


Fuente: Elaboración propia

### 5.5. Indicadores de transparencia de las intervenciones del Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán

En relación a transparencia, los resultados varían entre las diferentes entidades, e incluso dentro las mismas instancias. En el caso del DF existen cuatro dependencias (SEDEREC, SEDECO, SEDESO y DIF) en las que la totalidad de sus intervenciones publican la lista de personas físicas y/o morales a las que les fueron otorgados apoyos, aunque la SEDESO y el DIF cuentan con únicamente una intervención. Por su parte, la STyFE y el FONDESO, las dos instancias con la mayor cantidad de intervenciones (siete y cinco), cuentan con únicamente dos intervenciones con un padrón de beneficiarios público cada una (ver Gráfica 22). Las tres instancias restantes, con una intervención cada una, no publican lista de beneficiarios.

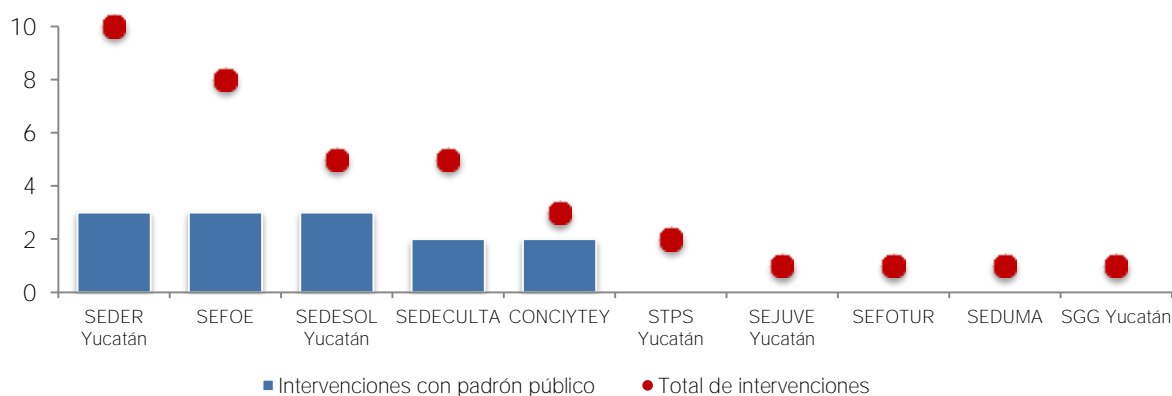
Gráfica 22. Proporción de intervenciones del DF con padrón público por instancia



Fuente: Elaboración propia

En Yucatán, ninguna instancia cuenta con padrón público para todas sus intervenciones. Por ejemplo, para los casos de la SEDER y la SEFOE, de las diez y ocho intervenciones con las que cada una cuenta respectivamente, en ambos casos existen únicamente tres intervenciones con padrón de beneficiarios público. Ninguna de las seis instancias con tres intervenciones o menos publica la totalidad de sus beneficiarios (Gráfica 23).

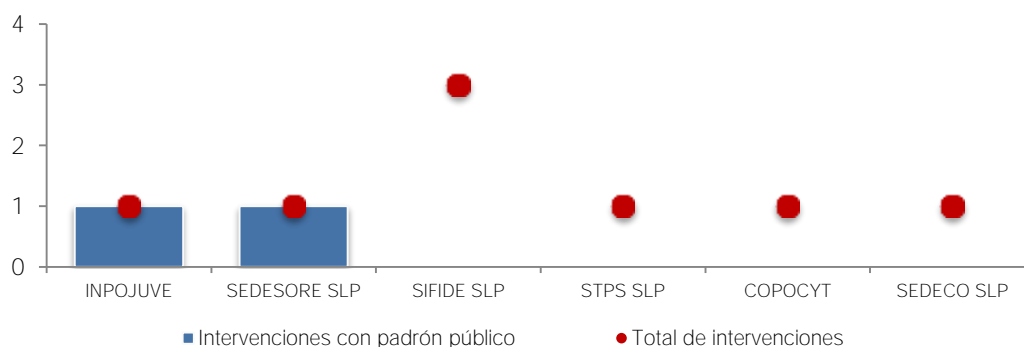
Gráfica 23. Proporción de intervenciones de Yucatán con padrón público por instancia



Fuente: Elaboración propia

Para el caso de San Luis Potosí, que cuenta con ocho intervenciones repartidas entre seis distintas instancias, existen solamente dos intervenciones con padrón público, los cuales pertenecen a los programas del INPOJUVE y la SEDESORE. El Sistema de Financiamiento para el Desarrollo del Estado (SIFIDE), que es la única dependencia con más de una intervención, no publica la lista de beneficiarios (ver Gráfica 24).

Gráfica 24. Proporción de intervenciones de San Luis Potosí con padrón público por instancia



Fuente: Elaboración propia

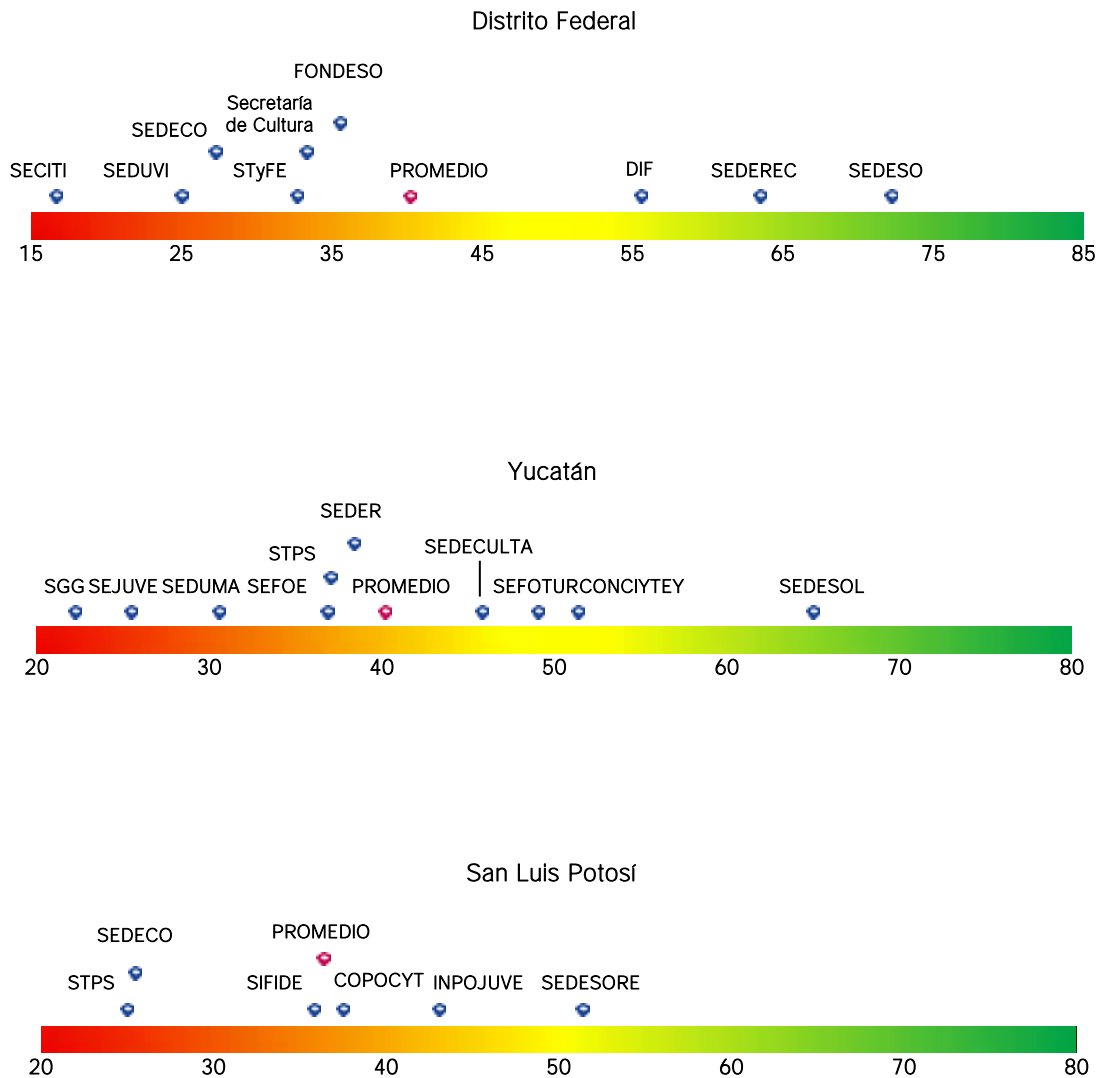
Finalmente, con base en la información publicada por las intervenciones de cada instancia estatal, se elaboró un índice de accesibilidad al igual que en el caso de las intervenciones federales.

En el caso del DF, la SEDESOL obtuvo el mayor puntaje (72), pues su única intervención (Financiamiento para la Asistencia e Integración Social) cumple con criterios claros en aspectos como reglas de operación, población objetivo e información de contacto. Sin embargo, no cuenta con resultados actualizados. Las tres intervenciones de la SEDEREC no cuentan con indicadores de transparencia, aunque en general cumplen con el resto de las métricas. El hecho de que el Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural de esta dependencia no publique resultados provoca que su promedio esté por debajo de 65 puntos. Las intervenciones peor evaluadas fueron el Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa del FONDESOL (seis puntos) y el Programa Para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa de la STyFE (11 puntos), que apenas cumplen medianamente con uno de los indicadores (Ilustración 3).

En Yucatán, la SEDESOL, aunque no alcanza los 70 puntos, es la instancia mejor ubicada del estado en el índice. De esta instancia destaca el Programa Opciones Productivas (82 puntos) que cumple con todos los criterios considerados, aunque por falta de claridad o accesibilidad no alcanza la máxima puntuación en tres de ellos. Sin embargo, esta no es la intervención mejor evaluada, pues el PACMYC de la SEDECULTA obtiene una puntuación total de 93, al cumplir al 100% todos los criterios con la excepción de uno (calendario de fechas de convocatorias). En el otro extremo se encuentra el Programa de Huertos Orgánicos de Traspatio de la SEDER (13 puntos), que apenas cumple al 50% con dos de los ocho indicadores.

Las dependencias de San Luis cuentan con puntajes más bajos que los del DF o Yucatán, reduciendo el promedio a 36 puntos. Aunque la SEDESORE apenas supera los 50 puntos, su única intervención (Programa de Infraestructura Productiva Rural) cumple al 50% con la mayoría de los indicadores.

Ilustración 3. Promedio del índice de accesibilidad por instancia del DF, Yucatán y San Luis Potosí



Fuente: Elaboración propia

A diferencia de lo que sucede con las instancias a nivel federal, las instancias de las entidades analizadas se encuentran en general por debajo de los 50 puntos, lo que significa que cumplen con menos criterios de transparencia que las instancias federales. Las intervenciones de estos tres estados coinciden con las federales en cuanto a la falta de publicación de resultados y un calendario de convocatorias como los aspectos con los que menos se cumple.



## 6. Fortalezas y debilidades a nivel federal y estatal

La **mayor fortaleza identificada** de los apoyos a emprendedores y MiPyMEs está relacionada con la cantidad y variedad de intervenciones que existen en las diversas dimensiones del ecosistema empresarial, así como entre instancias ejecutoras. Existen apoyos de todo tipo para cualquier tipo de empresa, que van desde financiamiento a manera de créditos o fondo perdido hasta, en menor grado, la formulación de políticas públicas para crear un ambiente regulatorio más propicio para el emprendimiento.

Además, existe una variedad importante de instancias que otorgan apoyos para emprendedores dependiendo del sector en el que operan. Esto significa que no únicamente la SE, INADEM o CONACYT –dependencias cuyo campo de acción está en el sector empresarial o de desarrollo de talento- buscan impulsar proyectos de negocios emergentes o que necesiten un crecimiento mayor. Algunos ejemplos son los casos de SAGARPA o CONACULTA, que cuentan con diferentes intervenciones enfocadas en apoyar a productores rurales y artistas o grupos artísticos, respectivamente.

Si bien existen múltiples intervenciones de apoyo, éstas presentan debilidades que pueden afectar su efectividad. Las **principales debilidades identificadas** son:

*Existe heterogeneidad en los conceptos empleados para definir intervenciones.* Entre instancias, las palabras programa, subprograma, componente y modalidad se utilizan de manera indistinta, lo cual dificulta el entendimiento de sus características, diferencias o similitudes con otras intervenciones. Además, una misma institución puede contar con intervenciones, componentes o modalidades con el mismo nombre, lo cual es confuso tanto para beneficiarios como para cualquier actor que quiera saber más de la intervención.

*El diseño de las intervenciones no siempre cuenta con todos los elementos pertinentes.* Elementos como una población objetivo específica y bien definida, reglas de operación claras y completas, un calendario de convocatorias disponible, o información sobre los requisitos para aplicar no se encuentran presentes en todas las intervenciones. Contar con dichos elementos fortalece la intervención en su totalidad, y permite que su implementación pueda ser desarrollada de forma más efectiva.

*No es posible saber con exactitud y de forma sencilla el presupuesto asignado y ejercido por intervención.* Falta transparencia para desglosar el presupuesto por modalidad, componente o subprograma, y para intervenciones de menor tamaño, ya que generalmente se publican presupuestos para las intervenciones de mayor alcance. Las cifras suelen estar desactualizadas, no se presentan datos históricos o no están disponibles. Esto impide conocer si los recursos fueron empleados eficientemente.

*Junto con el presupuesto, es complicado encontrar información sobre los resultados de las intervenciones.* Frecuentemente, las intervenciones no reportan beneficiarios ni montos otorgados por beneficiario, hay escasez de evaluaciones de impacto y cuando existen reportes, no están anualizados ni establecen claramente el periodo al que corresponden los

resultados. La poca información disponible es ambigua y difícil de asociar con la intervención, lo cual no permite conocer la efectividad de las intervenciones.

*La existencia de sistemas de monitoreo no es una práctica común dentro de las intervenciones.* En general, no fue posible identificar intervenciones con sistemas de monitoreo y de seguimiento a beneficiarios mediante padrones públicos. Por lo tanto, difícilmente se puede obtener información para analizar la pertinencia y uso del presupuesto asignado a la intervención, la rotación de beneficiarios y la tasa de solicitudes con respecto a la de apoyos otorgados, entre otras variables.

*No es posible conocer información en tiempo real sobre las intervenciones y su operación.* Para efectos del presente estudio, no fue posible identificar las intervenciones al año 2014 debido a la falta de actualización de los distintos canales de información previamente mencionados. Esto no permite elaborar un análisis en tiempo real sobre los apoyos otorgados al momento y los beneficiarios de dichas intervenciones.

*La presentación y acceso a la información es confusa, incompleta y está desactualizada.* Existe una ausencia importante de información en los sitios electrónicos de las dependencias con respecto a sus intervenciones. La información que sí se encuentra disponible, en múltiples ocasiones está repartida en diferentes secciones, tiene vínculos rotos o archivos descargables que muestran información incompleta. En algunos casos no es posible acceder a datos históricos o comparativos, o la información está presentada en formatos que complican su uso, tales como hojas escaneadas. Esta es posiblemente una de las debilidades más importantes, ya que reduce el acceso de MiPyMEs y emprendedores a los apoyos.

## 7. Conclusiones y recomendaciones de política pública

El estudio identificó que en 2013 existían, a nivel federal, 67 intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMEs otorgadas por 13 instancias. Dichas intervenciones se distribuyen 45% como apoyos directos y 55% como indirectos. Las intervenciones de apoyo directo representan 26.3 mil millones de pesos, con SAGARPA, INADEM y CONACYT concentrando la mayor proporción de los recursos.

La mayor parte de las intervenciones federales se encuentran dirigidas a empresas en etapa de crecimiento o consolidación, siendo las *start-ups* las que menos intervenciones de apoyo concentran. Alrededor de un tercio no especifica entre sus lineamientos la etapa de emprendimiento hacia la que se encuentran destinados los apoyos.

Además, menos de un tercio de los apoyos otorgados por estas instancias benefician directamente a grupos considerados como vulnerables, lo que demuestra que impulsar el desarrollo de dicho sector de la población mediante el emprendimiento o autoempleo no es una de las prioridades actuales de dichas intervenciones.

La mayoría de las intervenciones a nivel federal apoyan el acceso a crédito o financiamiento, seguidos de los apoyos en vinculación o capital humano como los más comunes. Son pocas las intervenciones que apoyan las áreas de I&D, acceso a mercados, o políticas públicas que mejoren el entorno regulatorio, lo cual se agrava especialmente en el caso de las *start-ups*.

La falta de intervenciones que apoyen la inserción a mercados fue mencionada recurrentemente en las entrevistas realizadas, y podría implicar que el apoyo a emprendedores y MiPyMES no sea integral. Por ejemplo, aunque se le otorgue financiamiento a empresas recién originadas o en crecimiento, el no poder insertar su producto o ampliar sus posibilidades de comercialización a nivel nacional e internacional puede convertirse en un obstáculo para su desarrollo.

Asimismo, la falta de intervenciones en política pública es seria, ya que esta dimensión atiende problemáticas originadas por cargas administrativas y tiene el potencial de agilizar los trámites para la creación de empresas y el cumplimiento de obligaciones fiscales.

En términos de resultados, evaluaciones y transparencia, predomina la falta de información. Cinco de 13 instancias cuentan con padrones de todas sus intervenciones disponibles al público, y sólo 31 de las 67 intervenciones identificadas reportan información sobre el fin que persiguen. De ellas solo cuatro especifican si alcanzaron la meta establecida. Aun así, más de la mitad de las intervenciones reporta contar con evaluaciones. En resumen, existe muy poca información que ayude a conocer los alcances de las intervenciones y justifique su existencia.

El índice que se elaboró sobre acceso y disponibilidad de información corroboró que ésta es escasa. De un puntaje máximo de 100, el promedio de accesibilidad de la información de las intervenciones a nivel federal es de apenas 58 puntos. CONACYT, SEDATU, INADEM y SEDESOL, las instancias con el mayor puntaje, no alcanzan siquiera los 80 puntos. Para los casos en los que sí se cuenta con información, ésta se presenta de forma poco clara y es difícil de acceder.

El conteo por entidad federativa muestra 418 intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMES existentes en 2013 en todo el país, de las cuales 23 pertenecen al Distrito Federal, 37 a Yucatán y ocho a San Luis Potosí. Este conteo muestra que a nivel estatal es más común la presencia de campañas y programas operativos en lugar de fondos.

Entre las tres entidades seleccionadas para un análisis más a detalle, resalta el hecho de que Yucatán sea el estado con mayor número de intervenciones de apoyo a emprendedores y MiPyMES de todo el país, mientras que San Luis Potosí está dentro de las siete entidades con menos intervenciones en el tema.

Si bien gran parte de los resultados a nivel estatal son similares a los resultados a nivel federal, existen algunas particularidades del mapeo estatal que vale la pena remarcar. En primer lugar, las intervenciones del DF, Yucatán y San Luis Potosí apoyan en mayor proporción a personas físicas que morales, donde destaca el caso del Distrito Federal, pues

es la única entidad donde la totalidad de sus intervenciones especifican su población objetivo.

En segundo lugar, a diferencia de las intervenciones a nivel federal, en los tres estados más del 80% de sus intervenciones se encuentra dirigido a apoyar a *start-ups*, mientras que a nivel federal se beneficia a empresas en crecimiento y/o consolidación en mayor proporción.

En tercer lugar, si bien los tipos de apoyos más frecuentes en Yucatán y San Luis son similares a los de las intervenciones a nivel federal (capacitación y fondo perdido), en el DF es más común la capacitación que los apoyos a fondo perdido. Al igual que en las intervenciones federales, los apoyos en forma de garantía o capital de la empresa son los menos comunes.

Finalmente, a nivel de presupuesto, resultados, evaluaciones, transparencia y acceso a la información, las intervenciones de los tres estados analizados tienen brechas de información más grandes que las intervenciones a nivel federal. San Luis Potosí presenta el índice de acceso y disponibilidad de la información con el menor puntaje, seguido por Yucatán y posteriormente el DF, todos con puntuaciones menores al promedio federal.

Las recomendaciones presentadas a continuación buscan atender los principales hallazgos identificados a lo largo del estudio. Se busca que al tomarlas en cuenta, los actores relacionados con el ecosistema empresarial en México puedan diseñar intervenciones de mayor pertinencia y efectividad que reflejen el buen uso de los recursos públicos tanto a nivel federal como estatal. Entre ellas se encuentran:

1. ***Generar lineamientos que unifiquen los criterios para definir intervenciones.*** Trabajar en un proceso de homologación de términos que permita establecer criterios claros sobre a qué se le debe llamar fondo, programa operativo y campaña, así como a sus respectivos componentes. Esto dará mayor claridad tanto para fines operativos como en la difusión de las intervenciones existentes.
2. ***Fortalecer el diseño de las intervenciones.*** Definir la población objetivo y los objetivos específicos de las intervenciones que apoyan a emprendedores y MiPyMEs con mayor claridad y de forma más específica. Esto ayudará a distinguir fácilmente la etapa de emprendimiento a la que se encuentran dirigidas y el área que se estará apoyando, entre otras características. Aun para intervenciones de corte indirecto, es importante que se mencione si llegarán a beneficiar a emprendedores y MiPyMEs dentro de su población objetivo para facilitar su implementación y evaluación.
3. ***Diversificar los tipos de apoyos otorgados a emprendedores y MiPyMEs.*** Fomentar que diversas instancias otorguen garantías, apoyos en forma de capital de la empresa y financiamiento de activos fijos de acuerdo con las características de la empresa que están apoyando (tomando en cuenta la etapa de emprendimiento, por ejemplo), en lugar de otorgar mayoritariamente capacitación y apoyo en forma de fondo perdido.

4. *Incrementar los esfuerzos para reportar presupuesto y resultados logrados.* Esto permitirá aumentar la transparencia en el ejercicio de los recursos, así como mejorar el monitoreo y seguimiento a los beneficiarios de las intervenciones.
5. *Generar un padrón único de beneficiarios por instancia o a nivel federal.* Una manera efectiva de monitorear la implementación y el progreso en términos de recursos ejercidos y resultados de las intervenciones es a través de una plataforma donde se agreguen los datos de las instancias y de los beneficiarios de los apoyos otorgados.
6. *Mejorar la presentación y accesibilidad de la información de las intervenciones.* Es importante que la oferta de intervenciones existentes se encuentre presentada de una manera sencilla y de fácil acceso para el público. El índice de accesibilidad elaborado reflejó tanto a nivel federal como estatal que en la mayoría de las ocasiones aún falta cumplir con criterios básicos en este aspecto.

Tomando como referencia estas recomendaciones, es necesario que las principales dependencias en el tema evalúen las intervenciones de apoyo con las que cuentan, con la finalidad de ubicar tanto fallas y debilidades en ellas como mejores prácticas que han desembocado en intervenciones exitosas. De ésta manera los recursos destinados a emprendedores y MiPyMEs podrán ser mejor aprovechados, logrando enfocarse en los problemas específicos que los atañen, promoviendo así su desarrollo y permanencia.

## Bibliografía

Banco Mundial, Doing Business, 2015. Disponible en:  
<http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/~-/media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/MEX.pdf>

INADEM, Diagnóstico sobre el entorno competitivo y de cargas administrativas que enfrentan las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en México, 2013.

Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo, Políticas de apoyo a las PyMEs en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales, CEPAL, 2008.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía. Artículo 57 BIS, Secc. XVI. Disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5284609&fecha=14/01/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284609&fecha=14/01/2013).

FNE, Glosario, Disponible en: <http://tutoriales.inadem.gob.mx/glosario.php>

GEM, Global Entrepreneurship Monitor 2013. Disponible en:  
<http://www.gemconsortium.org/docs/download/3106>

INADEM, Glosario de términos.

INEGI, Censo Económico 2009. Disponible en:  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/>

Ley Para El Desarrollo De La Competitividad De La Micro, Pequeña Y Mediana Empresa  
Observatorio Nacional del Emprendedor, Encuesta a empresarios, 2014.

OCDE, Glossary of statistical terms OECD. Disponible en: <http://stats.oecd.org/glossary/>

OCDE, Temas y políticas clave sobre PyMEs y emprendimiento en México, 2013.  
Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8513014e.pdf?expires=1404500595&id=id&accname=ocid56009101&checksum=6BE61C6BB3E939EB75F16A5000695067>

Oficina Internacional del Trabajo, "Medición de la economía informal", Disponible en:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_229450.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229450.pdf)

Secretaría de Economía, "Estatutos del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa". En Memoria Documental del Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Disponible en:  
[http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe\\_APF/memorias/28\\_md\\_cncmpyme.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/memorias/28_md_cncmpyme.pdf)

Secretaría de Economía, Informe de labores de la Secretaría de Economía 2013-2014. Disponible en: [http://www.economia.gob.mx/files/informe\\_se/informe\\_labores\\_SE\\_2013-2014.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/informe_se/informe_labores_SE_2013-2014.pdf)

Secretaría de Economía, Reglas de operación del Fondo Nacional del Emprendedor, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328349&fecha=28/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328349&fecha=28/12/2013)

Secretaría de Economía, “Publica la Secretaría de Economía decreto para la creación del Instituto Nacional del Emprendedor”, Secretaría de Economía, Marzo de 2013. Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/9291-boletin03-13>

Secretaría de Economía, Memoria documental del Fondo PyME y del Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas. Disponible en: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe\\_APF/delegaciones/yucatan.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/delegaciones/yucatan.pdf)

## Listado de reglas de operación revisadas

1. CDI	1. Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	<a href="http://www.cdi.gob.mx/programas/2013/cdi-reglas-de-operacion-POPMI-2013.pdf">http://www.cdi.gob.mx/programas/2013/cdi-reglas-de-operacion-POPMI-2013.pdf</a>
	2. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	<a href="http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=16:programa-de-coordinacion-para-el-apoyo-a-la-produccion-indigena-reglas-de-operacion&amp;catid=8">http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=16:programa-de-coordinacion-para-el-apoyo-a-la-produccion-indigena-reglas-de-operacion&amp;catid=8</a>
	3. Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	<a href="http://www.cdi.gob.mx/programas/2013/cdi-reglas-de-operacion-PTAZI-2013.pdf">http://www.cdi.gob.mx/programas/2013/cdi-reglas-de-operacion-PTAZI-2013.pdf</a>
	4. Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	<a href="http://www.cdi.gob.mx/programas/2013/cdi-reglas-de-operacion-PFRI-2013.pdf">http://www.cdi.gob.mx/programas/2013/cdi-reglas-de-operacion-PFRI-2013.pdf</a>
2. COFEMER	5. Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)	<a href="http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=201">http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=201</a>
3. CONACULTA	6. Programa México en Escena (Apoyo a Grupos Artísticos Profesionales de Artes Escénicas)	<a href="http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/reglas_operacion_2013.pdf">http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/reglas_operacion_2013.pdf</a>
	7. Programa de Residencias Artísticas	<a href="http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/12/bases_raibhai_2013_5043.pdf">http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/12/bases_raibhai_2013_5043.pdf</a>
	8. Sistema Nacional de Creadores de Arte	<a href="http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/08/bases_snca_2013.pdf">http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/08/bases_snca_2013.pdf</a>
	9. Programa de Artes Aplicadas	<a href="http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/09/bases_artes_aplicadas_2013.pdf">http://fonca.conaculta.gob.mx/wp-content/uploads/2013/09/bases_artes_aplicadas_2013.pdf</a>

	10. Programa de Fomento a Proyectos y Coinversiones Culturales	<a href="http://www.eloriente.net/home/2013/03/26/convocatoria-programa-de-fomento-a-proyectos-y-coinversiones-culturales/">http://www.eloriente.net/home/2013/03/26/convocatoria-programa-de-fomento-a-proyectos-y-coinversiones-culturales/</a>
	11. Programa de Creadores Escénicos	<a href="http://www.cecut.gob.mx/pdf/convocatorias/creadores2013.pdf">http://www.cecut.gob.mx/pdf/convocatorias/creadores2013.pdf</a>
	12. Programa de Jóvenes Creadores	<a href="http://www.cecut.gob.mx/images/sinforo/estimulos/creadores2013/creadores2013.pdf">http://www.cecut.gob.mx/images/sinforo/estimulos/creadores2013/creadores2013.pdf</a>
4. CONACYT	13. Programa de Estímulos a la Innovación (PEI)	<a href="http://www.conacyt.mx/index.php/fondos-y-apoyos/programa-de-estimulos-a-la-innovacion">http://www.conacyt.mx/index.php/fondos-y-apoyos/programa-de-estimulos-a-la-innovacion</a>
5. PROMÉXICO	14. Promoción de comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa	<a href="http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/2012/promexico/anexos/anexos_evaluacion_diseno_fideicomiso-promexico.pdf">http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/2012/promexico/anexos/anexos_evaluacion_diseno_fideicomiso-promexico.pdf</a>
	15. Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera directa	<a href="http://www.promexico.gob.mx/documentos/pdf/Lineamientos-Fondo-ProMexico.pdf">http://www.promexico.gob.mx/documentos/pdf/Lineamientos-Fondo-ProMexico.pdf</a>
	16. Fondo proaudiovisual	<a href="http://www.promexico.gob.mx/documentos/pdf/Lineamientos-Fondo-ProAudiovisual.pdf">http://www.promexico.gob.mx/documentos/pdf/Lineamientos-Fondo-ProAudiovisual.pdf</a>
6. INADEM	17. Fondo PYME	<a href="http://www.economia.gob.mx/files/marco_normativo/A797.pdf">http://www.economia.gob.mx/files/marco_normativo/A797.pdf</a>
7. SAGARPA	18. I. Programas de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	<a href="http://www.anec.org.mx/sagarpa/reglas-de-operacion-2013">http://www.anec.org.mx/sagarpa/reglas-de-operacion-2013</a>
	19. II. Programa PROCAMPO Productivo	
	20. III. Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (PPMR)	
	21. IV. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (PDCITER)	
	22. V. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	
	23. VI. Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades	
8. SE	24. Programa Para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	<a href="http://www.canieti.org/Libraries/Fondos/RO2013PRODIAT_2013_0227.sflb.ashx">http://www.canieti.org/Libraries/Fondos/RO2013PRODIAT_2013_0227.sflb.ashx</a>



	25. Programa de Apoyo a la Industria Molinera de Nixtamal (PROMASA)	<a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5311578&amp;fecha=23/08/2013">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5311578&amp;fecha=23/08/2013</a>
	26. Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)	<a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&amp;fecha=31/12/2012">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&amp;fecha=31/12/2012</a>
	27. Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)	<a href="http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/altex">http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/altex</a>
	28. Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores ( <i>Draw Back</i> )	<a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&amp;fecha=31/12/2012">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&amp;fecha=31/12/2012</a>
	29. Registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX)	<a href="http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/ecex">http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/ecex</a>
	30. Industria Manufacturera Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)	<a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&amp;fecha=31/12/2012">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&amp;fecha=31/12/2012</a>
	31. Portal tu Empresa	Información no disponible
	32. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	<a href="http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/RO2013FOMMUR.pdf">http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/RO2013FOMMUR.pdf</a>
	33. Programa de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Información no disponible
	34. Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (PROIND)	<a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310949&amp;fecha=20/08/2013">http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310949&amp;fecha=20/08/2013</a>
9. SECTUR	35. Distintivo H	Información no disponible
	36. Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos	Información no disponible
	37. Programa de Apoyo a la Competitividad de las PYMES Turísticas	Información no disponible
10. SEDATU	38. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, FAPPA	<a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289913&amp;fecha=28/02/2013">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289913&amp;fecha=28/02/2013</a>
	39. Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	<a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289905&amp;fecha=28/02/2013">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289905&amp;fecha=28/02/2013</a>
11. SEDESOL	40. Fondo Nacional Para el Fomento las Artesanías	<a href="http://www.fonart.gob.mx/web/pdf/DO/Reglas_de_Operacion_FONART_2013.pdf">http://www.fonart.gob.mx/web/pdf/DO/Reglas_de_Operacion_FONART_2013.pdf</a>

	41. Programa de Empleo Temporal	<a href="http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comision_eslxii/01_ordinarias/043_desarrollo_social/03_documentos_basicos/01_reglas_de_operacion_2013">http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comision_eslxii/01_ordinarias/043_desarrollo_social/03_documentos_basicos/01_reglas_de_operacion_2013</a>
	42. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	<a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328387&amp;fecha=29/12/2013">http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328387&amp;fecha=29/12/2013</a>
	43. Programa de Opciones Productivas	<a href="http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_opciones_productivas.pdf">http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_opciones_productivas.pdf</a>
	44. Programa de Coinversión social (PCS)	<a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5288849">http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5288849</a>
	45. Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras	<a href="http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comision_eslxii/01_ordinarias/043_desarrollo_social/03_documentos_basicos/01_reglas_de_operacion_2013">http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comision_eslxii/01_ordinarias/043_desarrollo_social/03_documentos_basicos/01_reglas_de_operacion_2013</a>
12. SEPOMEX	46. Programa de Apoyo a Emprendedores y MiPyMEs de Correos de México	<a href="http://www.sepomex.gob.mx/MIPYME/APOYOMIPYME/Paginas/programa.aspx">http://www.sepomex.gob.mx/MIPYME/APOYOMIPYME/Paginas/programa.aspx</a>
13. STPS	47. Programa de Apoyo al Empleo	<a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327381&amp;fecha=20/12/2013">http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327381&amp;fecha=20/12/2013</a>
	48. Sistema para Declarar las Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo (DECLARALAB)	Información no disponible
	49. Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST)	Información no disponible
	50. Observatorio de la Capacitación	Información no disponible
	51. Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST)	Información no disponible
	52. Programa de Apoyo para la Productividad	<a href="http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/productividad_laboral/productividad/pdf/Lineamientos_DOF_PAP.pdf">http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/productividad_laboral/productividad/pdf/Lineamientos_DOF_PAP.pdf</a>
	53. Sistema Nacional de Capacitación Para el Sector Turismo (SNCST)	Información no disponible

Instancias conjuntas		
1. SE / CONACYT	54. Fondo de Innovación Tecnológica	<a href="http://www.canieti.org/Libraries/Fondos/T%C3%A9rminos_de_Referencia_2013_FIT.sflb.ashx">http://www.canieti.org/Libraries/Fondos/T%C3%A9rminos_de_Referencia_2013_FIT.sflb.ashx</a>
	55. Fondo Sectorial de Innovación (FINNOVA)	<a href="http://www.economia.gob.mx/inadem/fondo-pyme-int/15-comunidad-de-negocios/innovacion">http://www.economia.gob.mx/inadem/fondo-pyme-int/15-comunidad-de-negocios/innovacion</a>
2. CONACYT / Gobiernos estatales	56. Fondos Mixtos (FOMIX) Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	Información no disponible
3. SE / INAES / FONAES	57. Programa de Fomento a la Economía Social (PFES)	<a href="http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/279/1/images/se_FONAES.pdf">http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/279/1/images/se_FONAES.pdf</a>
4. SE / INADEM	58. Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	<a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289917&amp;fecha=28/02/2013">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289917&amp;fecha=28/02/2013</a>
5. SE / INADEM / CONACYT / PROMÉXICO	59. Programa Para el Desarrollo de las Industrias de Software (PROSOFT)	<a href="http://www.prosoft.economia.gob.mx/ro2013/ROP2013DOF.pdf">http://www.prosoft.economia.gob.mx/ro2013/ROP2013DOF.pdf</a>
6. PROFEPA / SEMARNAT	60. Liderazgo Ambiental para la Competitividad	<a href="http://profepa.gob.mx/innovaportal/file/4167/1/lineamientos_plac_profepa.pdf">http://profepa.gob.mx/innovaportal/file/4167/1/lineamientos_plac_profepa.pdf</a>
7. CONACULTA / NAFIN / INADEM	61. Programa Nacional de Fomento y Estímulo a las Industrias Creativas y a Empresas Culturales	Información no disponible
8. CONACULTA / CONACYT	62. Programa de Becas para Estudios en el Extranjero	<a href="http://www.conacyt.gob.mx/index.php/sni/convocatorias-conacyt/convocatorias-becas-en-el-extranjero/convocatorias-becas-en-el-extranjero-1/convocatorias-cerradas-becas-en-el-extranjero/1832-convocatoria-becas-conacyt-fonca-2013/file">http://www.conacyt.gob.mx/index.php/sni/convocatorias-conacyt/convocatorias-becas-en-el-extranjero/convocatorias-becas-en-el-extranjero-1/convocatorias-cerradas-becas-en-el-extranjero/1832-convocatoria-becas-conacyt-fonca-2013/file</a>

9. SE / NAFIN	63. Fondo de Coinversión de Capital Semilla	<a href="http://www.nafin.com.mx/portalnf/content/productos-y-servicios/programas-empresariales/fondo_conv_semilla.html">http://www.nafin.com.mx/portalnf/content/productos-y-servicios/programas-empresariales/fondo_conv_semilla.html</a>
	64. Financiamiento al Sector Cuero y Calzado	Información no disponible
10. IMPI / NAFIN / FUMEC	65. PROGRAMA DE APOYO AL PATENTAMIENTO IMPI-FUMEC-NAFIN	Información no disponible
11. SAGARPA / FIRA	66. FONAGA	<a href="http://www.fira.gob.mx/Nd/PagFonaga.jsp">http://www.fira.gob.mx/Nd/PagFonaga.jsp</a>
12. Gobierno de la República	67. Ventanilla Única para el Comercio Exterior	Información no disponible