



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
RVOE 20120138

“ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DEL FONDO DE APOYO A LA MICRO, PEQUEÑA  
Y MEDIANA EMPRESA EN EL ESTADO DE MÉXICO EN 2004 - 2013”.

TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

LIC.CP Y AP. LAURA MARITZA GREETEL CHABLÉ GARCÍA

DIRECTOR: MAESTRO SERGIO SANDOVAL MATORANO

México, D.F.

Noviembre de 2014.

## **DEDICATORIA**

La presente tesina está dedicada a Dios, porque gracias a él logré concluir mi maestría en línea en administración pública, a mis amados padres: Manuel Antonio Chablé Gómez y Rosalva Maricela García García, porque siempre estuvieron a mi lado en todo momento brindándome su apoyo y consejos para hacer de mí una mejor persona, a mis queridos hermanos y cuñados: Myriam, Manuel, Marjorie, Carlos, Omar y Verónica, por confiar en mí y motivarme en el camino profesional para el logro de mis objetivos.

Con cariño y estimación a mis amigos y compañeros de oficina en la Delegación Federal de la Secretaría de Economía en Toluca, Estado de México: Aurora Guadalupe Serrano Yela, Diego Alejandre Campos y J. Santos Zepeda, por compartir conmigo toda su experiencia, información y conocimiento para que yo pudiera concluir esta tesina.

Con respeto y admiración a José Luis Velasco Lino, Delegado Federal de la Secretaría de Economía en Toluca, Estado de México, por brindarme la oportunidad de colaborar con él y por alentarme a que me supere día con día para que la vida me depare un futuro mejor.

A todos mis tutores de la maestría y de manera especial y sincera al Mtro. Sergio Sandoval Maturano, por creer y confiar en mi capacidad y trabajo para guiar y defender mis ideas con el aporte invaluable de su dirección, no solamente en el desarrollo de esta tesina sino en mi formación como servidor público. Al Dr. Jesús Suárez Zendejas, por haberme facilitado siempre y en todo momento los medios suficientes para llevar a cabo todas las actividades propuestas durante el desarrollo de la maestría en línea en administración pública.

A todos y cada uno de mis compañeros y amigos de la maestría, así como personas que de una u otra manera han contribuido en darme fuerzas para seguir adelante y no desfallecer en el intento por alcanzar mis ideales.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Marco conceptual.....</b>	<b>3</b>
1.1 El Estado .....	3
1.2 Gobierno.....	5
1.3 Entidad Federativa .....	6
1.4 La Administración Pública Federal .....	7
1.4.1 Administración Pública Federal Centralizada .....	9
1.4.2 Secretaría de Estado.....	10
1.4.3 Órgano Administrativo Desconcentrado.....	10
1.4.4 Delegación del Gobierno Federal.....	11
1.5 Política Pública .....	12
1.6 Presupuesto de Egresos de la Federación.....	13
1.7 Fondo para el Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) .....	13
1.7.1 Reglas de Operación.....	14
1.7.2 Presupuesto Asignado .....	14
1.7.3 Apoyos .....	15
1.7.4 Proyectos .....	15
Esquemas 1 y 2 de cierre de capítulo.....	16-17
<b>Capítulo II. Análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México, 2004-2013 .....</b>	<b>18</b>
2.1 Antecedentes y evolución de las Reglas de Operación del Fondo PyME .....	18
Esquemas	
2.2 Problematización y modificación de las Reglas de Operación del Fondo PyME en 2013.....	38
2.3 Proyectos apoyados y distribución de recursos asignados por el Fondo PyME en el Estado de México .....	43

2.4 Análisis de los proyectos apoyados y distribución de recursos asignados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México .....	49
Esquemas 3,4,5 y 6 de cierre de capítulo .....	57-59
<b>Capítulo III. Recomendaciones al mecanismo de distribución de los recursos asignados por el Fondo PyME .....</b>	<b>60</b>
3.1 Consistencia y resultados finales .....	60
3.2 Propuesta de los aspectos susceptibles de mejora.....	70
Esquemas 7 y 8 de cierre de capítulo.....	73-74
<b>Conclusiones.....</b>	<b>75</b>
<b>Fuentes de consulta.....</b>	<b>78</b>

## **Introducción**

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES) son consideradas actualmente como el eje principal de la actividad productiva y del desarrollo económico nacional por su alto impacto en la generación de empleos y riqueza. Por esta razón, la Secretaría de Economía en 2004 diseñó e instrumentó una política integral de desarrollo empresarial conocida como: Fondo para el Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para articular y alinear los esfuerzos nacionales y fortalecer las acciones de creación, desarrollo, innovación y consolidación de las micro y pequeñas empresas productivas y competitivas, a fin de que ayudaran a detonar el desarrollo económico del país.

Bajo el criterio de esta política pública nacional, surgieron nuevos problemas no sólo en la generación del empleo y en la competitividad de las empresas, sino también en las disposiciones previstas en las Reglas de Operación del Fondo PyME, tales como: la distribución de los apoyos o recursos asignados por el Programa y la llegada de los mismos a su población objetivo.

Para abordar esta problemática, la hipótesis del presente trabajo de investigación postuló por medio del estudio de caso en el Estado de México, que en 2013 fueron apoyados un mayor número de proyectos por el Fondo PyME y por lo tanto, lo que se buscó comprobar fue: ¿si realmente las modificaciones de las Reglas de Operación del Fondo PyME que tuvieron lugar en el ejercicio fiscal 2013 habían mejorado el mecanismo de distribución de los apoyos asignados por el Programa?

En este sentido se prosiguió a hacer una comparación de los resultados alcanzados en proyectos apoyados y montos asignados por el Fondo PyME de 2004 a 2013 a nivel nacional y en el Estado de México, a fin de conocer si realmente las modificaciones de las ROP 2013 del Fondo PyME mejoraron el mecanismo de distribución de los recursos asignados por el Programa.

Por ello, en el Capítulo I. Marco conceptual, se describen las definiciones más relevantes para el entendimiento de la problemática planteada, comenzando por el Estado hasta enmarcar el concepto de proyectos.

En el Capítulo II. Análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México, 2004-2013; se hizo un recorrido histórico de los antecedentes y evolución de las Reglas de Operación del Fondo PyME, para posteriormente poner énfasis en el análisis de los proyectos apoyados y la distribución de recursos asignados del Fondo PyME al Estado de México y compararlos con los resultados obtenidos de los proyectos a nivel nacional.

En el capítulo III. Recomendaciones al mecanismo de distribución de los recursos asignados por el Fondo PyME, se enmarcó la consistencia de los resultados obtenidos del análisis para dar cabida a una propuesta de los aspectos susceptibles de mejora en la operación del Fondo PyME.

Finalmente en las conclusiones del trabajo se determinaron las principales aseveraciones a las que se llegó, derivadas de la comparación de los resultados reflejados en el análisis con la afirmación que se hizo en la hipótesis planteada.

## **Capítulo I. Marco Conceptual.**

**En el presente capítulo se describen las definiciones más relevantes comenzando por el Estado hasta enmarcar el concepto de proyectos, que serán de utilidad para el análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México en 2004-2013 a efecto de conocer si las modificaciones de las Reglas de Operación que tuvieron lugar en el ejercicio fiscal 2013 mejoraron el mecanismo de distribución de los apoyos asignados por el Programa.<sup>1</sup>**

### **1.1 El Estado**

En la amplia literatura jurídica, política y sociológica, encontramos diferentes teorías que tratan de explicar desde distintas perspectivas el concepto de: “*El Estado*”

Desde la *polis* de los griegos hasta nuestros días se ha hecho referencia a la naturaleza del Estado, por lo cual su definición ha constituido históricamente uno de los objetos de estudio más complejos a los que han hecho referencia diversas disciplinas y campos de estudio.

El punto de partida del origen de lo que actualmente se considera un *Estado Moderno*, parte de una noción contractualista presente en teóricos como: Hobbes y Rousseau, quienes ofrecen una explicación de la contraposición entre un (Estado Natural) y un (Estado Civil); el primero de ellos se caracteriza por ser apolítico y cada individuo es considerado libremente, mientras que el segundo; es formado a partir del consenso, donde los individuos constituidos anteriormente libres ceden ciertos derechos a través de pactos o contratos, para ofrecer legitimidad a un ente artificial nuevo llamado: Estado Civil y dejar atrás el violento Estado concebido como: Natural.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Véase Esquemas 1 y 2 de Cierre de Capítulo I en las págs.-16-17.

<sup>2</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.142.

A partir de estas teorías contractualistas del Estado encontramos que la legitimidad del poder político está ligada con el constitucionalismo de los estados modernos, en el sentido de que la Constitución es la expresión máxima de la soberanía de un pueblo y de la legitimidad de un Estado y es por ello que en la obra de: *“Economía y Sociedad”* de Max Weber se establece que la legitimidad está vinculada a ciertos tipos de dominación: tradicional, carismática y legal-racional.<sup>3</sup>

Weber define al Estado Moderno como: “...aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio...reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima.”<sup>4</sup>

A través del concepto Weberiano es posible destacar que en el significado de Estado existen dos factores clave: el primero está vinculado con un tipo de dominio legal-racional, porque la concentración y uso de la coerción está en manos de un solo ente; y el segundo se refiere a que dicho ente posee legitimidad para monopolizar la fuerza dentro de un determinado territorio.

Por lo tanto, en términos generales el Estado Moderno para Weber es una asociación de dominio con carácter institucional que dentro de un territorio ha monopolizado para sí, el uso de la coerción legítima como medio de dominación social, es decir; el Estado es percibido como un conjunto de instituciones que poseen autoridad, potestad y legitimidad para establecer normas que regulen a una sociedad, teniendo soberanía tanto interna como externa sobre un territorio en específico.

En la Ciencia Política Moderna del siglo XX, el concepto de *Estado Moderno* de Weber fue sustituido por el de “*Sistema Político*” debido a la influencia de las teorías sistémicas de David Easton y Gabriel Almond, quienes refirieron que el concepto de Estado tradicional imposibilitaba la comprensión empírica de los ordenamientos políticos, es decir; afirmaron que la noción de Estado por sí misma, no hacía justicia a la

<sup>3</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad. Cap. III. Tipos de Dominación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 699.

<sup>4</sup> Max Weber, *La Política como Vocación* (1919), [en línea], p.2, dirección URL: <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>, [consulta: 14 de febrero de 2014].

asignación de valores de una sociedad y por lo tanto no lograba describir la realidad de la vida política y social; por ello argumentaron que en el pensamiento del siglo XIX el concepto de Estado no consideraba a la sociedad dentro de un esquema de interacción con el poder legitimado y prefirieron incorporar la noción de sistema político.<sup>5</sup>

Como se pudo observar, el concepto de Estado difiere según los autores, la época y campo de conocimiento que se siga; por ello actualmente en la llamada era de la globalización, el Estado es entendido en una dimensión global o internacional, aunado a que se encuentra vinculado con una re-conceptualización de la conducción gubernativa de la sociedad contemporánea, denominada como: *Nueva Gobernanza*.

En términos generales, en términos de Rubén Aguilar Valenzuela se puede advertir que:

*“...la definición jurídico-política que define al Estado a partir de un territorio, una población, unas leyes y unas instituciones da cuenta de una realidad que sigue siendo válida, pero no la agota.(...) La nueva idea de Estado contempla la relación dialéctica y complementaria entre gobierno y sociedad civil que algunos autores desdoblán entre gobierno, mercado y sociedad civil”.*<sup>6</sup>

## 1.2 Gobierno

Como se advirtió en el apartado anterior, el *Estado* en una vertiente actual, ha tenido y sigue teniendo entre sus elementos característicos al *gobierno*, el cual desde el punto de vista de Miguel Acosta Romero, es: “El conjunto de organismos políticos y personas que dirigen un Estado.”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Véase, Gustavo Ernesto Emmerich, et al., *Tratado de Ciencia Política*, Anthropos Editorial, México,2007, pp.76-77.

<sup>6</sup> Véase, Rubén Aguilar Valenzuela, *Cinco Conceptos para entender el siglo XXI*, [en línea], p.16, Revista Ganar-Ganar, México, marzo/abril 2012, dirección URL: <http://www.ganar-ganar.mx/pdf/r55/16.pdf>, [consulta: 28 de febrero de 2014].

<sup>7</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Universidad Autónoma de México, textos universitarios, México, 1973, p.48.

Recordemos que Omar Guerrero, señala que la palabra *gobierno*, "...provien de una raíz griega que se refiere al arte del timonel (...) por lo tanto, gobierno significa: conducir, dirigir".<sup>8</sup>

Finalmente, para Celso Escobar Salinas el *gobierno*:

"...es el componente del Estado encargado de la dirección y administración de lo público (...) y para el desarrollo de la forma de organización del gobierno debe haber equilibrio, entre tres poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...) que son los mecanismos o funciones públicas a través de los cuales se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social."<sup>9</sup>

### 1.3 Entidad Federativa

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el art. 42 que el territorio nacional comprende entre otros aspectos, a *Entidades Federativas*, mismas que son consideradas como:

"...las partes integrantes de la Federación, que son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal".<sup>10</sup>

En este sentido, una Entidad Federativa es: "...una unidad delimitada territorialmente que en unión de otras entidades conforman a una nación (...) En México, se denomina entidad federativa a cada uno de los 32 estados miembros del Estado federal. Para algunos doctrinarios la autonomía de que gozan las entidades federativas es su característica esencial. Dicha autonomía se hace patente

<sup>8</sup> Omar Guerrero Orozco, *Gobierno*, [en línea], p. 1, dirección URL: <http://www.omarquerrero.org/articulos/Gobierno.pdf>, [consulta: 18 de febrero de 2014].

<sup>9</sup> Celso Escobar Salinas, El concepto de Gobierno, [en línea], p. 1, dirección URL: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z6PNOtbsp2IJ:www.paginaspersonales.unam.mx/files/1209/EL\\_CONCEPTO\\_DE\\_GOBIERNO.docx&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z6PNOtbsp2IJ:www.paginaspersonales.unam.mx/files/1209/EL_CONCEPTO_DE_GOBIERNO.docx&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx), [consulta: 18 de febrero de 2014].

<sup>10</sup> H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op.cit.,47.

cuando se observa que cada entidad puede elaborar su propia Constitución y los procedimientos para su reforma. No obstante, la Constitución federal señala los lineamientos centrales a los que debe sujetarse la entidad federativa para su organización, la división del poder público para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y su integración. Cabe recordar que la Carta Magna indica que en lo concerniente a su régimen interior, nuestra República es representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos pero unidos en una federación”.<sup>11</sup>

Con base a lo anterior, se puede señalar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Título Primero del artículo 1º al 4º, define al *Estado de México*, como aquella:

*“Entidad Política que es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, y es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior. Tiene la extensión y límites que le corresponden históricamente y los que se precisen en los convenios que se suscriban con las entidades colindantes o los que deriven de las resoluciones emitidas de acuerdo a los procedimientos legales. Por lo cual, adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular. El ejercicio de su autoridad está sujeto a su Constitución Política Local, a las leyes y a los ordenamientos que de una y otras emanen y la soberanía estatal residirá esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejercerá en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución.”<sup>12</sup>*

## 1.4 La Administración Pública Federal

Respecto al concepto de *Administración Pública* se puede mencionar que éste ha sido abordado y analizado a lo largo del tiempo desde diferentes perspectivas y enfoques, algunos autores la han estudiado como forma de gobierno o función del

<sup>11</sup> Glosario de Información Legislativa, *Entidad Federativa o Estado*, [en línea], p.1, dirección URL: Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=94>, [consultado: 28 de febrero de 2014]

<sup>12</sup> H. LII Legislatura del Estado de México, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Cámara de Diputados, Toluca, Estado de México, 2013, p.6.

gobierno; otros la han analizado como una ciencia social y finalmente hay quienes la han considerado una característica o un elemento más de la actividad del Estado.

Lo que bien es cierto, es que independientemente del enfoque que se siga, la administración pública como ciencia o actividad es parte inherente del Estado y de la propia función del gobierno y esto se observa de manera más esquemática en las definiciones que nos ofrecen los autores siguientes:

Para José Castelazo, “*La Administración Pública es el brazo ejecutor de la función pública a cargo del gobierno y en representación del Estado.*”<sup>13</sup> Este concepto lo que nos advierte es que la administración pública es el medio del que se sirve el gobierno para realizar sus funciones.

En el caso mexicano, la Constitución Política (CPEUM) establece en el art. 41:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus régímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.<sup>14</sup>

Más adelante en el art. 90 la Carta Magna establece lo siguiente:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La (sic DOF 02-08-2007) leyes

---

<sup>13</sup> José Ramón Castelazo, *Administración pública: una Visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007, pp.17-18.

<sup>14</sup> H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Últimas Reformas DOF 27-12-2013*, Secretaría General, México, 2014, p. 42.

determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado".<sup>15</sup>

Por lo tanto estas características nos sirven para conceptualizar aquí lo que se entenderá por administración pública federal:

*"El Gobierno se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. La Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Presidente de la República, quien se apoya para ello directamente en las Secretarías y Dependencias del Estado. Al sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración Pública Federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo."<sup>16</sup>*

#### **1.4.1 Administración Pública Federal Centralizada**

Como se mencionó la administración pública federal de acuerdo a la CPEUM se divide en: centralizada y paraestatal, por lo tanto; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su art. 1º establece: "...la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada."<sup>17</sup>

Aunado a lo anterior, la misma LOAPF en el art. 17Bis especifica:

"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento

---

<sup>15</sup> Ibid. p.73.

<sup>16</sup> Secretaría de la Función Pública, *Nociones Básicas de la Administración Pública*, [en línea], dirección URL: [http://imt.mx/images/files/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod\\_3\\_1.htm](http://imt.mx/images/files/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm), SFP, México, [consulta: 21 de febrero de 2014].

<sup>17</sup> H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última Reforma DOF 26-12-2013*, México, 2014, p. 1.

de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen sus atribuciones".<sup>18</sup>

#### **1.4.2 Secretaría de Estado**

De acuerdo con la administración pública federal centralizada, se entiende por *Secretaría de Estado*: "...a los órganos centralizados (...) que a nivel nacional habrán de tener injerencia directa en los distintos rubros en los que deben ejecutarse las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, así como el determinar y llevar a cabo las distintas políticas públicas en sus ramos."<sup>19</sup>

Con motivo de ello, la Secretaría de Economía según su propia misión es: "...la dependencia del Gobierno Federal encargada de promover e instrumentar políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores."<sup>20</sup>

#### **1.4.3 Órgano Administrativo Desconcentrado**

Derivado de la amplitud de los conceptos de Administración Pública Federal Centralizada, así como Secretaría de Estado, encontramos otra definición que se refiere en términos de la LOAPF en su art. 17 a unidades administrativas que sirven para la más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de competencia de las Dependencias o ramos administrativos.

En este sentido, nos referiremos a la figura de lo que se entiende por *Órgano Administrativo Desconcentrado, de la siguiente manera:*

"Son entidades jerárquicamente subordinadas a las dependencias, con facultades específicas para resolver asuntos en la materia encomendada de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Los órganos desconcentrados

<sup>18</sup> Ibid, p.4.

<sup>19</sup> Cámara de Diputados LX Legislatura, *Denominación y Clasificación de las Secretarías de Estado a nivel local de los 31 estados y el Distrito Federal*, Centro de Documentación Información y Análisis, México, 2009, p. 3.

<sup>20</sup> Secretaría de Economía, *Misión y Visión*, [en línea], dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/mision-y-vision-se>, [consulta: 28 de febrero de 2014].

cuentan con autonomía administrativa, pero no tienen responsabilidad jurídica ni patrimonio propio. Es importante señalar que los recursos ejercidos por los órganos administrativos descentralizados forman parte del gasto del Ramo Administrativo que los coordina sectorialmente”.<sup>21</sup>

#### **1.4.4 Delegación del Gobierno Federal**

Una *Delegación del Gobierno Federal* “...es el ente descentralizado que ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central”.<sup>22</sup>

Entre sus características encontramos que son órganos descentralizados, en cuanto a que tienen las características siguientes:

“Forman parte de la centralización administrativa; mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría); poseen cierta libertad para su actuación técnica; debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga; cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio, y no poseen personalidad jurídica propia.”<sup>23</sup>

En este sentido, “...las Delegaciones Federales son órganos descentralizados regionales que dependen de la Administración Pública Centralizada y tienen como objetivo acercar a la ciudadanía los servicios públicos de sus respectivas competencias de manera ágil y expedita.”<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Véase, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario. [en línea], dirección URL: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estatisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/asignacion/asignacion\\_index.html](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estatisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion_index.html), [consulta: 28 de septiembre de 2014].

<sup>22</sup> Cámara de Diputados, LX Legislatura. *El Presupuesto Público identificado para las delegaciones del Gobierno Federal, por Entidad Federativa y por ramos, 2000-2009*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, 2009, p.4.

<sup>23</sup> Rafael Martínez Morales, *Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo*, Editorial Harla. México, 2007, volumen 3, p. 71.

<sup>24</sup> Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, op. cit., p.4.

## 1.5 Política Pública

Al igual que en la definición de Estado, las políticas públicas han sido conceptualmente abordadas desde diferentes puntos de vista; pero para efectos de la presente investigación se entenderá por Política Pública: “al conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.”<sup>25</sup>

Es así como Chandler y Plano conciben a las *políticas públicas* como: “las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.”<sup>26</sup>

Por lo anterior, es posible advertir que dentro del conjunto de actividades que lleva a cabo un gobierno; tales como: leyes, reglamentos, procedimientos y estrategias; entre otros, se encuentran inmersos los *programas públicos*, los cuales no deben ser entendidos como sinónimo de *políticas públicas* puesto que los programas son instrumentos de intervención pública directa que van dirigidos a una realidad social, para implementar una determinada política pública, que abarca una meta de mayor nivel gubernamental, gasto e interés público.

Como lo indica Fred M. Frodo: “...*las políticas públicas son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco más general de los programas de gobierno. Así pues, son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general.*”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Véase Peters en Francesc Pallares, *Las políticas públicas. El sistema político en acción*. Revista de Estudios Políticos. No.62. 1988,p.141.

<sup>26</sup> Véase Chandler y Plano en Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.106.

<sup>27</sup> Omar Guerrero Orozco, *Políticas Públicas: Una Resurrección de la Ciencia de la Policía*. Revista de Teoría y Praxis Administrativa, México, 1989-1990, p.2.

## **1.6 Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es:

“...el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal”.<sup>28</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conceptualiza al *PEF* de la siguiente forma:

*“El Gobierno requiere recursos para poder cumplir con sus funciones. A esos recursos se les denomina Gasto Público. La orientación, el destino y el tipo de gasto se detallan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, documento que autoriza la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El Presupuesto de Egresos especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.”<sup>29</sup>*

## **1.7 Fondo para el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PyME)**

El Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PyME) es:

*“...un instrumento que busca apoyar a las empresas en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores con el propósito de promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a*

---

<sup>28</sup> Definición.org, [en línea], dirección URL:<http://www.definicion.org/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion>, p.1, [consulta: 21 de febrero de 2014].

<sup>29</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>, [consulta: 21 de febrero de 2014].

*programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas".<sup>30</sup>*

De acuerdo con la estratificación del tejido empresarial de la Secretaría de Economía:

"...las empresas de tamaño micro serán aquéllas con hasta 10 trabajadores, y cuyo monto de ventas anuales sea de hasta cuatro millones de pesos; las pequeñas empresas, para las del sector comercio se considerará un rango de número de trabajadores de 11 hasta 30 y ventas anuales de 4.01 millones de pesos y hasta 100 millones de pesos; en tanto que, las pequeñas empresas del sector industrial y de servicios serán aquéllas con entre 11 y 50 trabajadores, con ventas también en un rango de 4.01 millones a 100 millones de pesos al año".<sup>31</sup>

### **1.7.1 Reglas de Operación (ROP)**

La Secretaría de la Función Pública (SFP), define a las *Reglas de Operación* como: "*...un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia".<sup>32</sup>*

### **1.7.2 Presupuesto Asignado**

De acuerdo al Glosario General del Instituto Nacional del Emprendedor, el término *presupuesto asignado*, en el Fondo PyME se refiere a aquel: "*Recurso asignado de manera anual mediante Decreto presidencial a favor del programa del Fondo PyME.*"<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Fondo PyME, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx>, [consulta: 21 de febrero de 2014].

<sup>31</sup> Pública Económica, *Nuevo criterio para clasificar a las MIPyMES*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.informador.com.mx/economia/2009/116319/6/publica-economia-nuevo-criterio-para-clasificar-a-las-mipymes.htm>, [consulta: 28 de febrero de 2014].

<sup>32</sup> Secretaría de la Función Pública, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>, [consulta: 21 de febrero de 2014].

<sup>33</sup> Idem.

### **1.7.3 Apoyos**

Las ROP del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2013, establecen que los *apoyos* son:

*"Los recursos económicos que el Gobierno Federal otorgará por conducto de la Secretaría de Economía, a través del Instituto Nacional del Emprendedor a los beneficiarios del Fondo PYME en los términos que establecen la presentes Reglas de Operación."*<sup>34</sup>

### **1.7.4 Proyectos**

Al igual que en el caso anterior, las ROP del Fondo PyME para el ejercicio fiscal 2013 señalan que los *proyectos* son: *"Conjunto de actividades programadas y presupuestadas que se dirigen al cumplimiento de uno o varios objetivos del FONDO PYME, los cuales se pueden presentar en forma individual o en grupo"*<sup>35</sup>

Las mismas Reglas de Operación diferencian entre el concepto de *proyectos* y el concepto de *proyectos estratégicos*, ya que a éstos últimos los define como:

*"Iniciativas productivas o de prioridad nacional, estatal o municipal que contribuyen a detonar el desarrollo regional o sectorial a través de la creación de empresas y/o generación de empleos, detonación de inversión, desarrollo de proveedores, innovación tecnológica, generación de cadenas de valor, infraestructura o aquéllas que determine el consejo directivo".*<sup>36</sup>

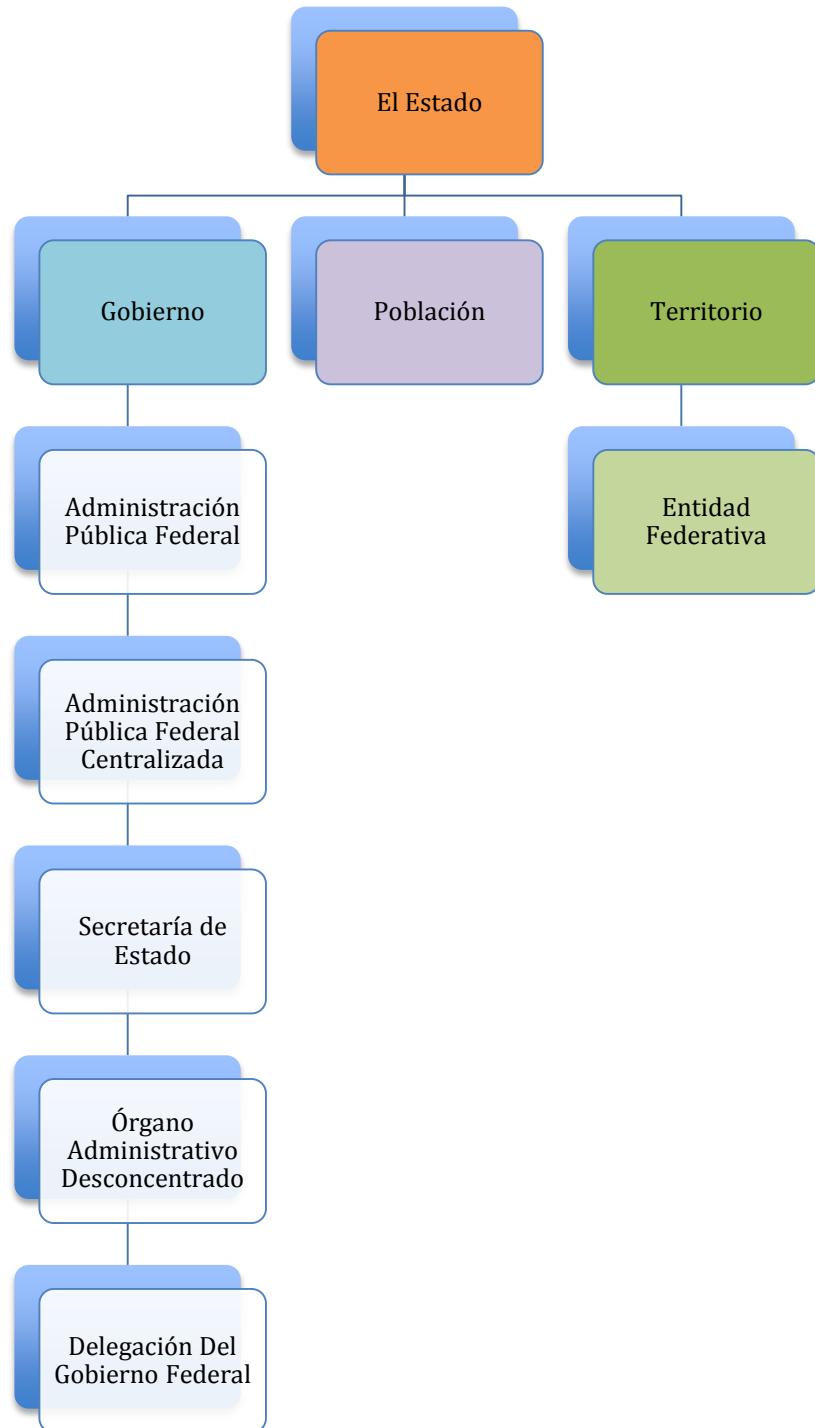
---

<sup>34</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2013*, Diario Oficial de la Federación, México, jueves 28 de febrero de 2013, (Decimosegunda sección-vespertina), p. 2.

<sup>35</sup> Ibid, p. 3

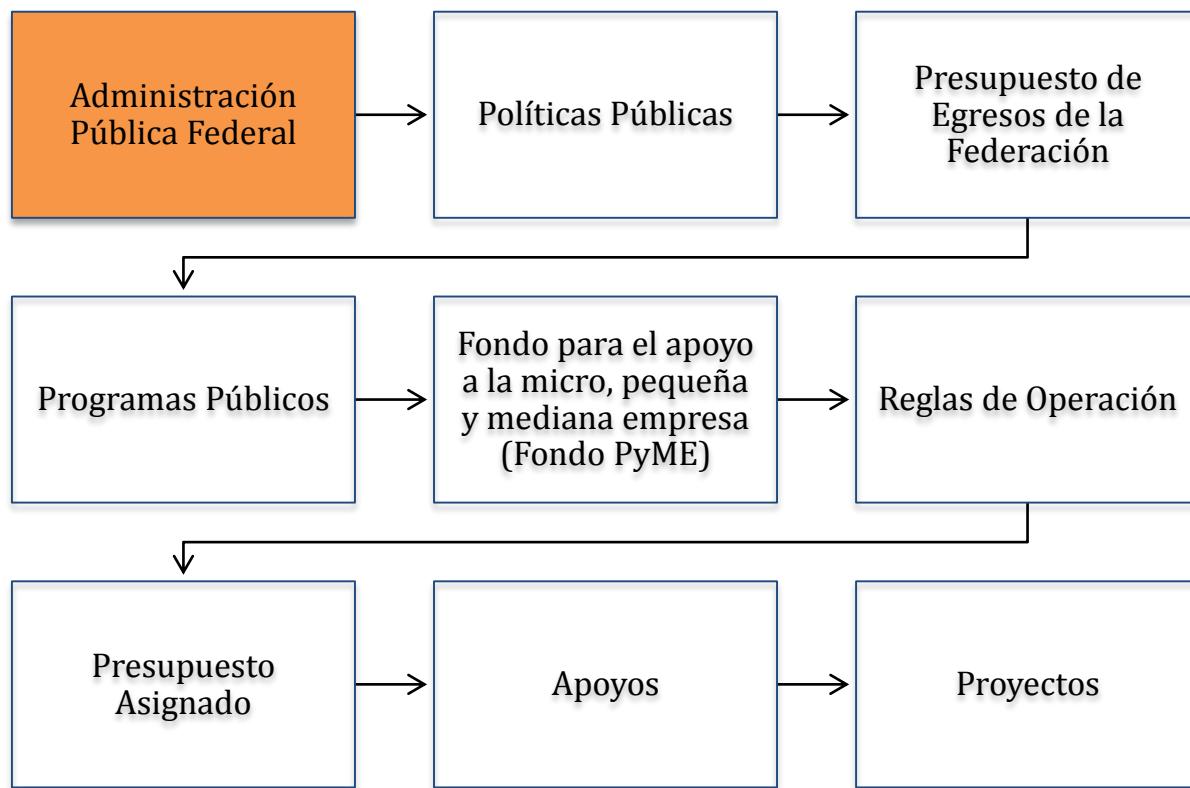
<sup>36</sup> Instituto Nacional del Emprendedor, *Glosario General de las convocatorias del Instituto Nacional del Emprendedor*, [en línea], p.2, dirección URL: [https://www.inadem.gob.mx/docs/convocatorias/INADEM\\_Glosario.pdf](https://www.inadem.gob.mx/docs/convocatorias/INADEM_Glosario.pdf), [consultado 21 de febrero de 2014].

## **Esquema 1. Vinculación de definiciones del Capítulo 1**



Fuente: Elaboración propia, con base a los apartados: 1.1,1.2,1.3,1.4; sub-apartados 1.4.1,1.4.2, 1.4.3 y 1.4.4. del Capítulo 1. Marco Conceptual.

## **Esquema 2. Continuación de vinculación de definiciones del Capítulo 1**



Fuente: Elaboración propia, con base a los apartados: 1.4, 1.5, 1.6, 1.7; sub-apartados: 1.7.1, 1.7.2, 1.7.3 y 1.7.4 del Capítulo 1. Marco Conceptual.

## **Capítulo II. Análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México, 2004-2013.**

**En el presente capítulo se hace un recorrido histórico de los antecedentes y evolución de las Reglas de Operación del Fondo PyME en 2004-2012, para posteriormente poner énfasis en 2013 con el análisis de los proyectos apoyados y la distribución de recursos asignados por el Fondo PyME al Estado de México y compararlos con los resultados obtenidos de los proyectos a nivel nacional.**

### **2.1 Antecedentes y evolución de las Reglas de Operación del Fondo PyME<sup>37</sup>**

El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME), se creó en 2004 como uno de los principales instrumentos de política pública nacional, para desarrollar una economía competitiva y generadora de empleos. Desde su inicio se conformó como un programa público de la Secretaría de Economía (SE) del Gobierno Federal, que buscó promover el desarrollo económico en el país, a través del impulso a las Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPyMES) y emprendedores.

Entre los antecedentes del Fondo PyME encontramos que la fuerte polarización económica, social y territorial que trajo consigo la globalización en la década de los 90, hizo necesaria la intervención de una política pública directa en el fomento empresarial de nuestro país. Las MIPyMES del mercado nacional se vieron sumamente afectadas por varios acontecimientos que se suscitaron, tales como: la crisis económica de 1995, misma que ocasionó que el sector financiero comercial no canalizara oportunamente recursos al sector productivo nacional, ocasionando con ello que la MIPyMES no pudieran acceder al financiamiento que era escaso o bien muy costoso. Otro evento importante que tuvo efectos negativos en el funcionamiento de las MIPyMES fue el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en el sentido de que

---

<sup>37</sup> Véase Esquema 3 de Cierre de Capítulo II en las págs-57.

derivado de la firma de dicho acuerdo, se desencadenó un incremento de la cantidad de importaciones con menores precios, afectando así al sector productivo nacional.<sup>38</sup>

Conforme fueron pasando los años, las MIPyMES permanecieron en una situación en las que los recursos financieros eran insuficientes para poder desarrollarse y seguir creciendo plenamente; esto innegablemente tuvo un efecto contraproducente que se vio reflejado en la disminución de generación de empleo; por lo cual en el año 2000 con la llegada al Poder Ejecutivo de Vicente Fox Quesada fue incorporado por primera vez de manera explícita en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 y en el Programa de Desarrollo Empresarial de la Secretaría de Economía 2001-2006, la estrategia de otorgar apoyos directos de carácter transitorio o temporal, a las micro, pequeñas y medianas empresas que lo requirieran.

En 2001, la Secretaría de Economía creó dentro de su estructura a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME), para que se encargara de diseñar herramientas y promover programas que tuvieran como propósito crear, desarrollar y consolidar a las MIPyMES.

Posteriormente en 2002, fue publicada la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para fomentar la creación y apoyo a las MIPyMES en su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad; a fin de que pudieran incrementar su participación en el desarrollo económico del país.<sup>39</sup>

A manera de corolario, se puede decir que el Fondo PyME, "...se creó en el 2004 como un fondo unificador bajo la coordinación de la SPyME, que concentró diversos fondos que fueron

---

<sup>38</sup> Centro de Estudios Estratégicos Campus Ciudad de México de Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*, ITESM, México, 2009, p.49.

<sup>39</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Última Reforma DOF 18-01-2012*, Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, 2012 vigente, p.1.

creados entre los años 2001 y 2003: el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa<sup>40</sup> (FAMPyME), el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas<sup>41</sup> (FIDECAP), el Fondo de Apoyo para el acceso al financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas<sup>42</sup> (FOAFI) y el Fondo de Apoyo al Comercio Exterior<sup>43</sup> (FACOE).”<sup>44</sup>

El Fondo PyME como estrategia de política pública de desarrollo económico nacional, no sólo integró los objetivos de los programas o fondos mencionados líneas arriba; sino que buscó impulsar tanto a las empresas MIPyMES, como a las iniciativas de los emprendedores y de todos aquellos que promovieran la inversión productiva para la generación de empleos y de MIPyMES, por medio del otorgamiento de apoyos temporales a proyectos que fomentaran la creación, desarrollo, consolidación, competitividad, viabilidad, productividad y sustentabilidad de los beneficiarios; a fin de alcanzar un gran impacto estatal, regional y sectorial.<sup>45</sup>

El Fondo PyME desde que se implementó en 2004 hasta 2012, se conformó como un Programa Público sujeto a Reglas de Operación (ROP), a través del cual se buscó otorgar subsidios<sup>46</sup> a las MIPyMES y emprendedores como población objetivo, con el apoyo de organismos intermedios y con apego a las disposiciones del Decreto de

---

<sup>40</sup> Secretaría de Economía, *Libro Blanco del Fondo PyME*, FAMPyME: “Fondo creado en el 2001 por la SPyME, para Apoyar a las MIPyMES mediante el fortalecimiento de su capacidad de gestión y producción a través del desarrollo del conocimiento, la gestión y la innovación tecnológica y la cultura empresarial, logrando con ello aumentar la participación de las MIPyMES en los mercados..”, SE, México, 2000-2006, p.4.

<sup>41</sup> Idem. FIDECAP: “Fondo creado en el 2001 por la SPyME, para apoyar la realización de proyectos productivos de alto impacto que permitan la incorporación eficiente de las MIPyMES a las cadenas productivas”.

<sup>42</sup> Ibid. p. 5. FOAFI: “Fondo creado en el 2002 por la SPyME, para fomentar y constituir esquemas e instrumentos financieros que apoyen el acceso al crédito y al financiamiento del Sistema Financiero Nacional a las MIPyMES, incrementando su capacidad de autogestión e impulsando el desarrollo regional y sectorial, promoviendo la igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres.”

<sup>43</sup> Idem. FACOE: “Fondo creado en el 2003 por la SPyME, para incrementar de manera permanente la actividad exportadora de las MIPyMES, promoviendo la igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres”. Véase, “Libro Blanco del Fondo PyME.”

<sup>44</sup> Centro de Estudios Estratégicos Campus Ciudad de México de Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*. op. cit, p. 56.

<sup>45</sup> Secretaría de Economía, Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2004, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 27 de febrero de 2004, (segunda sección), p.1.

<sup>46</sup> Capítulo II. *Eliminación de Subsidios*, [en línea], p.3, Subsidio: “Se le puede considerar como un impuesto negativo, puesto que el gobierno en lugar de recaudar los recursos, los erogará en beneficio de una industria o de los consumidores (...) los subsidios tienen como propósito proteger a los grupos más desprotegidos de la población y pueden ayudar a corregir las fallas del mercado, dirección URL [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/mec/rodriguez\\_s\\_ii/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mec/rodriguez_s_ii/capitulo2.pdf). [consultado: 10 de marzo de 2014]

Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, así como sus Reglas de Operación y las demás disposiciones normativas, legales y administrativas aplicables.<sup>47</sup>

Cabe señalar que para el pago y registro de las operaciones presupuestarias del Fondo PyME, "...la SE tiene como beneficiario a Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito (NAFIN) sustentado en el Contrato de Mandato que celebraron en el 2004 por una parte la SE, (Mandante) y NAFIN (Mandatario), en el que se convino que el mandatario ejecutaría los actos jurídicos y se comprometió a recibir y administrar los recursos que se destinen al Fondo PyME, con objeto de asegurar una aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos federales, en cumplimiento de las disposiciones jurídicas".<sup>48</sup>

A propósito de lo anteriormente citado, en dicho contrato se estipula que en el supuesto de que los recursos previstos para otorgar apoyos al 31 de diciembre del ejercicio fiscal que corresponda, no hayan sido debidamente comprobados, siempre y cuando, no sean devengados, deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE).

En este sentido, se puede decir que el Fondo PyME fue creado para cumplir con las estrategias del Gobierno Federal contempladas, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 como en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006, para impulsar la economía, elevar y extender la competitividad del país y generar empleos.

Es así como la operación del Fondo PyME en resumidas cuentas está basado en destinar apoyos o subsidios para la ejecución de un proyecto, mismos que son complementados con aportaciones del sector público, social o privado; es por ello que la SPyME a lo largo de varios años se ha dado a la tarea de celebrar convenios de

---

<sup>47</sup> Secretaría de Economía, *Libro Blanco del Fondo PyME*, op.cit., pp.6-7.

<sup>48</sup> Secretaría de Economía, *Grupo Funcional de Desarrollo Económico*, [en línea], p.5, 2011, dirección URL: Secretaría de Economía, *Grupo Funcional de Desarrollo Económico*, [en línea], p.5, 2011, dirección URL: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo\\_Economico/2011\\_0331\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0331_a.pdf), [consultado: 27 de marzo de 2014].

aportación conjunta con los gobiernos de las entidades federativas, a fin de que la aportación de recursos de los apoyos se diera en una proporción mínima de partes iguales (1:1).

El funcionamiento del Fondo PyME en 2004, se dividió en dos etapas: la primera consistió en manejar subsidios en todas las categorías a fondo perdido<sup>49</sup>; la segunda combinó esquemas de apoyo a empresas en lo particular por medio de créditos o financiamientos de fondo revolvente<sup>50</sup> con apoyo de proyectos a fondo perdido en las categorías siguientes: i) creación y fortalecimiento de empresas; ii) desarrollo tecnológico e innovación; iii) articulación productiva sectorial y regional (excepto proyectos productivos individuales); iv) acceso a mercados; v) extensionismo financiero<sup>51</sup>; y vi) realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción.

En el ejercicio fiscal 2004, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) estableció erogaciones del Ramo 10 de Economía, a través del Fondo PyME para prever el otorgamiento de estos apoyos transitorios destinados a promover el desarrollo económico nacional. De conformidad con los artículos 9, 10 y 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 285 de su Reglamento del mismo año; asimismo, el Fondo PyME cuenta con una de clave de registro para operar con actos jurídicos: P20071020000007<sup>52</sup> y la clave presupuestal S020, lo clasifica como un

---

<sup>49</sup> Economía y Finanzas, *El blog del Salmón*, [en línea], p.1. Fondo Perdido: “que no se exige su reembolso, en el mejor de los casos alguna justificación del destino final de los fondos”, dirección URL: <http://www.elblogsalmon.com/economia/las-subvenciones-a-fondo-perdido-son-efectivas>, [consultado: 11 de abril de 2014].

<sup>50</sup> Diccionario de Economía, [en línea], p.1, Fondo Revolvente: “Importe o monto que en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se destina a cubrir necesidades urgentes que no rebasen determinados niveles, los cuales se regularizarán en períodos establecidos o acordados convencionalmente y que se restituyen mediante la comprobación respectiva. Dicho monto es definido y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”, dirección URL: [http://www.ecofinanzas.com/diccionario/F/FONDO\\_REVOLVENTE.htm](http://www.ecofinanzas.com/diccionario/F/FONDO_REVOLVENTE.htm); [consultado: 11 de marzo de 2014].

<sup>51</sup> Gobierno del Estado de México, [en línea], p.2, Extensionismo Financiero: “Es una red conformada por profesionales capacitados y acreditados, quienes apoyan a los empresarios en sus gestiones para obtener el financiamiento más adecuado a sus necesidades de forma gratuita. Los extensionistas financieros, permiten vincular a las PyMES con la oferta de productos financieros”, dirección URL: [http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/me\\_pdf\\_extensionfinan.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/me_pdf_extensionfinan.pdf), [consultado: 13 de marzo de 2014].

<sup>52</sup> Evaluación del Registro de Fideicomisos 2011, [en línea], p.1, dirección URL: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informes/eval\\_registro\\_sector/eval\\_registro\\_sector\\_2011\\_1t.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informes/eval_registro_sector/eval_registro_sector_2011_1t.pdf), [consultado: 11 de marzo de 2014].

programa federal sujeto a ROP cuyos subsidios están destinados a los sectores social y privado, o a las entidades federativas y municipios, definidos en el PEF<sup>53</sup>.

Es así como los apoyos del Fondo PyME se integraron en las ROP 2004, por subsidios previstos en el PEF, con aportaciones de los gobiernos estatales mediante la suscripción de un convenio de coordinación entre la SPyME y las entidades federativas; aportaciones complementarias de los organismos intermedios (OI), <sup>54</sup> de los beneficiarios<sup>55</sup> y de otras instituciones; mismos que se depositaron en una cuenta o subcuenta específica, conforme a lo dispuesto en el Manual de Procedimientos de las ROP en mención. En este sentido, se advierte que desde que el Fondo PyME inició su operación en 2004 hasta 2012, fue administrado por la SPyME, Subsecretaría adscrita a la SE.

Cabe señalar que el mecanismo de otorgamiento de los apoyos a los proyectos en las ROP 2004 del Fondo PyME, contemplaron que éstos no se otorgarían de manera directa a los beneficiarios, sino que sería a través de organismos intermedios, para que éstos se encargaran de seleccionar los proyectos susceptibles de recibir apoyos del Fondo PyME. Por ello, las solicitudes de apoyo de los interesados debían presentarse en las ventanillas de recepción establecidas por la SE en sus delegaciones federales, en las ventanillas de los gobiernos estatales, en la ventanilla única de la SPyME o bien a través de los OI conforme a un formato establecido. Esta mecánica siguió vigente en las ROP sucesivas del Fondo PyME para los ejercicios fiscales 2006- 2012.

---

<sup>53</sup> Anexos del Libro Blanco Fondo Pyme 2011-2012, [en línea], p. 1, dirección UR: [http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/ecr\\_2011\\_2012\\_fpyme\\_anexos.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/ecr_2011_2012_fpyme_anexos.pdf), [consultado: 11 de marzo de 2014].

<sup>54</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2004*, op. cit., p. 8, Organismo Intermedio: “Gobiernos de los Estados a través de s de las dependencias cuyo ámbito de competencia se relacione con los objetivos generales y específicos del FONDO PyME, Ayuntamientos, Delegaciones Políticas del DF, personas morales sin fines de lucro, fideicomisos públicos, privados o mixtos, confederaciones, cámaras, organismos empresariales, organizaciones sociales, instituciones académicas, tecnológicas y de investigación públicas o privadas, centros de investigación, entidades públicas o privadas internacionales nacionales, regionales y municipales, que sean aprobadas por el Consejo Directivo y que canalicen apoyos a la población objetivo o beneficiarios que contemplan dichas Reglas de Operación.”

<sup>55</sup> Ibid, p.3, Beneficiario: “MIPyMES, emprendedores y grandes empresas cuando beneficien directa o indirectamente en forma importante a las MIPyMES.”

Las solicitudes de apoyo a proyectos, primero tenían que ser pre evaluadas por un Subcomité Técnico Estatal,<sup>56</sup> de ser aprobadas por éste serían enviadas a la SPyME para que el Consejo Directivo del Fondo PyME<sup>57</sup> fuera la última instancia en resolver la aprobación o rechazo de un proyecto.

Las ROP del Fondo PyME para el ejercicio fiscal 2004 puntualizaron que en caso de que una Entidad Federativa no contara con suficiencia presupuestal para aportar recursos, entonces con base a la disponibilidad presupuestal del Fondo PyME, el Consejo Directivo podría asignar recursos federales directamente a las MIPyMES para atender sus solicitudes y para ello se tendrían que respetar los montos y porcentajes de aportación establecido en cada categoría o rubro de apoyo.

Si se trataba de acciones estratégicas que tuvieran un beneficio notorio en alguna Entidad Federativa o región específica del territorio nacional, el Consejo Directivo también tendría facultad para asignar recursos directamente de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, pero el porcentaje máximo de apoyo a un proyecto sería hasta el 85%, sin tener que sujetarse a los montos y porcentajes de aportación previstos en las categorías de apoyo.

En cuanto al presupuesto federal asignado al Fondo PyME, las ROP 2004 establecieron en el art. 16 que se distribuiría de la siguiente forma: un 97% para los apoyos de los beneficiarios y 3% para gastos asociados a la supervisión y evaluación del Fondo PyME. Aquí es importante señalar que los montos y porcentajes máximos de apoyo a otorgar a cada proyecto y/o beneficiario, estarían en función de los límites máximos contemplados en cada categoría, subcategoría y concepto indicados en el

<sup>56</sup> Instituto de Ingeniería UNAM, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme)*, [en línea], p.8, Subcomité Técnico Estatal: “Secretario de Desarrollo Económico de cada Entidad Federativa, Delegado Federal de la Secretaría de Economía y un Representante del Sector Privado de la Entidad Federativa.”, dirección URL: [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2004.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2004.pdf), p. 8, [consultado: 4 de marzo de 2014].

<sup>57</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2004*, op. cit., p. 16, Consejo Directivo: “Titular de la SPyME, 5 funcionarios subordinados a éste con nivel mínimo de Director General Adjunto, 2 representantes de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), y un representante del órgano de Control Interno con derecho a voz, al igual que invitados representantes de organismos e instituciones relacionados con el programa con derecho a voz únicamente.”

Anexo A de dichas ROP. Asimismo, estarían sujetos a las disponibilidades presupuestarias, resultados y beneficios económicos obtenidos de las evaluaciones que llevarían para tal efecto la SPyME y otros organismos fiscalizadores.

En las ROP del Fondo PyME 2005, lo único que se modificó fue la distribución del presupuesto federal asignado; puesto que establecieron que sería como mínimo el 95% para apoyos de los beneficiarios y el 5% para gastos asociados a la operación, supervisión y evaluación del Fondo PyME.

Respecto a las ROP del Fondo PyME 2006 se mantuvo el mismo esquema de distribución de recursos asignados, sólo se añadió lo siguiente:

Que de acuerdo a lo establecido en el art. 55 del PEF de dicho ejercicio fiscal; el Fondo PyME dispondría de la contratación de una institución académica, de investigación u organismo nacional o internacional especializado, para realizar una evaluación externa y ver el cumplimiento y apego de dichas ROP.<sup>58</sup>

Por otra parte, en estas mismas ROP se estableció en el art.55 que los indicadores de impacto del Fondo PyME; serían:

“número de empleos generados y conservados, número de MIPyMES atendidas, número de MIPyMES incubadas por incubadora(sic),<sup>59</sup> número de MIPyMES integradas a cadenas productivas, número de MIPyMES con acceso a un financiamiento, número de MIPyMES en proceso de exportar o diversificar sus mercados, derrama crediticia de los apoyos entregados y monto de la inversión total involucrada en los proyectos apoyados.

---

<sup>58</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2006*, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 18 de febrero de 2005, (segunda sección), p.23.

<sup>59</sup> Ibid,p.3, Incubadora: “Son centros de apoyo a emprendedores que facilitan la creación de empresas mediante servicios integrales de articulación y acompañamiento empresarial, para el desarrollo y puesta en marcha de su plan de negocios, evaluando su viabilidad técnica, financiera, de mercado y con orientación a las vocaciones, productivas, regionales y sectoriales, y que convencionalmente proveen espacios físicos, acceso a equipo, de capacitación, y asesoría en aspectos administrativos, de logística, de mercado, de acceso al financiamiento, así como servicios de información y apoyo técnico.”

Los indicadores de gestión, serían: número de proyectos apoyados, índice de complementariedad de recursos, número de incubadoras apoyadas, número de MIPyMES que recibieron extensionismo financiero, número de impulsoras de la oferta exportable apoyadas y número de empresas integradas a esquemas de desarrollo de proveedores.”<sup>60</sup>

Las ROP del Fondo PyME para el ejercicio fiscal 2007 y 2008, únicamente incorporaron el que se apegaran a los objetivos y estrategias de la política económica contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Economía 2007-2012; pero la repartición del presupuesto asignado al Fondo PyME y el mecanismo y distribución para otorgamiento de los apoyos a los proyectos, fue el mismo que establecieron las ROP del Fondo PyME para los ejercicios fiscales 2004-2006.

En las ROP del Fondo PyME 2009, sólo se agregó que las categorías se integrarían por segmentos de la población objetivo y de conformidad a lo establecido en el art.32 del PEF del mismo ejercicio fiscal se estableció lo siguiente: “Todos aquellos programas que promovieran el acceso al financiamiento y que las dependencias y entidades apoyaran con recurso presupuestario, debían ser implementados exclusivamente por conducto de la banca de desarrollo, de la financiera rural o de fideicomisos públicos de fomento del Gobierno Federal.”<sup>61</sup>

Por lo anterior, el 30% de los recursos aprobados del PEF para el Fondo PyME serían afectados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para constituir el “Fideicomiso México Emprende”<sup>62</sup>, que estaría a cargo de la SE y al menos el 20% de los

---

<sup>60</sup> Ibid, p. 24.

<sup>61</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2009*, Diario Oficial de la Federación, México, lunes 29 de diciembre de 2008, (Décimoquinta sección), p.2.

<sup>62</sup> Gaceta Parlamentaria, número 3208-IV, jueves 24 de febrero de 2011, [en línea], p.1, Fideicomiso: “Un fideicomiso es un contrato mercantil por virtud del cual, una persona que se denominará fideicomitente, entrega bienes o derechos a otra que se denominará fiduciaria, para que ésta los administre y realice con ellos el cumplimiento de finalidades lícitas, determinadas y posibles; una vez que éstos sean cumplidos, destine los bienes, derechos y provechos aportados y los que se hayan generado a favor de otra persona que se denomina fideicomisario, que puede ser el propio fideicomitente.”, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/feb/20110224-IV/IIniciativa-9.html>, [consultado: 14 de marzo de 2014]. Fideicomiso México Emprende: “Es un programa dirigido al otorgamiento de crédito por parte de la banca en favor de las micros, pequeñas y medianas empresas; la Secretaría de Economía en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, banca de desarrollo, banca múltiple, intermediarios financieros especializados y otros organismos, crearon el Sistema Nacional de Garantías.

recursos aprobados para el Fondo PyME, se destinarían al “*Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial*”<sup>63</sup>, constituido por Nacional Financiera, S.N.C. para cumplir con los fines del mismo. En este contexto, el PEF asignó al Fondo PyME recursos en los capítulos de gasto 4000 subsidios y transferencias, 7000 aportaciones a fideicomisos y mandatos; conforme al clasificador por objeto de gasto de la administración pública federal (APF); por lo que en las ROP en mención, se haría referencia de los apoyos sin especificar su naturaleza.<sup>64</sup>

Por su parte, las ROP del Fondo PyME 2010, se mantuvieron en las mismas condiciones que las del ejercicio 2009; mientras que las de 2011 modificaron la distribución del presupuesto federal asignado al Programa, quedando establecido que se destinaría como mínimo el 95.2% de los recursos, para apoyos de la población objetivo y el 4.8% para gastos asociados a la eficiente promoción, operación, seguimiento y evaluación del mismo. De igual forma, se contempló que en un portal electrónico llamado: *Sistema de Transparencia*, se haría el registro de una cédula de apoyo, para rastrear las solicitudes y agilizar los trámites de acceso y comprobación de proyectos, en caso de ser aprobados.<sup>65</sup>

---

Observatorio PyME, [en línea], p. 1, Fideicomiso México Emprende: “Este Fideicomiso busca fortalecer financieramente los esquemas de garantía, mediante la aportación de recursos dirigidos a cubrir el riesgo crediticio, y a la vez ha ayudado para que las instituciones financieras cuenten con una serie de respaldos tangibles que les garanticen, en un eventual caso de suspensión de pago, la recuperación total o parcial de la deuda”, dirección URL: [http://www.observatoriopyme.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=103:fideicomiso-mexico-emprende-sistema-nacional-de-garantias&catid=62:programas-se&Itemid=56](http://www.observatoriopyme.org/index.php?option=com_content&view=article&id=103:fideicomiso-mexico-emprende-sistema-nacional-de-garantias&catid=62:programas-se&Itemid=56), [consultado: 13 de marzo de 2014].

<sup>63</sup> Alide, *Financiamiento Sectorial*, [en línea], p.1, Fideicomiso de contragarantía para el Financiamiento Empresarial: “Con el propósito de administrar eficientemente los recursos en contragarantía que aportan los organismos públicos y/o privados para el apoyo de diversos proyectos, NAFIN constituyó el “Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial” (Fondo Contragarante). Los recursos aportados están invertidos en contratos individuales, debido a que, en su mayoría, corresponden a asignaciones presupuestales (aportaciones de la Secretaría de Economía-SE) que deben tener un control estricto en su administración y ejercicio. Estas aportaciones son para contragarantizar proyectos específicos, con metas específicas establecidas en una cédula de apoyo autorizada por los órganos de decisión de la SE, y formalizada a través de un convenio de colaboración.”, dirección URL: [http://www.alide.org.pe/fn\\_intermediarios-financieros.asp](http://www.alide.org.pe/fn_intermediarios-financieros.asp), [consultado: 14 de marzo de 2014].

<sup>64</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2009*, Idem, p. 2.

<sup>65</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2011*, Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 29 de diciembre de 2010, (Décimo tercera sección), p.2.

Finalmente en las ROP del Fondo PyME para el ejercicio fiscal 2012, el presupuesto federal asignado quedó distribuido de la siguiente manera: se destinaría como mínimo el 95.39% de los recursos para los apoyos de los proyectos y el 4.61% para gastos asociados a la eficiente promoción, operación, seguimiento y evaluación del Fondo PyME.<sup>66</sup>

Cabe señalar, que en la evolución de las Reglas de Operación del Fondo PyME del 2004 al 2012, se pudo observar de manera general que no se modificó el mecanismo de otorgamiento de los apoyos a proyectos; dado que se mantuvo el esquema de canalizar los recursos de los apoyos mediante OI y no de manera directa a los beneficiarios o población objetivo del Fondo PyME.

Conforme a lo aprobado en el PEF y a lo reportado en la Cuenta Pública Federal el histórico del presupuesto autorizado original,<sup>67</sup> modificado<sup>68</sup> y ejercido<sup>69</sup> al Fondo PyME se fue incrementando de manera notable de 2004 a 2012, como se pudo observar en la tabla siguiente:

---

<sup>66</sup> Secretaría de Economía, Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2011, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 23 de diciembre de 2011, (Tercera sección), p.7.

<sup>67</sup> Diccionario de Economía, op.cit, p. 1, Presupuesto Original Autorizado: "Son estimaciones de Gastos autorizadas por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son el resultado de la iniciativa que el ejecutivo envía a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desarrollar las actividades de la Administración Pública Federal incluidos en el Poder Legislativo y Judicial y demás ejecutores del Gasto, durante el periodo de un año a partir del primero de enero."

<sup>68</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Última Reforma DOF 05-11-2012, México, 2012 vigente, p.3, Presupuesto Modificado Autorizado: "Es la asignación presupuestaria para cada uno de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, a una fecha determinada, que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias que se tramiten o informen conforme a lo dispuesto por el artículo 92 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables, al presupuesto aprobado, y que se expresa a nivel de clave presupuestaria para los ramos, y de flujo de efectivo para las entidades."

<sup>69</sup> Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal, [en línea], p.1, Presupuesto Ejercido: "Importe de las erogaciones realizadas por las dependencias, delegaciones, órganos descentrados y entidades, con cargo al presupuesto autorizado.", dirección URL: <http://presupuesto.atomointeractive.com.mx/glosario2.html>, [consultado: 14 de marzo de 2014].

**Tabla 1. Histórico del presupuesto destinado al otorgamiento de apoyos del Fondo PyME 2004-2012**

Año de ejercicio fiscal	Presupuesto (Millones de pesos)			Variación Nominal (%)
	Original	Modificado	Ejercido	Presupuesto Ejercido vs. Presupuesto Modificado
2004	783.45	1,182.55	1,182.55	0.00
2005	1,556.00	1,834.65	1,830.05	-0.25
2006	1,814.92	3,124.46	3,124.40	-0.00
2007	2,743.40	3,408.80	3,408.80	0.00
2008	3,501.34	6,516.04	6,516.04	0.00
2009	5,498.37	5,255.42	5,255.42	0.00
2010	5,819.70	5,923.18	5,923.18	0.00
2011	6,777.69	6,700.40	6,700.40	0.00
2012	7,237.72	6,978.33	6,905.93	-1.03

Fuente: Secretaría de Economía, elaboración propia con base al *III Informe Trimestral 2013 de los Programas sujetos a ROP y otros subsidios*, [en línea], 2013, p.20; dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/SUB3IT13.pdf>, [consultado: 13 de marzo de 2014].

Los datos reflejados en la tabla, contemplan sumatorias redondeadas establecidas en el “Tercer Informe Trimestral para el Ejercicio Fiscal 2013.” Cabe señalar, que dichas cifras están incluyendo todas las erogaciones del presupuesto asignado al Fondo PyME, mismas que están asociadas a gastos indirectos; subsidios y subvenciones; y transferencias a fideicomisos del Programa ya mencionados.

Asimismo, en 2008 la modificación al presupuesto anual original se debió a una ampliación líquida por 3,060.81 millones de pesos a la SPyME a través del Fondo PyME, para respaldar el Programa de Competitividad de la Industria de la Tortilla y para

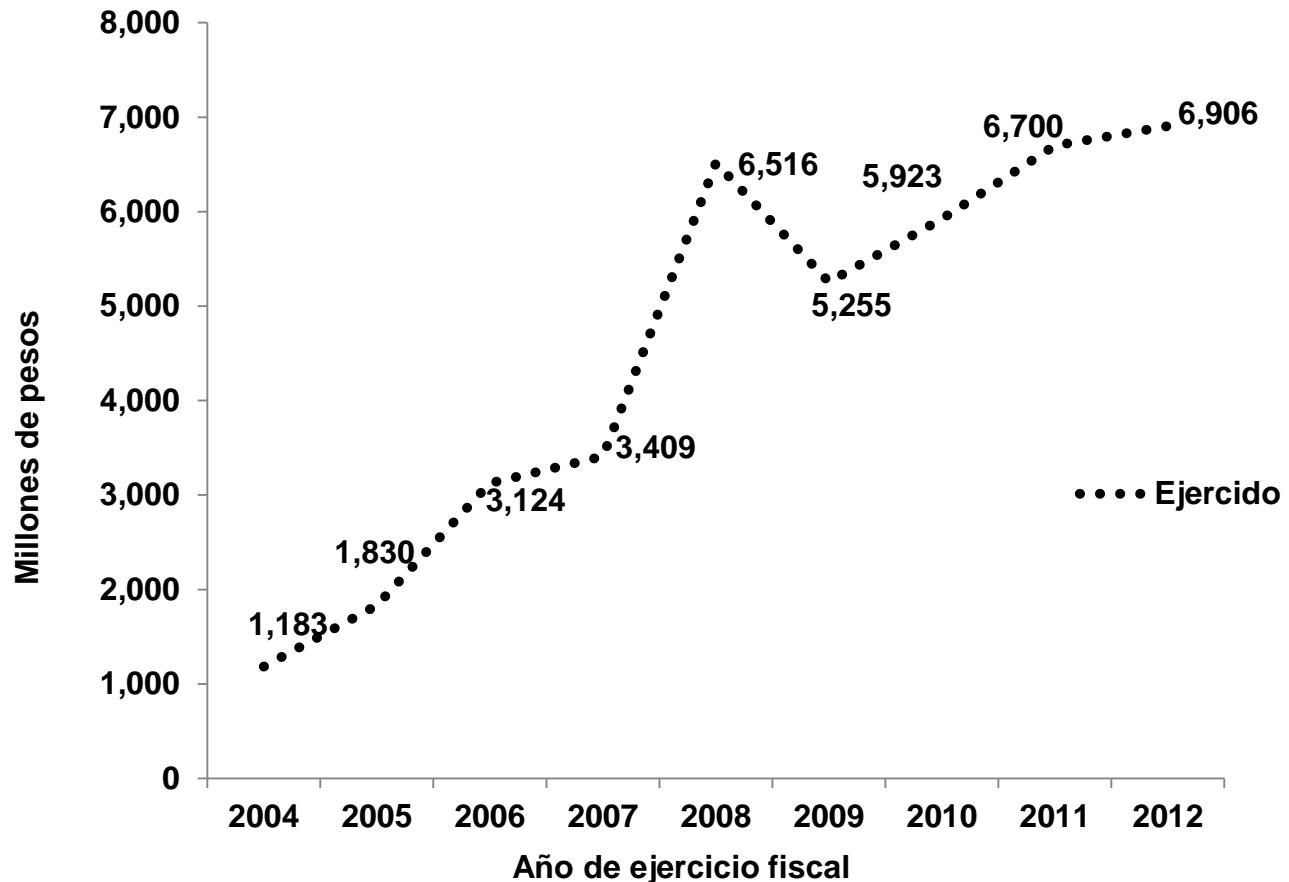
apoyar proyectos estratégicos que contribuirían al desarrollo sectorial y regional del país de las empresas General Motors y Ford.<sup>70</sup>

Tomando como base el presupuesto ejercido para el otorgamiento de apoyos del Fondo PyME del 2004 al 2012, se tiene que en 2008 el presupuesto ejercido fue mayor en comparación a 2007 y 2009, debido a que se presentó en el país una crisis financiera y la estrategia implementada por el Gobierno Federal fue elevar el presupuesto del Programa para contribuir con las MIPyMES mexicanas, al ser éstas generadoras de más del 90% de empleos en el país; esto se puede ver de manera esquemática en el gráfico siguiente:

---

<sup>70</sup> Secretaría de Economía, *Informe de evaluación correspondiente al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2008 sobre el presupuesto ejercido a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de los resultados establecidos en las Reglas de Operación de los fondos y programas a cargo de la Secretaría de Economía, señalados en el anexo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008*, [en línea], p.18, dirección URL: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/IT4\\_PRO08.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/IT4_PRO08.pdf), [consultado: 16 de abril de 2014].

**Gráfica 1. Histórico del presupuesto destinado al otorgamiento de apoyos del Fondo PyME 2004-2012**



Fuente: Secretaría de Economía, elaboración propia con base al *III Informe Trimestral 2013 de los Programas sujetos a ROP y otros subsidios*, [en línea], 2013, p.20; dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/SUB3IT13.pdf>, [consultado: 13 de marzo de 2014].

Respecto a las variación real del presupuesto ejercido del Fondo PyME en 2004-2012 y tomando como deflactor implícito del PIB el año base 2008, se obtuvo lo reflejado en la tabla siguiente:

**Tabla 2. Variación Real (%) del Presupuesto Ejercido del Fondo PyME 2004-2012**

Año de ejercicio fiscal	Presupuesto ejercido nominal (millones de pesos)	Deflactor implícito del PIB. Año base (2008, INEGI)	Presupuesto ejercido real de 2008 (millones de pesos)	Variación real (%)
2004	1,182.55	80.2366123	1,473.82	No disponible
2005	1,830.05	84.5785178	2,163.72	46.81%
2006	3,124.40	89.9119207	3,474.95	60.60%
2007	3,408.80	94.3107764	3,614.43	4.01%
2008	6,516.04	100	6,516.04	80.27%
2009	5,255.42	103.516625	5,076.89	-22.08%
2010	5,923.18	108.159205	5,476.35	7.87%
2011	6,700.40	113.792658	5,888.25	7.52%
2012	6,905.93	117.524061	5,876.18	-0.20%

Fuente: INEGI, Secretaría de Economía, elaboración propia con base al *III Informe Trimestral 2013 de los Programas sujetos a ROP y otros subsidios, [en línea]*, 2013, p.20; dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/SUB3IT13.pdf>, [consultado: 9 de junio de 2014].

A lo largo del periodo 2004-2012, el año que registra mayor crecimiento respecto al presupuesto ejercido el año anterior es el 2008, con una variación positiva del 80.27% ya que como se explicó líneas arriba hubo mayor asignación de recursos por parte de la Cámara de Diputados para respaldar proyectos estratégicos que contribuirían al desarrollo sectorial y regional del país, como lo fue el caso del sector automotriz.

Ahora bien, en 2009 se registró la variación real negativa más fuerte del presupuesto ejercido con -22.08% debido a que la SE en ese año concentró los recursos en cuatro programas públicos dirigidos a la promoción y búsqueda del incremento de la competitividad de las empresas mexicanas, tales como: “Programa para impulsar la competitividad de sectores industriales; Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta

*Tecnología (PRODIAT); Estudios de Pre inversión y Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera y contrajo el gasto destinado a otros 23 programas de la propia Dependencia como lo fue el caso del Fondo PyME”*.<sup>71</sup>

Lo que ocasionaron las variaciones presupuestales enunciadas a lo largo tiempo fue que el Fondo PyME modificara categorías de apoyo, algunos rubros fueron eliminados, otros se integraron o bien fueron adicionados porque la participación del gasto en función de la cobertura de apoyo a la población objetivo se amplió.

En 2004, se contempló en las ROP del Fondo PyME once categorías o rubros de apoyo; mismas que tuvieron que ver con: i) creación y fortalecimiento de empresas e innovación tecnológica; ii) articulación productiva sectorial y regional; iii) acceso a mercados; iv) acceso al financiamiento; v) capacitación empresarial; vi) consultoría empresarial; vii) elaboración de contenidos para capacitación de las MIPyMES; viii) formación de instructores y consultores; ix) elaboración de estudios y proyectos; x) promoción; y xi) fortalecimiento de organismos intermedios.<sup>72</sup>

Para 2009, hubo un cambio significativo de categorías por segmentos de población objetivo, las cuales quedaron articuladas y se simplificaron de la siguiente forma: i) nuevos emprendedores; ii) microempresas; iii) pequeñas y medianas empresas; iv) empresas gacela<sup>73</sup>; v) realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción; y vi) empresas tractoras<sup>74</sup>.

En 2012, los rubros de apoyo quedaron de la siguiente forma: i) nuevos emprendedores; ii) microempresas; iii) pequeñas y medianas empresas; iv) empresas

<sup>71</sup> Véase, LXI Legislatura Cámara de diputados. *La Secretaría de Economía en 2011: mayores recursos sin justificación*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEPF), [en línea]. México, 2010, p.2, dirección URL:

<http://www.cepf.gob.mx/publicaciones/nota/2010/octubre/notacefp0492010.pdf> [consultado: 25 de junio de 2014].

<sup>72</sup> Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*, [en línea], México, 2009 p.58, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/Resumenejecutivo2008-2009.pdf> [consultado: 17 de marzo de 2014].

<sup>73</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2009*, op. cit., p.5, Empresas Gacela: “Pequeñas y medianas empresas que tienen capacidad y potencial de crecimiento para incrementar sus ventas y generar empleos de alto valor agregado.”

<sup>74</sup> Idem. Empresas Tractoras: “Son las grandes empresas, establecidas en el país que por su posición en el mercado, vertebran las cadenas productivas, desarrollan proveedores de manera eficiente y son ancla del crecimiento regional y de los agrupamientos industriales.”

gacela y franquicias; v) empresas tractoras; y vi) realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción.<sup>75</sup> No omito comentar, que las categorías de las Reglas de Operación del Fondo PyME, desde 2004 hasta 2012 han contemplado subcategorías, modalidades y conceptos de apoyo con sus respectivos montos y porcentajes de aportación.

Por lo anterior y con base a las estadísticas del Sistema de Transparencia del Fondo PyME, los apoyos del Programa por ejercicio fiscal del año 2004-2012 fueron los que se muestran en la tabla siguiente:

**Tabla 3. Apoyos del Fondo PyME por ejercicio fiscal (2004-2012)**

Ejercicio fiscal	Número total de proyectos apoyados	Monto de apoyo total del Fondo PyME (Millones de pesos)	Participación complementaria de recursos (Millones de pesos)
2004	707	1,154.77	1,664.06
2005	757	1,818.82	10,361.98
2006	993	3,109.67	5,296.23
2007	557	3,196.30	1,818.50
2008	288	4,733.51	3,784.82
2009	390	3,337.69	2,157.89
2010	480	3,508.79	2,134.47
2011	573	3,488.69	1,681.94
2012	691	3,905.52	3,120.79

Fuente: Secretaría de Economía- Fondo PyME, elaboración propia con base al *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME, sistema de transparencia* [en línea], dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>; [consultado: 17 de marzo de 2014].

<sup>75</sup> Instituto de Ingeniería UNAM, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme)*, op. cit, p. 91.

Las cifras registradas en la tabla corresponden únicamente al presupuesto destinado para el otorgamiento de apoyos del Fondo PyME, es decir; son erogaciones asociadas a las subvenciones y subsidios del Programa que tienen que ver con las categorías de apoyo establecidas en las Reglas de Operación de Fondo PyME y cuyos recursos o montos asignados son a fondo perdido. Por lo anterior, los montos reflejados en la tabla provenientes del sistema de transparencia del Fondo PyME son apoyos que fueron canalizados a los proyectos aprobados por el Consejo Directivo de la SPyME.

Dependiendo del ejercicio de que se trate los montos de apoyo del Fondo PyME pueden coincidir o no con el presupuesto ejercido por el Programa (véase tabla 1), ya que en cumplimiento a lo establecido por el art.29 del PEF a partir del ejercicio fiscal 2008, el Fondo PyME tuvo que empezar a canalizar recursos al Fideicomiso 80547 de Nacional Financiera para fortalecer el Sistema Nacional de Garantías 2008 y para facilitar junto con la banca de desarrollo el acceso al financiamiento de 239 proyectos de MIPyMES en condiciones y plazos competitivos. Los recursos asignados a este Fideicomiso en 2008 fueron 1,750.7 millones de pesos.<sup>76</sup>

En los datos reflejados, se pudo observar que el año con mayor participación complementaria de recursos para los proyectos apoyados del Fondo PyME fue 2005 con 10,361.98 millones de pesos; mientras que 2008 fue el año en que se asignaron mayores recursos del Fondo PyME por parte de la Secretaría de Economía con 4,733.51 millones de pesos. Por otra parte, el ejercicio fiscal 2006 es el que presenta el mayor número de proyectos apoyados con un total de 993; mientras que 2008 es el que registró el menor número con 288 proyectos apoyados.

De acuerdo con la “*Evaluación del Otorgamiento de los Recursos del Fondo PyME, 2005*”<sup>77</sup>, es posible mencionar que en 2005 se registró la mayor participación complementaria de

<sup>76</sup> Secretaría de Economía, *Informe de evaluación correspondiente al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2008*, op.cit., p. 49.

<sup>77</sup> Instituto de Ingeniería UNAM, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 2005*, [en línea], México, 2006, p.9, dirección URL: [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2005.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2005.pdf), [consultado: 28 de marzo de 2014].

recursos de los proyectos apoyados del Fondo PyME, debido a que la categoría ii) articulación productiva sectorial y regional, también fue la que recibió el mayor monto de apoyo de la inversión de la SE con 593.9 millones de pesos, de un total de 1,818.82 millones de pesos para este ejercicio.

Esta distribución de apoyos, se explica en gran medida porque la categoría ii) contempló el desarrollo de infraestructura para modernización de los procesos de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios para fomentar la integración e incorporación de empresas a encadenamientos productivos y para lograr los resultados esperados y atraer el interés de los gobiernos locales y de otras instituciones para la complementariedad de recursos, la SE optó por inyectar mayores recursos a esta categoría.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente en 2008 la SE destinó mayores recursos a los proyectos apoyados del Fondo PyME con un monto total de 4,733.51 millones de pesos, debido a que en ese periodo se suscitó una crisis financiera y la estrategia del Gobierno Federal fue la de elevar el presupuesto del Programa, para contribuir al crecimiento y desarrollo de MIPyMES mexicanas.<sup>78</sup>

En el ejercicio fiscal 2006, se registró el mayor número de proyectos apoyados con un total de 993, porque la SE destinó a la categoría ii) articulación productiva sectorial y regional, un monto de apoyo por 2,033.67 millones de pesos, de un total de 3,109.67 millones de pesos. Se asignaron mayores recursos a este categoría porque se priorizó el apoyo de los proyectos de las empresas consideradas como generadoras de cadenas de proveeduría con alto valor agregado, tales como: las plantas de ensamble de automóviles y aviones.

---

<sup>78</sup> Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*, op. cit.,49.

Este tipo de empresas se consideraron prioritarias porque generan importantes oportunidades de inversión en proveeduría en los lugares donde se establecen.<sup>79</sup>

Por otro lado, se observó un crecimiento sostenido en el número de proyectos apoyados, al pasar de 707 en 2004 a 993 en 2006, porque el monto del apoyo de la SE al Fondo PyME creció notablemente de 1,154.77 millones de pesos en 2004 a 3,109.67 millones de pesos en 2006, por lo cual el número de proyectos apoyados también presentó una tendencia de incremento.<sup>80</sup>

Por último, como se mencionó en 2008 la SE destinó 4,733.51 millones de pesos al Fondo PyME, pero ese año fue también el que menor número de proyectos apoyados registró con un total de 288.

La “Evaluación Específica de Costo-Efectividad 2010-2011 del Fondo PyME”<sup>81</sup> detalla que hubieron pocos proyectos apoyados en 2008 porque no se atomizaron los recursos en múltiples apoyos, sino que se concentraron en pocos proyectos donde se pretendió asegurar mayor homogeneidad en la búsqueda de un impacto y a la posibilidad de alcanzar a un mayor número de empresas y/o un mayor efecto deseado.

Con base al reporte del sistema de transparencia es posible corroborar el dato anterior ya que simplemente 11 proyectos de la categoría v) proyectos productivos, en la modalidad de proyectos estratégicos recibieron un monto de apoyo del Fondo PyME de 3, 220.7 millones de pesos.

---

<sup>79</sup> Instituto de Ingeniería UNAM, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 2006*, [en línea], México, 2007, p.9, dirección URL: [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2006.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2006.pdf), [consultado: 28 de marzo de 2014].

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> El Colegio de México, *Evaluación Específica de Costo-Efectividad 2010-211 del Fondo PyME*, COLMEX, México, 2010, p.143, [en línea], dirección URL: [http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/eece\\_fondo\\_pyme\\_2010\\_2011\\_v\\_final.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/eece_fondo_pyme_2010_2011_v_final.pdf), [consultado: 28 de marzo de 2014].

## **2.2 Problematización y modificación de las Reglas de Operación del Fondo PyME en 2013<sup>82</sup>**

Como se observó en el apartado anterior, las Reglas de Operación del Fondo PyME variaron en aspectos relacionados con la distribución del presupuesto asignado al Fondo PyME en los ejercicios fiscales 2004-2012; pero no modificaron una parte muy importante: la mecánica o procedimiento de otorgamiento y distribución de dichos apoyos, puesto que mantuvieron el esquema de que los recursos asignados del Fondo PyME para apoyo de proyectos, no se otorgarían de manera directa a los beneficiarios, sino que sería a través de los organismos intermedios, para que éstos fueran quienes se encargaran de seleccionar los proyectos susceptibles de recibir apoyos del Fondo PyME.

Aunado a lo anterior, en diciembre de 2012 con la llegada del Lic. Enrique Peña Nieto al Ejecutivo Federal; se establecieron nuevos compromisos presidenciales y uno de ellos derivó en que el 14 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) como un órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Economía, modificando así el Reglamento Interno de dicha Dependencia, para desaparecer a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y que el nuevo Instituto se encargara de administrar y operar el Fondo PyME.

Con el fin de integrar las Reglas de Operación del Fondo PyME para el ejercicio fiscal 2013, se llevaron a cabo diversos foros temáticos, estratégicos y regionales de consulta en diferentes ciudades y regiones del país, en los cuales participaron diversos actores y sectores que integran la economía nacional.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Véase Esquema 4 de Cierre de Capítulo II en la pág-58.

<sup>83</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2013*, op.cit., p.1

De dicha consulta, se obtuvieron observaciones respecto al manejo y operación del Fondo PyME, tales como:<sup>84</sup>

- Mecanismos de operación poco transparentes y opacos.
- Discrecionalidad en la selección y aprobación de los proyectos.
- Priorización de organismos intermedios para el otorgamiento de recursos.
- Ministración de recursos tardía.
- Excesiva burocracia inmersa en la solicitud de los apoyos.
- Poca atención a los proyectos estatales.
- Privilegiar reiteradamente a los proyectos para el desarrollo nacional, regional y sectorial.
- ROP inaccesibles para los beneficiarios directos.
- Complejidad en comprobación del recurso y cierre de proyectos.
- Falta de metas y objetivos concretos en el Programa.
- Inadecuada medición de los resultados obtenidos con los apoyos otorgados en la generación de empleos y en la competitividad de los negocios de menor tamaño.
- Dispersión muy amplia de recursos.
- Bajo impacto de los proyectos.

Para el 28 de febrero de 2013, fueron publicadas nuevas *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para el ejercicio fiscal 2013*, y éstas tomaron en cuenta todas las observaciones emitidas en la consulta por parte de los actores del ecosistema vinculado a las MIPyMES y emprendedores.

---

<sup>84</sup> Secretaría de Economía, *Diagnóstico del Fondo PyME*, INADEM-COPARMEX, México, 2013, pág. 7, [en línea], dirección URL: [http://www.canacintra.org.mx/ftp/sintesis/consejo\\_directivo/abril/presentaciones/instituto\\_nacional\\_emprendedor.pdf](http://www.canacintra.org.mx/ftp/sintesis/consejo_directivo/abril/presentaciones/instituto_nacional_emprendedor.pdf), [consultado: 18 de marzo de 2014].

Dentro de los aspectos más importantes de la mecánica de operación y distribución de recursos asignados al Fondo PyME, las nuevas ROP del Fondo PyME puntuizaron los aspectos siguientes:<sup>85</sup>

- Que la solicitud de apoyos se haría en el portal: Sistema Emprendedor.
- Que serían 2 tipos de proyectos: estatales y nacionales.
- Que los beneficiarios serían: emprendedores, MIPyMES, grandes empresas y organizaciones e instituciones que apoyaran a emprendedores y MIPyMES.
- Que la selección de proyectos se haría por medio de convocatorias públicas y que podrían participar directamente los beneficiarios así como los OI.
- Que también habría asignación directa en proyectos estratégicos productivos.
- Que 4 Direcciones Generales del INADEM serían responsables de instrumentar, evaluar y dar seguimiento a las convocatorias:
  - i) Dirección General de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional
  - ii) Dirección General de Programas de Desarrollo Empresarial;
  - iii) Dirección General de Programas de Emprendedores y Financiamiento;
  - iv) Dirección General de Programas para MIPyMES.
- Que la conformación de los apoyos podrían ser básicos o integrales.
- Que habría 19 rubros o categorías de apoyo.
- La asignación directa quedaría a cargo del Consejo Directivo Nacional<sup>86</sup> del INADEM.

---

<sup>85</sup> Secretaría de Economía, Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2013, op. cit, pp.1-98.

<sup>86</sup> INADEM, *Proceso de Evaluación de Proyectos* [en línea], p.1, Consejo Directivo Nacional del INADEM: “El órgano máximo de decisión del Fondo a nivel Nacional, integrado por: El Presidente del INADEM, quien lo presidirá; Un representante designado por el Secretario de Economía; Un representante de la SHCP; Un representante de la Oficialía Mayor de la SE; el Coordinador General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento del INADEM; el Director General del INADEM responsable de la convocatoria; Un representante de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico A.C; Un representante de la Coordinación de Delegaciones Federales; Un Representante de la Subsecretaría de Comercio Exterior; Un Representante de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad; y Un representante de la Subsecretaría de la Subsecretaría de Industria y Comercio.” dirección URL, [https://www.inadem.gob.mx/proceso\\_de\\_evaluacion\\_de\\_proyectos\\_del\\_fondo\\_pyme.html](https://www.inadem.gob.mx/proceso_de_evaluacion_de_proyectos_del_fondo_pyme.html), [consultado: 18 de marzo de 2014].

- La evaluación de proyectos estatales se dividiría en 3 fases: evaluación por parte del Comité Estatal<sup>87</sup>; del Sistema Nacional de Evaluadores Especializados<sup>88</sup>; y del Consejo Directivo Nacional del INADEM.
- El porcentaje de la evaluación sería: 30% Comité Estatal; 30% Sistema Nacional de Evaluadores Especializados y 40% Consejo Directivo Nacional del INADEM.
- La calificación mínima aprobatoria para ser evaluados por el Consejo Directivo Nacional debía ser 70 puntos.
- Para proyectos estratégicos productivos, los gobiernos de los estados o municipales, fungirían como OI para presentar las solicitudes de apoyo.
- Los apoyos podrían ser complementados con la aportación de recursos del sector público y privado.
- El otorgamiento de los apoyos se daría en razón de la calificación obtenida hasta agotar el presupuesto asignado a cada categoría o rubro de apoyo.
- Los proyectos aprobados serían notificados vía el Sistema Emprendedor.
- El otorgamiento de apoyos se daría de manera directa a los beneficiarios u OI en una cuenta bancaria generadora de rendimientos aperturada por éstos para cada proyecto.
- El presupuesto federal asignado al Fondo se distribuiría con el 95.62 % para los apoyos y hasta 4.38% a gastos asociados a la ejecución del Fondo PyME.
- Los recursos no devengados al 31 de diciembre del ejercicio fiscal serían reintegrados a la TESOFE.
- Si la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento del INADEM, detectaba que el beneficiario destinó los apoyos a fines distintos a los autorizados podría requerir el reintegro de dichos recursos a la TESOFE.

---

<sup>87</sup> Idem, Comité Estatal: "El órgano máximo de decisión del Fondo a nivel Estatal, integrado por: El Delegado Federal de la SE en la Entidad Federativa; El Secretario de Desarrollo Económico de la Entidad; el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial del Estado; y Un Representante del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología."

<sup>88</sup> Secretaría de Economía, Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2013, op. cit.4, Evaluadores Especializados: "Servidores Públicos del INADEM que evalúan las solicitudes de apoyo presentadas al Fondo PyME por los Beneficiarios (sic) y organismos intermedios (sic)."

Es importante mencionar que a diferencia de las ROP anteriores; las del ejercicio fiscal 2013 no contemplaron un Manual de Procedimientos específico para la operación.

Derivado de las modificaciones a las Reglas de Operación del Fondo PyME, en el ejercicio fiscal 2013 el presupuesto original fue de 7,237.72 millones de pesos; el modificado fue de 6,978.33 millones de pesos y finalmente el ejercido fue de 6,905.93 millones de pesos.<sup>89</sup> Al cierre del ejercicio 2013; la Coordinación General de Delegaciones Federales (CGDF) de la SE reportó un total de: 1,123 proyectos apoyados en convocatorias públicas y asignación directa.<sup>90</sup>

El rubro que registró mayor número de proyectos apoyados fue el ii) programas de desarrollo empresarial, bajo la modalidad ii) creación, fortalecimiento de incubadoras de empresas y esquemas no tradicionales de incubación de la red para mover a México, con un total de 96.<sup>91</sup> En este sentido, el monto total asignado por la SE al Fondo PyME para los 1,123 proyectos apoyados en el ejercicio fiscal 2013 fue de: 4,380.92 millones de pesos.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Secretaría de Economía, *III Informe Trimestral 2013 de los Programas sujetos a ROP y otros subsidios*, Idem.

<sup>90</sup> Secretaría de Economía, *Avances de Indicadores del Fondo PyME 2013*, Coordinación General de Delegaciones Federales (CGDF) de la Secretaría de Economía, México, diciembre 2013, p. 9

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Secretaría de Economía, *Informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura*, INADEM, México, diciembre 2013, p.1.

## **2.3 Proyectos apoyados y distribución de recursos asignados del Fondo PyME en el Estado de México<sup>93</sup>**

Como se mencionó al inicio de este trabajo, el propósito de la presente investigación es llevar a cabo un análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México en 2004-2013, para conocer en qué medida mejoraron las modificaciones de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2013, el mecanismo de distribución de los apoyos asignados al Programa. En los dos apartados anteriores se hizo mención a la mecánica de asignación de los apoyos, a la distribución del presupuesto total asignado al Fondo PyME, a la totalidad de proyectos aprobados y a la distribución de los montos de apoyo para dichos proyectos; por lo cual a continuación se abordará el caso específico del Estado de México.

Tanto los estadísticos históricos del sistema de transparencia del Fondo PyME, como los reportes de avances de indicadores del Programa emitidos por la CGDF y el informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura por parte del INADEM y SE reflejan que de 2004 a 2013, los proyectos apoyados y montos asignados por Fondo PyME al Estado de México han sido los que se muestran en la tabla siguiente:

---

<sup>93</sup> Véase Esquema 5 de Cierre de Capítulo II en la pág-58.

**Tabla 4. Proyectos apoyados y montos asignados del Fondo PyME al Estado de México (2004-2013)**

Ejercicio fiscal	Proyectos apoyados	Montos asignados del Fondo PyME (Millones de pesos)	Participación complementaria de recursos (Millones de pesos)	Total de la inversión en proyectos apoyados (Millones de pesos)
2004	0	0	0	0
2005	1	0.4	0.8	1.2
2006	22	1,026.4	1,154.8	2,181.2
2007	27	10.6	14.8	25.4
2008	0	0	0	0
2009	3	10.9	11.1	22.0
2010	8	103.6	119.7	223.3
2011	8	14.6	14.4	29.0
2012	8	12.8	14.6	27.4
2013	70	208.1	No disponible	No disponible

Fuente: Secretaría de Economía- Fondo PyME, elaboración propia con base al *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado: 17 de marzo de 2014]; *Avances de Indicadores del Fondo PyME 2013*, CGDF, p.10 y al *Informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura*, INADEM, México, diciembre 2013, p.1.

Como se pudo observar en 2004 y 2008 el Estado de México no tuvo ningún proyecto aprobado por el Fondo PyME; en las cédulas de solicitud ingresadas en el sistema de transparencia de dicho Programa se mencionan los motivos de rechazo de los mismos y en su mayoría se menciona que los proyectos ingresados excedían los montos de apoyo de las categorías previstas, que no cumplieron con los entregables requeridos, o bien que solicitaron recursos para criterios no contemplados en los rubros de apoyo.

Por otra parte en 2006 se registró el mayor monto de apoyo del Fondo PyME al Estado de México con 1,026.4 millones de pesos; debido a que en el sistema de transparencia se observa que fueron apoyados 3 proyectos de clústeres<sup>94</sup> de innovación automotriz que conforme a las cédulas de apoyo registradas en el Fondo PyME pertenecieron a la categoría ii) articulación productiva sectorial y regional, la cual como ya se mencionó apoyaba a empresas grandes generadoras de cadenas de proveeduría con alto valor agregado, tales como: las plantas de ensamble de automóviles y aviones.

Los 3 proyectos apoyados de clúster automotriz recibieron en 2006 en conjunto 1,016.8 millones de pesos con una aportación complementaria del sector privado de 1,144.6 millones de pesos. Cabe señalar que la justificación de la inversión en dichos proyectos se encuentra establecida en las cédulas de apoyo respectivas bajo el argumento siguiente:

“Para aumentar la capacidad de infraestructura de los parques industriales de proveedores en el Estado de México, los clústeres regionales de innovación automotriz ubicados en Toluca y Valle de México pretenden llevar a cabo la integración de la producción de un nuevo vehículo en dichas plantas de autos considerando la instalación de líneas de ensamble flexible con el fin de producir varios modelos de vehículos con la máxima calidad, eficiencia, reducción de costos y fortalecer los subprocesos de carrocería, ensamble, estampados y pintura, con la finalidad de que la construcción del parque de proveedores aledaño a la empresa tractora; redunde no sólo en beneficio de la misma sino también en seis nuevas empresas que generaran a su vez un flujo importante y creciente de subproductos.”<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Instituto Nacional del Emprendedor, *Glosario General de las convocatorias del Instituto Nacional del Emprendedor*, op.cit. p. 4, Clúster: “Son esquemas de colaboración que permiten a sus miembros abordar proyectos conjuntos cuyos resultados benefician a toda la región, en donde existen concentraciones geográficas de empresas, instituciones y universidades que comparten el interés por un sector económico y estratégico concreto.”

<sup>95</sup> Secretaría de Economía, sistema de transparencia, Fondo PyME, [en línea], dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado 5 de abril de 2014].

Por lo anterior, lo que se pretendió con dichos proyectos fue fortalecer y diversificar el clúster regional de innovación automotriz mediante una empresa tractora y un parque de proveedores estratégicos para la producción de un nuevo vehículo de exportación que se comenzó a producir en diciembre de 2007.

Asimismo, se mencionó que los parques de proveedores en la industria automotriz son determinantes para alcanzar el nivel de competitividad de clase mundial, ya que fortalecen no sólo las cadenas de suministro de las plantas ensambladoras con un mayor porcentaje de integración de nacional, sino que permiten conservar un número importante de plazas y crear nuevas por parte de los proveedores a instalarse en el parque.

Con el objeto de que quedara garantizada la concurrencia de los recursos para desarrollar dichos proyectos se consideró la conveniencia de constituir un fideicomiso de administración ante una institución bancaria para a fin de dar mayor certidumbre en la ejecución de los mismos y en la conjunción de capacidad de recursos y transparencia en su manejo, se solicitó que el apoyo del Fondo PyME se canalizara a este fideicomiso. Asimismo, se designó un desarrollador de las naves para asegurar la realización del proyecto.

Por tratarse de megaproyectos que contribuían de manera directa e indirecta a promover el desarrollo económico nacional, favoreciendo al crecimiento de proveedores de nivel global, contemplaron que rebasarían los montos autorizados por las ROP del Fondo PyME 2006 y en virtud de que generarían beneficios notorios en el desarrollo económico del sector automotriz y particularmente en la región donde se ubican la armadoras, dichos proyectos se acogieron al art. 14 de las ROP que establecían lo siguiente:

"Tratándose de acciones estratégicas para el desarrollo económico, el Consejo Directivo podrá de manera independiente y sujeta a la disponibilidad

presupuestaria del FONDO (sic) PyME, asignar recursos federales para la obtención de proyectos que:

I. Sean elegibles y soliciten apoyos conforme a las categorías de apoyo previstas en las presentes Reglas de Operación;

II. Cuyo interés e impacto económico, sectorial o regional, generen notoriamente beneficios en la Entidad Federativa o región de que se trate, y

III. Contribuyan de manera directa o indirecta a la creación, desarrollo o consolidación de las MIPYMES (sic), particularmente a través del encadenamiento productivo o mejora económica de la zona de impacto.

En cualquier caso, la asignación de apoyos estará sujeta a la evaluación directa de las unidades administrativas competentes de la SPYME (sic) y en su caso, aprobación que realice el Consejo Directivo.

En este supuesto, con la autorización del Consejo Directivo, el porcentaje máximo de apoyos será de 85 por ciento, sin sujetarse a los montos previstos en el ANEXO (sic) A de estas Reglas de Operación.”<sup>96</sup>

Finalmente en 2013 se registró un total de 70 proyectos apoyados, cuya cifra alcanzada ha sido la más alta desde que se creó el Fondo PyME en 2004. La inversión de la SE a través del Programa para el Estado de México fue de 208.1 millones de pesos, que es superada únicamente por el monto registrado en 2006, por las razones mencionadas en los párrafos anteriores.

Aunado a ello, los avances de indicadores emitidos por la Coordinación General de Delegaciones Federales de la SE a diciembre 2013 detallaron que de los 70 proyectos apoyados para el Estado de México, 31 correspondieron a la categoría i) Dirección General de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional; 38 a la ii) Dirección General de Programas de Desarrollo Empresarial y uno a la iv) Dirección General de Programas para MIPyMES.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Secretaría de Economía, Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2006, op.cit., p.8.

<sup>97</sup> Secretaría de Economía, Avances de Indicadores del Fondo PyME 2013, Idem.

Es conveniente señalar que las ROP 2013 del Fondo PyME establecieron que las modalidades de la categoría i) programas de sectores estratégicos y desarrollo regional, tendrían los montos de apoyo más altos con un monto máximo de apoyo por proyecto de hasta 40.0 millones de pesos, cuidando los porcentajes máximos establecidos para cada concepto de apoyo.<sup>98</sup>

Teniendo presente lo citado líneas arriba se tiene que de los 31 proyectos apoyados por el Fondo PyME para el Estado de México en la categoría i) programas de sectores estratégicos y desarrollo regional, concentraron un monto de apoyo de 155.1 millones de pesos; mientras que los 38 restantes de la categoría ii) programas de desarrollo empresarial; y 1 de la iv) programas para MIPyMES; concentraron entre las 2 un monto global de apoyo de 53.0 millones de pesos para la Entidad Federativa.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2013*, op. cit., p.14.

<sup>99</sup> Secretaría de Economía, *Informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura*, Idem.

## 2.4 Análisis de los proyectos apoyados y distribución de recursos asignados del Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México<sup>100</sup>

En el último apartado del presente capítulo se llevará a cabo una comparación de los proyectos apoyados y los montos asignados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México, para conocer si efectivamente la modificación de las ROP 2013 mejoraron la mecánica de distribución de los apoyos asignados a dicho Programa. Para ello se explicará la tabla siguiente:

**Tabla 5. Proyectos apoyados y montos asignados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México (2004-2013)**

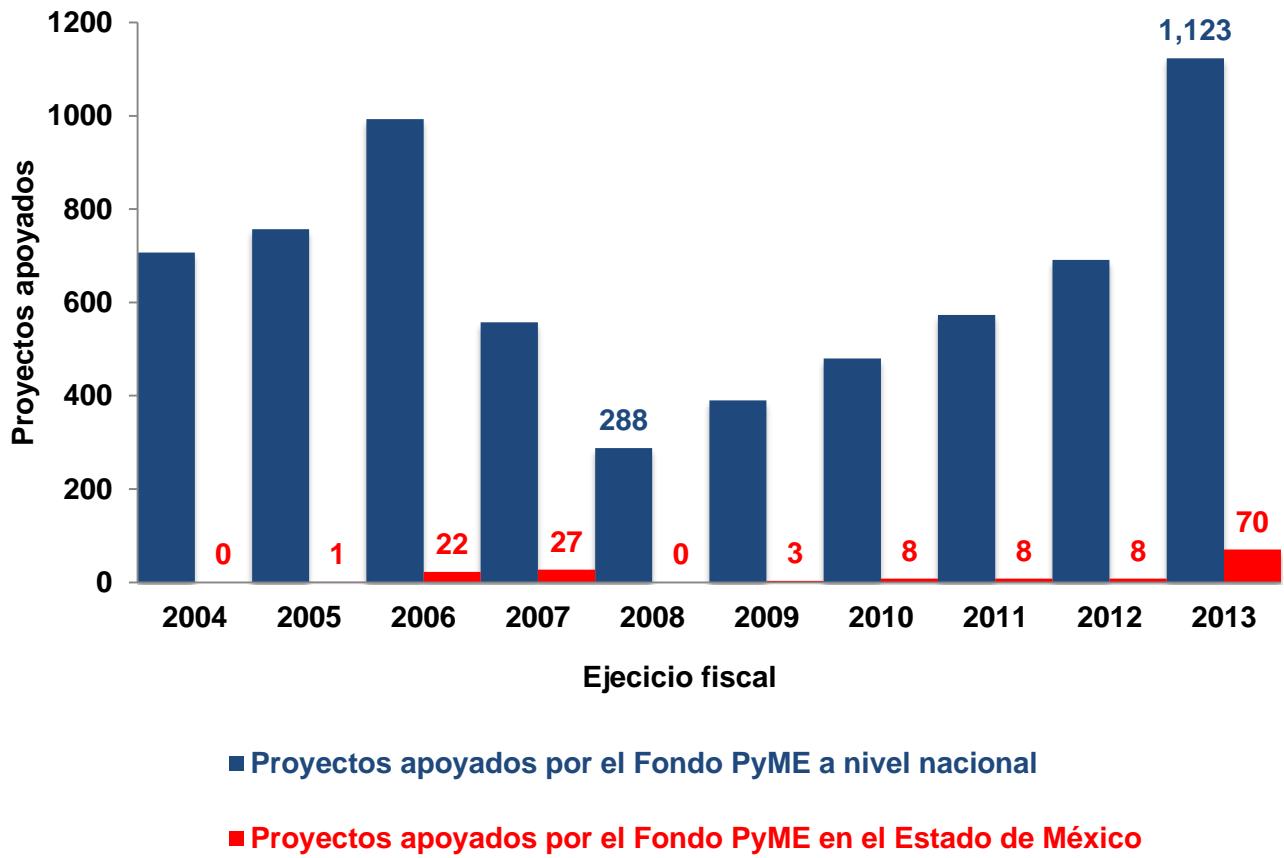
Ejercicio fiscal	Proyectos apoyados a nivel nacional	Montos asignados a nivel nacional (mdp)	Proyectos apoyados al Estado de México	Montos asignados al Estado de México (mdp)
2004	707	1,154.8	0	0
2005	757	1,818.8	1	0.4
2006	993	3,109.7	22	1,026.4
2007	557	3,196.3	27	10.6
2008	288	4,733.5	0	0
2009	390	3,337.7	3	10.9
2010	480	3,508.8	8	103.6
2011	573	3,488.7	8	14.6
2012	691	3,905.5	8	12.8
2013	1,123	4,380.9	70	208.1

Fuente: Secretaría de Economía- Fondo PyME, elaboración propia con base al *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado: 17 de marzo de 2014]; *Avances de Indicadores del Fondo PyME 2013*, CGDF, p.10 y al *Informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura*, INADEM, México, diciembre 2013, p.1.

<sup>100</sup> Véase Esquema 6 de Cierre de Capítulo II en la pág-59.

Tomando como base los proyectos apoyados a nivel nacional por el Fondo PyME, en 2008 se registró el menor número de proyectos apoyados con un total de 288, mientras que en 2013 se observa que se registró el mayor número con 1,123 proyectos apoyados. En el Estado de México por el contrario, tanto en 2004 como en 2008 no se aprobó ningún proyecto, mientras que en 2013 se alcanzó la cifra máxima con 70 proyectos apoyados. Esto se observa en el gráfico siguiente:

**Gráfica 2. Proyectos apoyados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México (2004-2013)**



Fuente: Secretaría de Economía- Fondo PyME, elaboración propia con base al *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado: 17 de marzo de 2014]; y a los *Avances de Indicadores del Fondo PyME 2013*, CGDF, p.10.

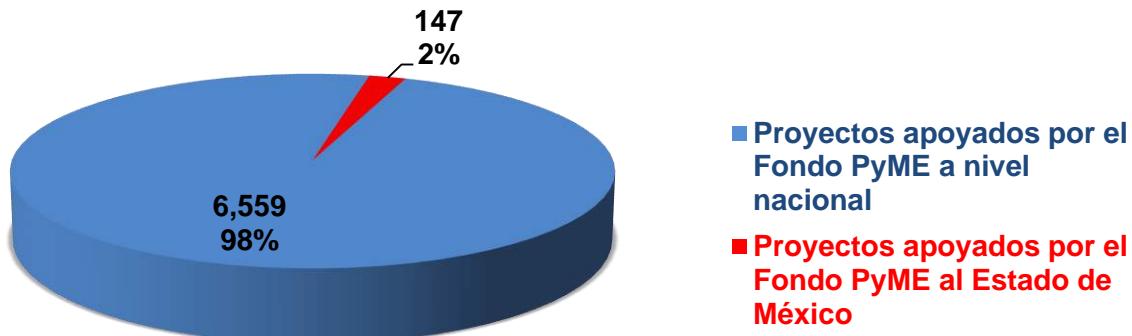
A nivel nacional en 2008 se mencionó que fueron pocos los proyectos apoyados porque no se atomizaron los recursos en múltiples apoyos, sino que se concentraron en pocos proyectos productivos con el afán de asegurar un mayor impacto en un mayor número de empresas, por ello la categoría v. proyectos productivos fue la más favorecida en este periodo.

En 2013 se alcanza un máximo de 1,123 proyectos apoyados debido a que fueron ampliadas las categorías de apoyo a 19 rubros y a que por primera vez se incorporó el esquema de solicitud de apoyos por medio de convocatorias públicas y esto significó que se incentivara la participación en el Programa.

En el Estado de México en 2004 y 2008 no hubieron proyectos apoyados porque los proyectos registrados no cumplieron los requisitos establecidos por las Reglas de Operación para acceder a un apoyo y en 2013 se alcanzó el máximo de 70 proyectos apoyados, de los cuales únicamente 38 correspondieron a la categoría ii) programas de desarrollo empresarial, la cual conforme a las ROP contempló el mayor número de modalidades de apoyo en las convocatorias; pero no tuvo asignado el mayor monto de apoyo.

En términos porcentuales, de 2004 a 2013 el total de proyectos apoyados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México han sido los que se muestran en el gráfico siguiente:

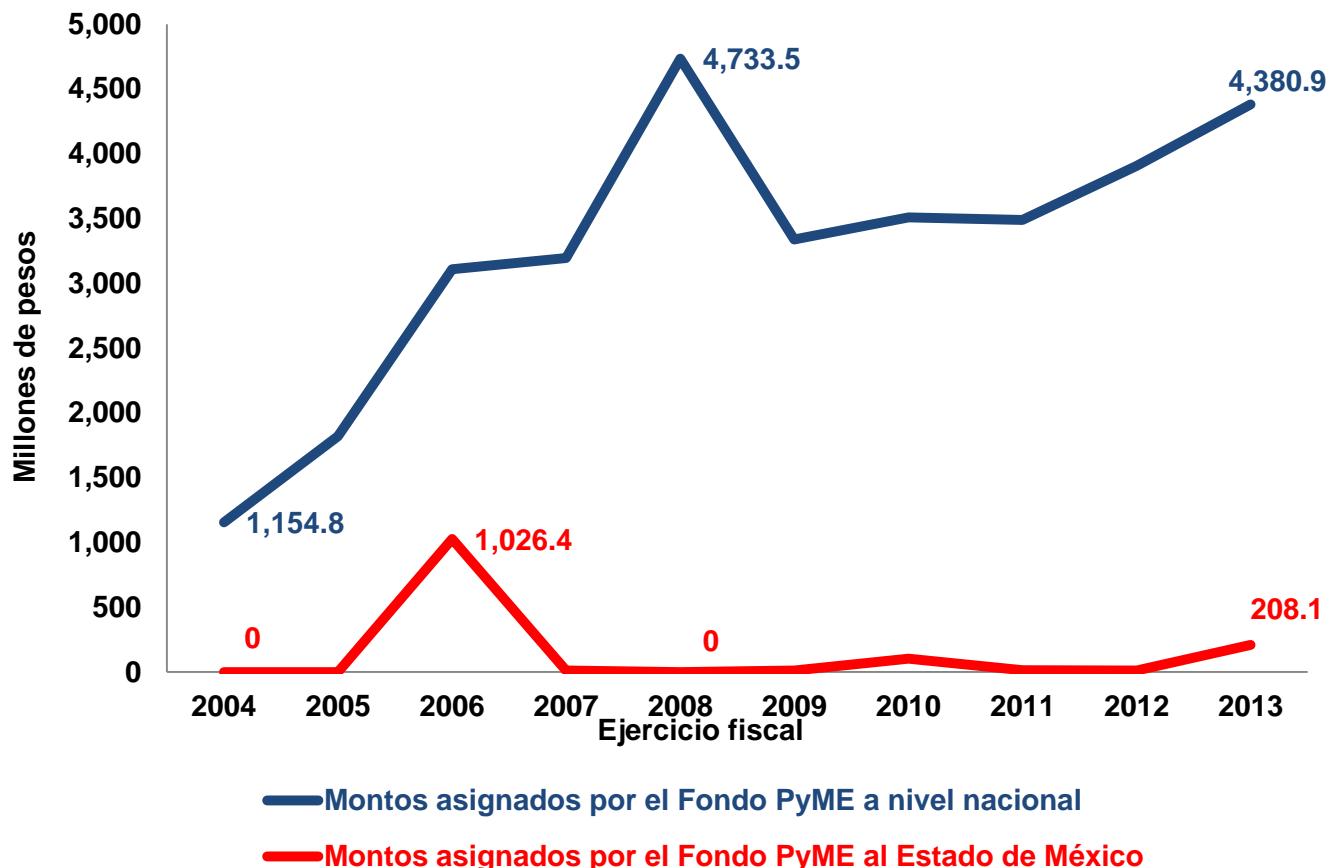
**Gráfica 3. Porcentaje del total de proyectos apoyados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México (2004-2013)**



Fuente: Secretaría de Economía- Fondo PyME, elaboración propia con base al *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado: 17 de marzo de 2014]; y a los *Avances de Indicadores del Fondo PyME 2013*, CGDF, p.10.

De 2004 a 2013 se han apoyado a nivel nacional un total de 6,559 proyectos, mismos que han representado el 98%; mientras que en el Estado de México han sido 147 los proyectos apoyados y han significado 2% en el Fondo PyME. Por lo que respecta a los montos asignados por el Fondo PyME a los proyectos aprobados se identificó que en 2008 se registró la cifra más alta de apoyos con 4,733.5 millones de pesos y en el Estado de México el monto máximo tuvo lugar en 2006 con 1,026.4 millones de pesos, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente:

**Gráfica 4. Montos asignados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México (2004-2013)**



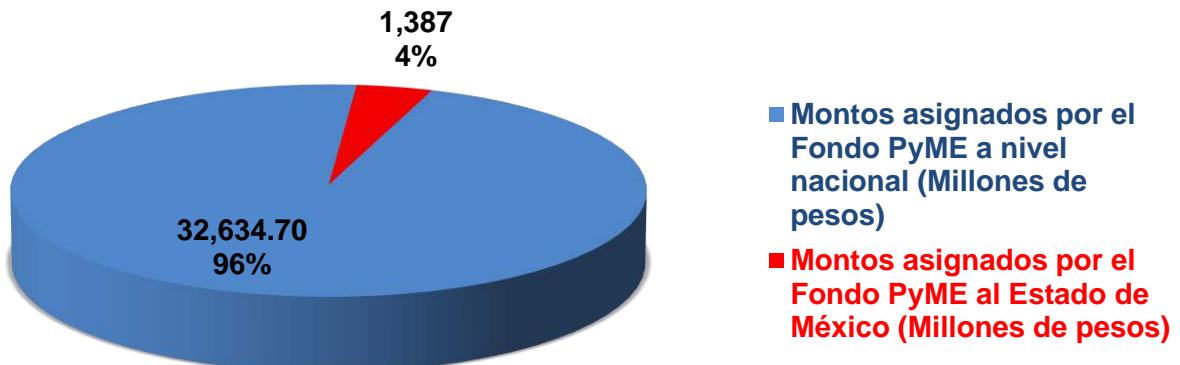
Fuente: Secretaría de Economía- Fondo PyME, elaboración propia con base al *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado: 17 de marzo de 2014]; y al *Informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura*, INADEM, México, diciembre 2013, p.1.

En 2004 se registró el monto asignado por Fondo PyME más bajo a nivel nacional, debido a que en ese año se creó el Programa y el presupuesto ejercido fue de 1,183 millones de pesos, mismo que se fue incrementando en cada ejercicio presupuestal y alcanzó su cima en 2008 con 4,733.5 millones de pesos por la ya citada estrategia que siguió el Gobierno Federal de elevar el presupuesto del Fondo, para contribuir al crecimiento y desarrollo de MIPyMES mexicanas ante la crisis financiera que tuvo lugar en este año.

Por otra parte, en 2004 y 2008 no se asignaron recursos de Fondo Pyme al Estado de México porque no hubieron proyectos aprobados por el Consejo Directivo de la entonces SPyME para la Entidad Federativa. Asimismo, en 2006 el Programa canalizó mayores apoyos para los proyectos del Estado de México porque ya se señaló anteriormente que hubieron 3 proyectos de clústeres de innovación automotriz, pertenecientes a la categoría ii) articulación productiva sectorial y regional, que generaban un alto valor agregado en un sector estratégico de la Entidad Federativa, como lo es el automotriz y por lo tanto, se optó por apoyar a dichos proyectos para fortalecer no sólo las cadenas de suministro de las plantas ensambladoras sino también para conservar un número importante de plazas y crear nuevas por parte de los proveedores a instalarse en los parques industriales automotrices de Toluca y Valle de México.

En 2013 los montos asignados por el Programa a nivel nacional y al Estado de México presentan una tendencia de crecimiento, en el primero los recursos ascienden a 4,380.9 millones pesos y en el segundo a 208.1 millones de pesos. En este sentido, el porcentaje total de los montos asignados del Fondo PyME al Estado de México en comparación al nivel nacional de 2004 a 2013, han sido los que se muestran en el gráfico siguiente:

**Gráfica 5. Porcentaje del total de montos asignados por el Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México (2004-2013)**



Fuente: Secretaría de Economía- Fondo PyME, elaboración propia con base al *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado: 17 de marzo de 2014]; y al *Informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura, INADEM, México, diciembre 2013*, p.1.

De 2004 a 2013 se ha asignado un monto total para los proyectos aprobados de 32,634.70 millones de pesos, mismos que han representado el 96%; al Estado de México se han asignado de Fondo PyME 1,387 millones de pesos y ha significado el 4%.

Derivado de esta comparación es posible inferir que de 2004-2013 hubieron marcadas disimilitudes en cuanto al número de proyectos apoyados a nivel nacional y al Estado de México, en este último fue hasta 2013 que derivado de la modificación de las Reglas de Operación del Fondo PyME se pudo alcanzar la cifra más alta registrada en todo el tiempo que lleva implementándose el Programa y de 2010 a 2012 los proyectos apoyados para la Entidad Federativa se mantuvieron en la constante de 8 proyectos, mientras que en 2013 se fue a 70 el número de proyectos aprobados.

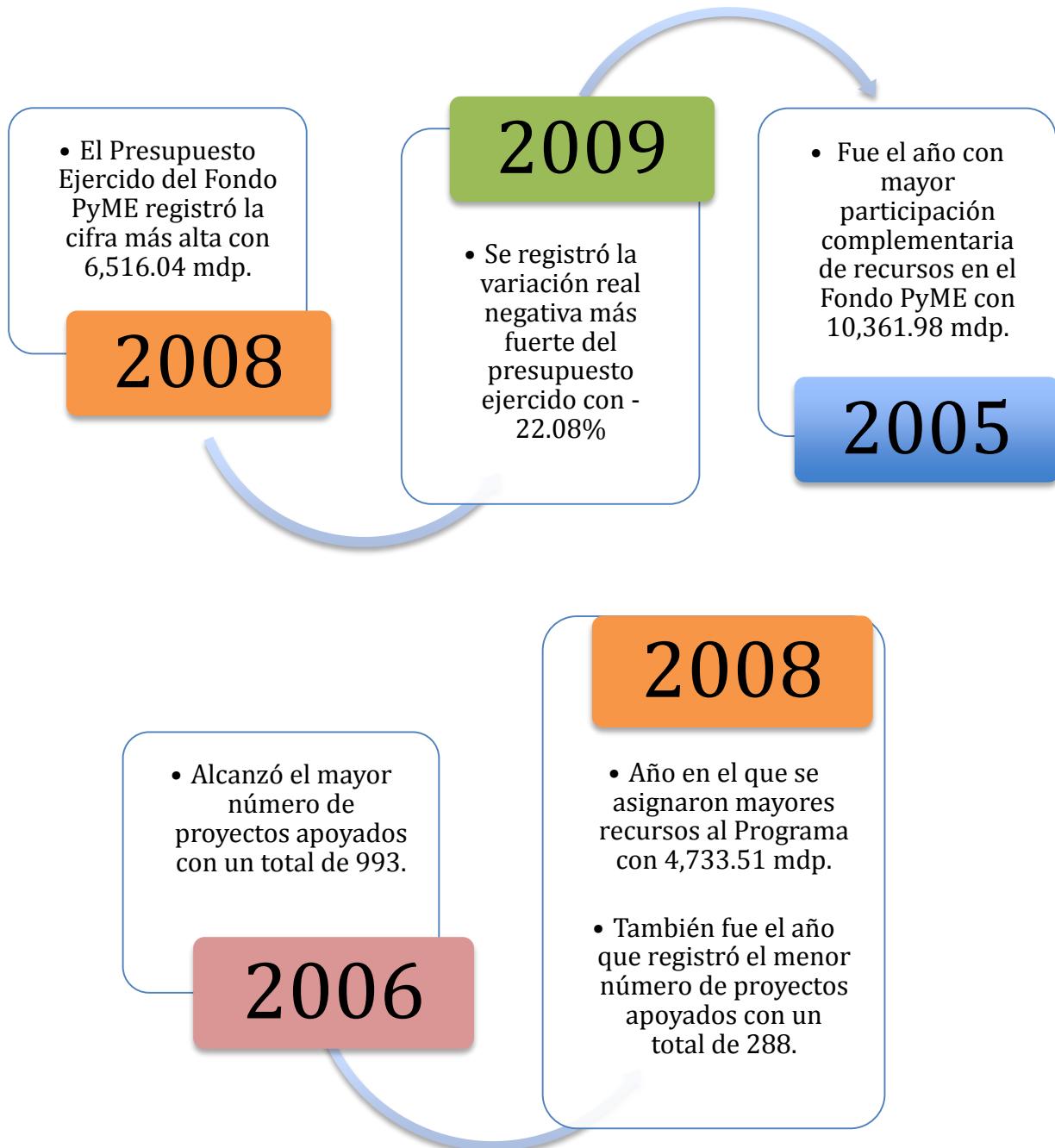
Por lo anterior, se observó que la modificación de ROP 2013 del Fondo PyME si tuvieron un efecto benéfico en cuanto a participación y registro de solicitudes de los proyectos mediante la modalidad de convocatorias públicas instrumentadas por el INADEM, al igual que el incremento de categorías de apoyo previstas en dichas Reglas

de Operación. No obstante, en cuanto a los montos asignados en todo lo que va del periodo se observó que en 2006 el Estado de México recibió 1,026.4 millones de pesos que representan el 25% de los montos asignados a nivel nacional que fueron 3,109.7 millones de pesos que representaron el 75%, debido a que la Entidad Federativa presentó 3 proyectos estratégicos de la categoría ii) articulación productiva sectorial y regional.

En 2008 se asignaron los mayores montos para los proyectos a nivel nacional con 4,733.5 millones de pesos y el Estado de México por su parte no tuvo ningún proyecto apoyado, pero se observó de igual forma que a nivel nacional también en 2008 se registró el menor número de proyectos apoyados, porque se siguió la estrategia de apoyar únicamente a aquellos proyectos que pudieran tener un impacto considerable a nivel regional o sectorial.

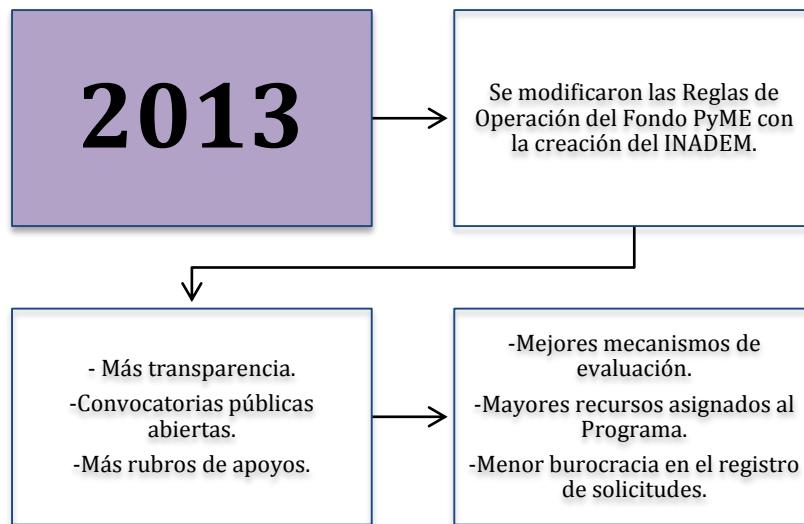
La justificación de esta situación en reiteradas ocasiones encontró su razón en que únicamente se apoyaría a los proyectos más viables, que cumplieran con todos los requisitos establecidos por las Reglas de Operación del Fondo PyME y en los que se respetara la condición mínima de complementariedad de recursos de 1:1, pero desde 2004 a 2013 hay una marcada tendencia de apoyo a la categoría que tiene que ver con los sectores estratégicos y desarrollo regional.

**Esquema 3. Análisis de presupuesto ejercido y apoyos asignados al Fondo PyME  
(2004-2012)**



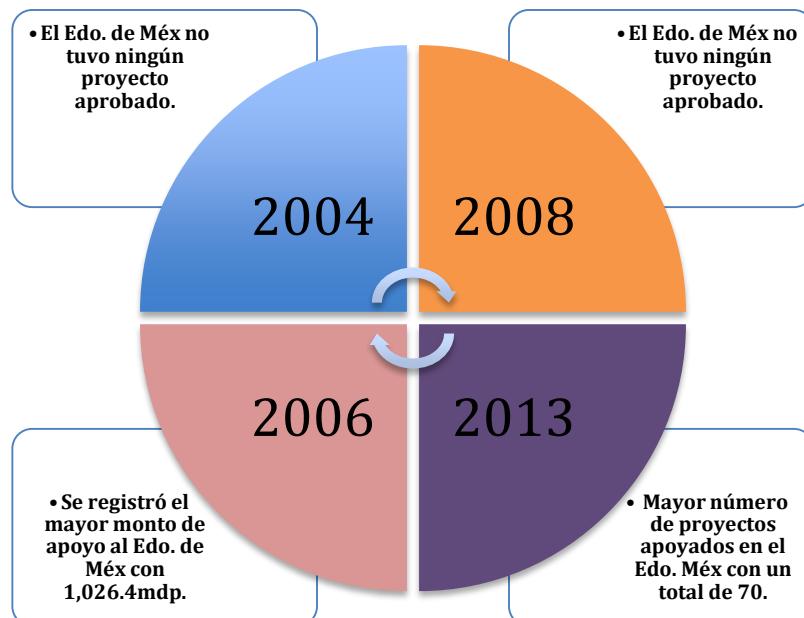
Fuente: Elaboración propia, con base al apartado 2.1 del Capítulo 2. Análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México, 2004-2013.

#### **Esquema 4. Modificación de las Reglas de Operación del Fondo PyME, 2013.**



Fuente: Elaboración propia, con base al apartado 2.2 del Capítulo 2. Análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México, 2004-2013.

#### **Esquema 5. Proyectos y apoyos asignados del Fondo PyME al Estado de México (2004-2013)**



Fuente: Elaboración propia, con base al apartado 2.3 del Capítulo 2. Análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México, 2004-2013.

**Esquema 6. Análisis de los proyectos apoyados y distribución de recursos asignados del Fondo PyME a nivel nacional y al Estado de México (2004-2013)**

## Proyectos Nacionales

En 2008 registró el menor número de proyectos apoyados (288).

En 2013 alcanzó el mayor número de proyectos apoyados (1,123)

De 2004 a 2013 se han apoyado un total de 6,559 proyectos (98%).

En 2008 se registró el monto de apoyos asignado más alto (4,733.5mdp)

De 2004 a 2013 el monto total asignado para apoyos ha sido 32,634.70 mdp (96%)

## Proyectos del Estado de México

En 2004 y 2008 no tuvo ningún proyecto apoyado.

En 2013 registró el mayor número de proyectos apoyados (70)

De 2004 a 2013 se han apoyado un total de 147 proyectos (2%).

En 2006 tuvo el monto de apoyos asignado más alto (1,026.4mdp)

De 2004 a 2013 el monto total asignado para apoyos ha sido 1,387mdp (4%)

Fuente: Elaboración propia, con base al apartado 2.4 del Capítulo 2. Análisis de los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México, 2004-2013.

### **Capítulo III. Recomendaciones al mecanismo de distribución de los recursos asignados al Fondo PyME.**

**En el presente capítulo se enmarca la consistencia de los resultados obtenidos en la comparación de los resultados obtenidos en los proyectos del Fondo PyME a nivel nacional y en el Estado de México para dar cabida a una propuesta de los aspectos susceptibles de mejora en la operación y en el mecanismo de distribución de los recursos asignados a dicho Programa Público.**

#### **3.1 Consistencia y resultados finales del análisis<sup>101</sup>**

Las Reglas de Operación del Fondo PyME desde 2004 a 2012 no tuvieron modificaciones sustantivas en cuanto a la mecánica de distribución de los recursos asignados al Fondo PyME, puesto que mantuvieron el esquema de que el otorgamiento de los apoyos para los proyectos aprobados por el Consejo Directivo de la SPyME, no se otorgaría de manera directa a los beneficiarios, sino que sería a través de los organismos intermedios, para que éstos fueran quienes se encargaran de seleccionar los proyectos susceptibles participar.

Asimismo, a lo largo de esta investigación se explicó de manera detallada que el procedimiento para evaluar los proyectos por la SPyME obedecía a criterios discretionales y poco transparentes en el sentido de que el Consejo Directivo de la Subsecretaría era juez y parte en la selección, evaluación y autorización final de los proyectos que registraban los organismos intermedios para recibir apoyo. Esta situación por obvias razones causó malestar entre los empresarios interesados en emprender, desarrollar, innovar y consolidar a sus empresas, ya que se observó que los objetivos y metas que contemplaba el Programa no eran congruentes con la realidad de las MIPyMES.

---

<sup>101</sup> Véase Esquema 7 de Cierre de Capítulo III en la pág-73.

Una vez que desparece la SPyME y se crea el INADEM en 2013 se llevó a cabo una reingeniería no sólo a nivel institucional sino también normativa, con la modificación al Reglamento Interno de la Secretaría de Economía fue posible modificar las Reglas de Operación del Fondo PyME, mismas que derivaron en el establecimiento de disposiciones más claras, equitativas y transparentes.

Entre las principales diferencias entre las Reglas de Operación del Fondo PyME 2004-2012 con las de 2013, se encuentran no sólo aspectos que tienen que ver con el acceso por parte de los beneficiarios directos, el registro de los proyectos, las categorías y montos de apoyo, la selección, evaluación y autorización de los proyectos, así como el seguimiento de ejecución de los proyectos y destino de recursos autorizados; sino también se encuentran implícitos aspectos que tienen que ver con haber incorporado las inquietudes obtenidas de los foros temáticos, estratégicos y regionales que se llevaron a cabo con los actores pertenecientes al ecosistema vinculado a las MIPyMES.

Lo anterior, es importante mencionarlo porque las políticas públicas actualmente son un reflejo de lo que Luis. F. Aguilar Villanueva llama: *Era de la Gobernanza*,<sup>102</sup> en el sentido de que hoy se evidencia un nuevo modo de gobernar que es más plural, incluyente, interactivo y asociado con los diversos sectores que conforman a la estructura social. Las Reglas de Operación del Fondo PyME 2013 son resultado de esta rearticulación entre la relación del gobierno con el conjunto social.

Por otra parte, para conocer en qué medida ha beneficiado este nuevo modo de gobernar en las políticas públicas, se puede tomar como base la experiencia obtenida de la operación del Fondo PyME 2013, que en comparación con el implementado de 2004-2012, tuvo diferencias como las que se enuncian en la tabla siguiente:

---

<sup>102</sup> Véase, Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich – Naumann Stiftung für die Freiheit, México, 2010; pág. 70.

**Tabla 6. Diferencias entre el Fondo PyME 2013 y anterior (2004-2012)**

	Fondo PyME 2013	Fondo PyME anterior (2004-2012)
<b>Acceso a recursos</b>	-Vía convocatorias calendarizadas con orientación estratégica, sectorial y regional de los recursos.	-Abierto todo el año, se presentaban solicitudes de recursos todo el año sin dirección.
<b>Alineación de recursos</b>	-Los recursos y programas se alinearon a la nueva Política Industrial de la SE.	-No existía una Política Industrial a la cual alinear los recursos y programas.
<b>Apoyos integrales</b>	-Los proyectos presentados pudieron acceder a apoyos integrales para potenciar su consolidación y crecimiento.	-Se entregaba un solo tipo de apoyo por año.
<b>Apoyos directos</b>	-El diseño de las convocatorias permitió que en la mayoría de los casos, los recursos llegaran directamente a las MIPyMES.	-La única manera de bajar recursos era a través de los organismos intermedios.
<b>Organismos intermedios</b>	-Se acotó la participación de los organismos intermedios para que las MIPyMES pudieran acceder directamente al Fondo.	-La alta injerencia de los organismos intermedios imposibilitaba el que los recursos pudieran llegar directamente a las MIPyMES.
<b>Relación con gobiernos estatales</b>	-Se trabajó de manera estrecha y en colaboración permanente con los gobiernos estatales.	-No existía una relación articulada y sinérgica con los gobiernos estatales.
<b>Grandes empresas</b>	-Se convirtieron en sujetos de apoyo en casos específicos como el desarrollo de cadenas de proveeduría, con autorización expresa del Secretario de Economía.	-No había claridad sobre qué condiciones se le podría apoyar.
<b>Seguimiento a proyectos</b>	-Se implementaron esquemas institucionales a través de sistema electrónico para dar transparencia al estatus de los proyectos y certeza a los usuarios.	-No habían esquemas institucionalizados y transparentes para dar seguimiento al estatus de los proyectos presentados.
<b>Medición</b>	-El Fondo PyME se orientó a resultados medibles y comprobables a través de	-Habían mecanismos débiles de medición real del impacto de los recursos y programas.

	<b>Fondo PyME 2013</b>	<b>Fondo PyME anterior (2004-2012)</b>
	indicadores más precisos.	
<b>Evaluación</b>	-Se dio de manera externa a través de consultorías especializadas.	-Estaba a cargo de las direcciones generales de la SPyME.
<b>Reglas de Operación</b>	-Las convocatorias abrieron paso a procesos de mejora continua. Las ROP no tuvieron manual de procedimientos.	-Eran inflexibles, complejas, burocráticas y con incentivos para simular. Las ROP tuvieron manual de procedimientos.
<b>Evaluación de proyectos estatales</b>	-Figura de Comités Estatales.	-Figura de Subcomités técnicos estatales.

Fuente: Secretaría de Economía, elaboración propia con base a *la Presentación de las Convocatorias 2013 del Fondo PyME*, INADEM, México, 2013, pp.10-11.

A través de la comparación del anterior Fondo PyME con el de 2013 a primera vista pareciera que las modificaciones derivaron en los resultados esperados, pero con los resultados que fueron analizados de 2004 a 2013 en el Estado de México, se observó que el Programa sí mejoró las Reglas de Operación con las modificaciones que se llevaron a cabo en 2013, en cuanto a transparencia, participación, evaluación, seguimiento y autorización; pero en cuanto a la distribución del recurso asignado no se puede decir lo mismo por las razones siguientes:

En el histórico de los proyectos apoyados del Fondo PyME 2004-2013 en el Estado de México han tenido dos ejercicios fiscales 2004 y 2008 en los que no se aprobaron proyectos y por ende no hubieron apoyos por parte del Programa. El hecho de que no hubieran aprobado ninguno de los proyectos registrados obedeció en gran medida obedeció a la inflexibilidad de las Reglas de Operación, que como se mencionó hasta el año 2012 contemplaron esquemas basados en destinar apoyos o subsidios para la ejecución de un proyecto; siempre y cuando fueran complementados con aportaciones del sector público, social o privado.

Aunado a lo anterior, es conveniente señalar que en 2004 y 2008 sucesivamente, no hubo convenios específicos celebrados entre la entonces SPyME y la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México, por la insuficiencia presupuestal del gobierno estatal para brindar apoyo a los proyectos de las MIPyMES, emprendedores y grandes empresas, que beneficiaran directa o indirectamente en forma importante a las MIPyMES del estado.

Por otra parte, se debe tener presente el Fondo PyME de 2004 a 2012 estableció en todas las Reglas de Operación la mecánica de asignación de recursos por vía indirecta, es decir; desde la solicitud de un apoyo hasta la ministración del recurso aprobado para un proyecto, se tenía que hacer por medio de un organismo intermedio; ya que no se podía hacer de manera directa por parte de la población objetivo del Programa.

La situación mencionada originó que muchas MIPyMES y emprendedores no sólo del Estado de México sino de todo el país percibieran como inaccesible el Programa, además de que el ingreso de solicitudes por medio de ventanillas establecidas por la SE en sus delegaciones federales, en las ventanillas de los gobiernos estatales y en la ventanilla única de la SPyME implicaron una serie de trámites burocráticos excesivos y como consecuencia la ministración de recursos se daba de forma tardía.

El hecho de que la selección y autorización de proyectos estuviera a cargo de la SPyME y que la ministración de recursos del Fondo PyME se otorgaran a través de la figura de organismos Intermedios ocasionó que se diera mucha opacidad en el escogimiento y aprobación de proyectos y en los montos asignados por el Fondo PyME al Estado de México.

De 2004 a 2012 se suscitaron muchas inconsistencias en la operación del Programa porque se beneficiaban año con año a las mismas empresas grandes,

mismos organismos intermedios y mismas entidades federativas; y respecto a la comprobación fiscal del recurso asignado a los proyectos también hubo poca claridad en la declaración de los recursos ejercidos. En más de una ocasión se detectaron desviaciones de recursos autorizados por las cédulas de apoyo, sin que se les solicitara el reintegro parcial o total del recurso económico no ejercido debidamente para que los pudiera reinvertir la SE en otros proyectos.

Los proyectos apoyados por Fondo PyME al Estado de México de 2004 a 2013 en su mayoría correspondieron a dos categorías que en 2013 se denominaron: i) Programas de sectores estratégicos y desarrollo regional, y ii) programas de desarrollo empresarial.

La categoría i) históricamente ha concentrado el mayor monto y porcentajes de apoyo del Fondo PyME porque va dirigida principalmente a emprendedores; micro, pequeñas y medianas empresas, grandes empresas, cuando sus proyectos generen impactos económicos, regionales o sectoriales, que fortalezcan la posición competitiva de dichos sectores o regiones, generen empleos o beneficien de manera directa o indirecta a emprendedores y/o MIPyMES, siempre y cuando se cuente con la autorización expresa del Secretario de Economía, y las instituciones y organizaciones del sector público y privado que operen programas de la SE en apoyo a emprendedores y MIPyMES

La categoría ii) ha abarcado mayores modalidades de apoyo porque considera a micro, pequeñas y medianas empresas, emprendedores, e incubadoras básicas, en transición y de alto impacto, así como aceleradoras, por lo cual si de 2004 a 2012 la única vía para bajar recursos del Fondo PyME era por medio de organismos intermedios, era de esperarse que esta última categoría se viera favorecida en el número de proyectos apoyados.

Es por ello que el Programa canalizó mayores apoyos para los proyectos del Estado de México en 2006 con 1,026.4 millones de pesos, porque se presentaron 3 proyectos de clústeres de innovación automotriz en la Entidad Federativa, pertenecientes a la categoría ii) articulación productiva sectorial y regional y como generarían un alto valor agregado en un sector estratégico como lo es el automotriz, les fueron asignados recursos al amparo del art. 14 de las ROP del Fondo PyME 2006.

De igual forma, en los estadísticos se observó que en 2013 de los 70 proyectos apoyados por el Fondo PyME al Estado de México, 31 proyectos de ellos correspondieron a la categoría i) programas de sectores estratégicos y desarrollo regional, con un monto de apoyo de 155.1 millones de pesos; mientras que los 38 restantes de la categoría ii) programas de desarrollo empresarial; y 1 de la iv) programas para MIPyMES; concentraron un monto global de apoyo de 53.0 millones de pesos, lo cual dio como resultado que en 2013 se asignara un monto total de recursos para el Estado de México de 208.1 millones de pesos.

Con base a los resultados obtenidos en 2013 se puede afirmar que en el Estado de México se incrementaron tanto el número de proyectos apoyados por el Fondo PyME como los montos asignados, pero estos mismos datos reflejan que la distribución de los recursos asignados no mejoró porque los proyectos apoyados siguieron siendo los de las categorías de los años anteriores; es decir la mayoría de los proyectos apoyados en 2013 pertenecieron a las categorías: i) programas de sectores estratégicos y desarrollo regional y ii) programas de desarrollo empresarial.

Por lo anterior, es posible advertir que la modificación de las Reglas de Operación del Fondo PyME 2013 mejoraron aspectos relacionados con el registro de solicitudes, número de categorías y montos de apoyo de las mismas, pero no mejoraron la distribución y dispersión del recurso asignado al Fondo PyME, ya que en la categoría iv. Programas para MIPyMES que es la más cercana a la población objetivo que pretende impactar el Programa, que son MIPyMES y emprendedores, tuvo únicamente

un proyecto apoyado en el Estado de México y la categoría iii) programas de emprendedores y financiamiento, no tuvo ningún proyecto apoyado.

Analizando esta situación, parece que en el operación del Fondo PyME hay una marcada tendencia a seguir favoreciendo con recursos a aquellos proyectos que generen impactos económicos, regionales o sectoriales importantes; pero no así para apoyar en mayor medida las iniciativas de los emprendedores o proyectos de las MIPyMES que busquen fortalecer sus capacidades administrativas, productivas y comerciales para seguir creciendo, desarrollarse, innovarse o consolidarse.

En este sentido, se podría argumentar que el INADEM para complementar los apoyos del Fondo PyME 2013 instrumentó un Fondo especial llamado: Emprendedor con un monto asignado por el PEF2013 de 500 millones de pesos, a cargo de la Dirección de Programas para MIPyMES con el propósito de apoyar a las MIPyMES con la incorporación de tecnologías de la información, tales como: equipamiento o software especializado para manejo de inventarios o registro y control de ventas.

En el Estado de México se entregaron en 2013 del Fondo Emprendedor, 261 cheques cuyo monto global ascendió a 2.6 millones de pesos, pero no se debe perder de vista que el Fondo Emprendedor fue un Programa nuevo creado por el INADEM en ese año, para apoyar a su población objetivo: MIPyMES y emprendedores, pero de ninguna forma se puede contemplar dentro de las metas y objetivos de las categorías del Fondo PyME, porque su operación estaba contemplado en la figura de un Fondo nuevo.<sup>103</sup>

El Fondo PyME desde su creación en 2004 tiene como objetivo: "...apoyar a las empresas en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores con el propósito de promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad

---

<sup>103</sup> Delegación Federal en Toluca, Estado de México , *Informe de Resultados de los apoyos 2013 de la Secretaría de Economía*, México, diciembre 2013, p.1.

de las micro, pequeñas y medianas empresas.”<sup>104</sup> Por lo cual, de los proyectos apoyados y montos asignados de 2004 a 2013, se puede advertir que no hay una congruencia exacta entre el objetivo del Fondo PyME y resultados alcanzados que permita impulsar la consolidación y fortalecimiento de su población objetivo básica: MIPyMES y emprendedores.

Si bien es cierto que la población objetivo del Programa también contempla dentro de su población objetivo a grandes empresas y organizaciones e instituciones que apoyen a emprendedores directa o indirectamente a emprendedores y MIPyMES; también es cierto que los resultados del Programa de 2004 a 2013 revelaron que se ha enfocado en apoyar a las pequeñas y grandes empresas más que a las MIPyMES, porque se les ha considerado estratégicas para el desarrollo económico del país.

Dentro de la comparación de las antiguas Reglas de Operación del Programa (2004-2012) con las de 2013, se observó que se mantuvo presente el esquema de que la autorización final de los proyectos quedaría a cargo de un Consejo Directivo. En las antiguas ROP se concibió el Consejo Directivo en la SPyME, mientras que en las Reglas de Operación 2013 el Consejo Directivo Nacional quedó inmerso en el INADEM y en ambos casos la última palabra de aprobación de proyectos quedó centralizada en esta figura.

La diferencia del Consejo Directivo en los proyectos 2013 y los anteriores estuvo en que en las evaluaciones de los proyectos estatales, el Consejo Directivo del INADEM tuvo un peso de 40% en las calificaciones finales; mientras que el Consejo Directivo de la SPyME tenía el 100%. La figura de los antes subcomités y después comités estatales únicamente han servido para dar mayor transparencia a la mecánica de evaluación y aunque en 2013 se les otorgó un 30% de la evaluación de los proyectos, el peso mayor de las calificaciones y voto de calidad en la aprobación de los mismos quedó en manos del Consejo Directivo Nacional del INADEM, por lo cual la

---

<sup>104</sup> Fondo PyME, Idem.

mecánica de depositar el mayor porcentaje de la calificación en la figura central siguió vigente y no se han tomado en consideración muchas de las observaciones emitidas por los comités estatales.

Cabe señalar que uno de los puntos más críticos en la estructura administrativa del INADEM ha sido que el Programa se continua operando en las nuevas direcciones generales conformadas en el Instituto, con la mayoría del personal que estaba adscrito a la SPyME y esto en vez de percibirse como un área de oportunidad para los empresarios de las MIPyMES y de los emprendedores, se ha visto como una amenaza por considerar que siguen presentes las mismas prácticas opacas disfrazadas de transparencia.

En resumen y teniendo en consideración todas las observaciones y resultados obtenidos en la presente investigación, a continuación se detallará una propuesta de los aspectos susceptibles de mejora en la operación del Programa.

### **3.2 Propuesta de los aspectos susceptibles de mejora<sup>105</sup>**

Las Reglas de Operación del Fondo PyME 2013 no han hecho más que reiterar que la cobertura de la población objetivo del Programa abarca lo mismo a MIPyMES, que a emprendedores; así como a las empresas grandes e instituciones que beneficien de manera directa o indirecta a los primeros; por lo cual se propone lo siguiente:

- En el aspecto normativo las Reglas de Operación del Fondo PyME deberían contemplar únicamente las categorías que tengan un beneficio directo en las MIPyMES y emprendedores; ya que de esta forma guardaría mayor congruencia el objetivo que persigue el Programa con su población objetivo y por lo tanto se facilitaría la obtención de los resultados esperados.
- Sería viable considerar separar de las Reglas de Operación del Fondo PyME a la categoría i) sectores estratégicos y desarrollo regional, porque como se pudo observar, históricamente la mayoría de los recursos asignados para los apoyos del Programa fueron destinados a esta categoría y esto ha sido motivo de que no se esté dando un escogimiento y distribución de recursos más equitativo entre todas las categorías de apoyo que contemplan las ROP del Fondo PyME.
- Lo más factible sería crear un nuevo Fondo específico con sus propias Reglas de Operación para atender a éstos segmentos estratégicos y regionales. Se podría tomar como ejemplo lo que se hizo con la instrumentación del Fondo Emprendedor en 2013; para repetir el mismo esquema e instrumentar un nuevo Programa especial de apoyo a grandes empresas e instituciones en sus proyectos productivos integrales.
- Al crear disposiciones separadas se daría un mayor número de proyectos aprobados en otras categorías de apoyo del Fondo PyME y por ende se

---

<sup>105</sup> Véase Esquema 8 de Cierre de Capítulo III en la pág-74.

mejoraría la distribución de recursos asignados para apoyo de los proyectos. De igual forma, se daría mayor transparencia al mecanismo de escogimiento, evaluación y aprobación de solicitudes de apoyo y se evitaría el favorecer con recursos a una sola categoría.

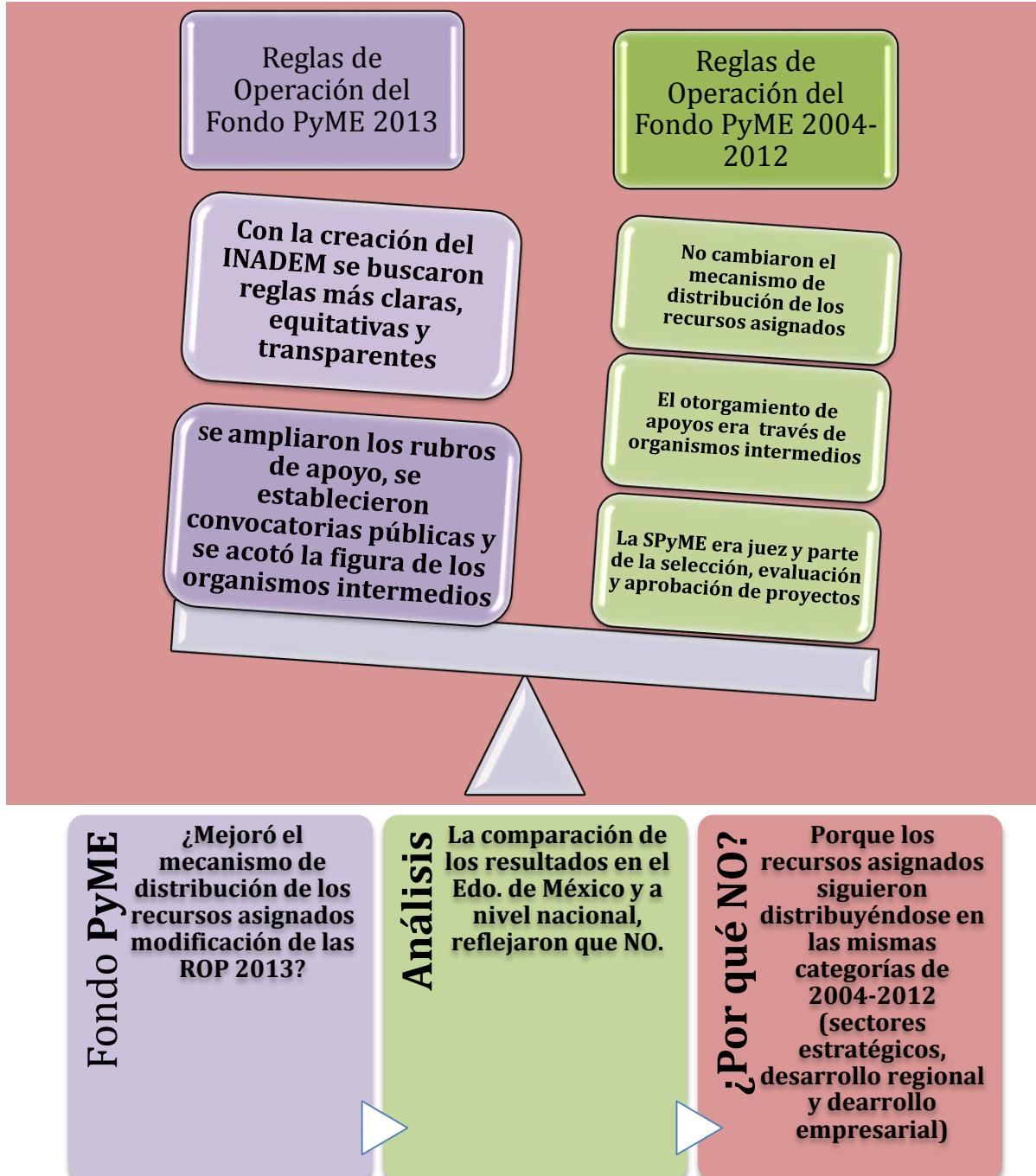
- Elaborar Reglas de Operación que contemplen un lenguaje claro y entendible; ya que en la evaluación de los proyectos del Fondo PyME 2013 la experiencia que se tuvo fue que muchas solicitudes fueron descartadas no sólo por no cumplir con los requisitos de las convocatorias, sino porque no eran ingresados los proyectos en las categorías correspondientes o bien porque se confundieron y malinterpretaron las disposiciones de las Reglas de Operación.
- Es importante tomar en cuenta que México es un país plural y como tal la estructura social tiene diferentes niveles de bienestar tanto educativos como económicos. Esta realidad no es ajena al ambiente empresarial, ya que existen MIPyMES y emprendedores de negocios tradicionales que no participan en el Fondo PyME por desconocimiento del Programa, sino porque encuentran sumamente complejo y rebuscado el lenguaje de las Reglas de Operación.
- En las Reglas de Operación del Fondo PyME no se establece explícitamente que se apoya únicamente a los mejores proyectos; pero implícitamente se apoya o se da prioridad a los que están inmersos en un sector o área estratégica y esto ha ocasionado que el Consejo Directivo Nacional del INADEM de preferencia a algunos estados de la República sobre otros.

- Es necesario volver a incorporar un Manual de Procedimientos para las Reglas de Operación del Programa, ya que no es benéfico para el logro de resultados esperados, el que cada una de las delegaciones federales siga su propio criterio, por el contrario, es indispensable que se pueda homogenizar la dinámica y operación del Programa en las representaciones federales de la SE y que de igual forma se les vuelva a considerar como parte del seguimiento de los apoyos otorgados a los proyectos aprobados.
- En el aspecto institucional se deben instalar en las delegaciones federales, SEDECOS, Ayuntamientos, instituciones educativas, asociaciones y cámaras empresariales e INADEM, ventanillas únicas que funcionen no como meras receptoras de solicitudes de proyectos como se hacía anteriormente, sino como módulos que habiliten y faciliten el acceso a un equipo de cómputo para que los beneficiarios que no cuenten con alguno puedan ingresar sus proyectos en el portal electrónico del sistema emprendedor.

Es importante considerar estos espacios porque las incubadoras cobran este servicio como consultoría de proyectos, cuando no necesariamente se está asesorando a las MIPyMES y emprendedores en sus proyectos, sino que únicamente se les está facilitando un espacio y un equipo de cómputo, por lo cual, para evitar cualquier abuso o cobro indebido se debería considerar dentro del Programa la habilitación de estos recursos para poder facilitar a la población objetivo el acceso a los apoyos.

- A nivel administrativo para evitar el reintegro de recursos por recursos no ejercidos y no devengados, se debería implementar la mecánica de que si una convocatoria en dos períodos de publicaciones inmediatas al año no recibe solicitudes de apoyo, entonces se pueda reasignar ese recurso a otra categoría con mayor demanda.

**Esquema 7. Consistencia y resultados finales del análisis del Fondo PyME  
(2004-2013)**



Fuente: Elaboración propia, con base al apartado 3.1 del Capítulo 3. Recomendaciones al mecanismo de distribución de los recursos asignados al Fondo PyME

**Esquema 8. Ilustración de aspectos susceptibles de mejora en el Fondo PyME.**

Mayor congruencia entre el objetivo que persigue el Programa con su población objetivo.

Debería considerarse crear un nuevo Fondo separado de las PyMES, que sea específico para segmentos estratégicos y regionales.

**Aspectos susceptibles de mejora**

Elaborar Reglas de Operación con un lenguaje claro y entendible.

Debería apoyarse a los mejores proyectos sin priorizar si están inmersos en un sector estratégico.

Fuente: Elaboración propia, con base al apartado 3.2 del Capítulo 3. Recomendaciones al mecanismo de distribución de los recursos asignados al Fondo PyME

## **Conclusiones**

Al comienzo de esta investigación se postuló por medio del estudio de caso en el Estado de México, que en 2013 fueron apoyados un mayor número de proyectos por el Fondo PyME y por lo tanto, lo que se buscó comprobar fue: ¿si realmente las modificaciones de las Reglas de Operación del Fondo PyME que tuvieron lugar en el ejercicio fiscal 2013 habían mejorado el mecanismo de distribución de los apoyos asignados por el Programa?

Al analizar y comparar históricamente los datos de 2004 a 2013 respecto a las Reglas de Operación, proyectos apoyados y montos asignados a los mismos, a nivel nacional y en el Estado de México, no se pudo probar la afirmación planteada, debido a que las modificaciones de las ROP 2013 del Fondo PyME, lo único que hicieron fue ampliar el número de categorías de apoyo en las nuevas modalidades de convocatorias públicas, pero los beneficios siguieron presentes en las categorías que históricamente han sido las más favorecidas con los apoyos: i) programas de sectores estratégicos y desarrollo regional y ii) programas de desarrollo empresarial.

Por lo anterior es posible advertir que el problema de acceso y participación en la solicitud de apoyos ha quedado resuelta tentativamente, pero la parte de distribución de los apoyos asignados por el Programo aún sigue siendo un menoscabo para el óptimo funcionamiento del Fondo PyME.

Desde su creación en 2004 el principal objetivo del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa fue convertirse en un instrumento de política pública de desarrollo económico que facilitara a las empresas y específicamente a las más pequeñas; así como a los emprendedores el acceso a apoyos temporales con el propósito de que pudiera impulsarse la creación, desarrollo, productividad y competitividad, entre otros, de las MIPyMES.

No obstante, a través del análisis de esta investigación se pudo verificar que enorme brecha entre los resultados alcanzados tanto en número de proyectos aprobados como en la distribución de los montos asignados a nivel nacional y en los estados por el Fondo PyME seguirán siendo un problema mientras la Secretaría de Economía a través del Instituto Nacional del Emprendedor no diseñe Reglas de Operación que mantengan el enfoque de formar emprendedores y desarrollar a las MIPyMES para que superen el nivel de supervivencia.

En tales circunstancias, el aumento del presupuesto destinado al otorgamiento de apoyos del Fondo PyME parece no verse materializado en resultados concretos en términos de oportunidad para los emprendedores; así como productividad y competitividad para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Por las razones mencionadas fue que se eligió desarrollar la presente investigación; porque además de ser la primera que se ha llevado a cabo para analizar de manera específica un estudio de caso, como lo es la operación del Fondo PyME en el Estado de México. Hasta el momento no se tiene conocimiento alguno de la Coordinación General de Delegaciones Federales de la Secretaría de Economía u otras delegaciones federales hayan llevado a cabo un análisis histórico comparativo del comportamiento que han tenido los proyectos apoyados y montos asignados por el Fondo PyME en cada una de las entidades federativas.

En el sustento teórico, únicamente se tienen evaluaciones externas diagnósticas y de impacto del Programa en su conjunto, pero no existe actualmente un análisis similar o parecido respecto a los proyectos apoyados del Fondo PyME en el Estado de México en 2004-2013 ni en otro Estado de la República, por lo cual; esta investigación puede motivar a las demás delegaciones federales de la SE a llevar a cabo futuras investigaciones y análisis de sus resultados, con el propósito de que puedan identificar problemas mucho más amplios y que actualmente no se tienen considerados en la óptima ejecución del Programa.

Finalmente lo que se pudo verificar en esta tesina es que un mayor número de proyectos apoyados no fue sinónimo del mejoramiento de la mecánica de distribución de los apoyos asignados por el Fondo PyME. Por el contrario lo que sí se pudo advertir fue existen diferencias sustantivas entre el objetivo que persigue el programa público en relación a la población a la cual están dirigidos sus empleos.

Además con la modificación de las Reglas de Operación del Fondo PyME que tuvieron lugar en 2013 con la creación del Instituto Nacional del Emprendedor, se han dejado en evidencia que no se cuenta con suficiente información en las delegaciones federales de la Secretaría de Economía que les permita llevar un control de los proyectos registrados y de los montos aprobados por el Consejo Directivo Nacional del INADEM, en el sentido de que no hay una métrica o parámetro que permita comprobar la cobertura de atención a las micro, pequeñas y medianas empresas en cada Estado respecto del total existente en el país.

El análisis de resultados de los proyectos y recursos asignados por el Fondo PyME a nivel nacional y en el Estado de México, lo que pudo precisar fue que desde hace casi 10 años la mayor cobertura de este Programa Público en términos del tamaño de las empresas, correspondió a las grandes compañías en sectores estratégicos sin que pudieran abrirse más espacios a las MIPyMES.

## Fuentes de Consulta

- **Bibliográficas:**

- Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.142.
- Max Weber, *Economía y Sociedad. Cap. III. Tipos de Dominación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 699.
- Gustavo Ernesto Emmerich, et al., *Tratado de Ciencia Política*, Anthropos Editorial, México,2007, pp.76-77.
- Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Universidad Autónoma de México, textos universitarios, México, 1973, p.48.
- José Ramón Castelazo, *Administración pública: una Visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007, pp.17-18.
- Francesc Pallares, *Las políticas públicas. El sistema político en acción*". Revista de Estudios Políticos. No.62. 1988,p.141.
- H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Últimas Reformas DOF 27-12-2013*, Secretaría General, México, 2014, pp. 42,47.
- H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última Reforma DOF 26-12-2013*, México, 2014, pp. 1,4,73.
- Cámara de Diputados LX Legislatura, *Denominación y Clasificación de las Secretarías de Estado a nivel local de los 31 estados y el Distrito Federal*, Centro de Documentación Información y Análisis, México, 2009, p. 3.
- Cámara de Diputados, LX Legislatura. *El Presupuesto Público identificado para las delegaciones del Gobierno Federal, por Entidad Federativa y por ramos, 2000-2009*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, 2009, p.4.
- Rafael Martínez Morales, *Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo*, Editorial Harla. México,2007, volumen 3, p. 71.

- Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.106
- Omar Guerrero Orozco, *Políticas Públicas: Una Resurrección de la Ciencia de la Policía*. Revista de Teoría y Praxis Administrativa, México, 1989-1990, p.2
- Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2013*, Diario Oficial de la Federación, México, jueves 28 de febrero de 2013, (Decimosegunda sección-vespertina), pp. 1-98.
- H. LII Legislatura del Estado de México, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Cámara de Diputados, Toluca, Estado de México, 2013, p.6.
- Centro de Estudios Estratégicos Campus Ciudad de México de Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*, ITESM, México, 2009, pp.49, 56.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Última Reforma DOF 18-01-2012*, Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, 2012 vigente, p.1.
- Secretaría de Economía, *Libro Blanco del Fondo PyME, SE, México, 2000-2006*, pp.4,5,6,7
- Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2004*, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 27 de febrero de 2004, (segunda sección), pp.1,3,8,16.
- Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2006*, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 18 de febrero de 2005, (segunda sección), pp.3,8,23,24.
- Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2009*, Diario Oficial de la Federación, México, lunes 29 de diciembre de 2008, (Décimo quinta sección), pp.2,5-

- Secretaría de Economía, *Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) para el ejercicio fiscal 2011*, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 23 de diciembre de 2011, (Tercera sección), p.7.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Última Reforma DOF 05-11-2012*, México, 2012 vigente, p.3
- Secretaría de Economía, *Avances de Indicadores del Fondo PyME 2013*, Coordinación General de Delegaciones Federales (CGDF) de la Secretaría de Economía, México, diciembre 2013, pp. 9,10
- Secretaría de Economía, *Informe presentado en la reunión temática del Fondo PyME ante la Cámara de Diputados LXII Legislatura*, INADEM, México, diciembre 2013, p.1.
- Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich – Naumann Stiftung für die Freiheit, México, 2010; pág. 70.
- Secretaría de Economía, elaboración propia con base a *la Presentación de las Convocatorias 2013 del Fondo PyME*, INADEM, México, 2013, pp.10-11.
- Delegación Federal en Toluca, Estado de México , *Informe de Resultados de los apoyos 2013 de la Secretaría de Economía*, México, diciembre 2013, p.1.

- **Electrónicas:**

- Max Weber, *La Política como Vocación (1919)*, [en línea], p.2, dirección URL: <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>, [consulta: 14 de febrero de 2014].
- Rubén Aguilar Valenzuela, “*Cinco Conceptos para entender el siglo XXI*”, [en línea], p.16, Revista Ganar-Ganar, México, marzo/abril 2012, dirección URL: <http://www.ganar-ganar.mx/pdf/r55/16.pdf>, [consulta: 28 de febrero de 2014].
- Omar Guerrero Orozco, *Gobierno*, [en línea], p. 1, dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/Gobierno.pdf>, [consulta: 18 de febrero de 2014].
- Celso Escobar Salinas, El concepto de Gobierno, [en línea], p. 1, dirección URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z6PNOtbsp2IJ:www.p>

[aginaspersonales.unam.mx/files/1209/EL\\_CONCEPTO\\_DE\\_GOBIERNO.docx+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://aginaspersonales.unam.mx/files/1209/EL_CONCEPTO_DE_GOBIERNO.docx+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx), [consulta: 18 de febrero de 2014].

- Secretaría de la Función Pública, *Nociones Básicas de la Administración Pública*, [en línea], dirección URL: [http://imt.mx/images/files/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod\\_1.htm](http://imt.mx/images/files/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_1.htm), SFP, México, [consulta: 21 de febrero de 2014].
- Secretaría de Economía, *Misión y Visión*, [en línea], dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/mision-y-vision-se>, [consulta: 28 de febrero de 2014].
- Definición.org, [en línea], dirección URL:<http://www.definicion.org/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion>, p.1, [consulta: 21 de febrero de 2014].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>, [consulta: 21 de febrero de 2014].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario. [en línea], dirección URL: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/asignacion/asignacion\\_index.html](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion_index.html), [consulta: 28 de septiembre de 2014].
- Fondo PyME, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx>, [consulta: 21 de febrero de 2014].
- Pública Económica, *Nuevo criterio para clasificar a las MIPyMES*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.informador.com.mx/economia/2009/116319/6/publica-economia-nuevo-criterio-para-clasificar-a-las-mipymes.htm>, [consulta: 28 de febrero de 2014].
- Secretaría de la Función Pública, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>, [consulta: 21 de febrero de 2014].
- Instituto Nacional del Emprendedor, *Glosario General de las convocatorias del Instituto Nacional del Emprendedor*, [en línea], pp.2,4, dirección URL: [https://www.inadem.gob.mx/docs/convocatorias/INADEM\\_Glosario.pdf](https://www.inadem.gob.mx/docs/convocatorias/INADEM_Glosario.pdf), [consultado 21 de febrero de 2014].

- Glosario de Información Legislativa, *Entidad Federativa o Estado*, [en línea], p.1, dirección URL: Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=94>, [consultado: 28 de febrero de 2014]
- Capítulo II. *Eliminación de Subsidios*, [en línea], p.3, dirección URL [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/mec/rodriguez\\_s\\_ji/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mec/rodriguez_s_ji/capitulo2.pdf), [consultado: 10 de marzo de 2014]
- Secretaría de Economía, *Grupo Funcional de Desarrollo Económico*, [en línea], p.5, 2011, dirección URL: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo\\_Economico/2011\\_0331\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0331_a.pdf), [consultado: 27 de marzo de 2014].
- Economía y Finanzas, *El blog del Salmón*, [en línea], p.1, dirección URL: <http://www.elblogsalmon.com/economia/las-subvenciones-a-fondo-perdido-son-efectivas>, [consultado: 11 de abril de 2014].
- Diccionario de Economía, [en línea], p.1, dirección URL: [http://www.eco-finanzas.com/diccionario/F/FONDO\\_REVOLVENTE.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/F/FONDO_REVOLVENTE.htm); [consultado: 11 de marzo de 2014].
- Gobierno del Estado de México, [en línea], p.2, dirección URL: [http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/me\\_pdf\\_extensionfinan.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/me_pdf_extensionfinan.pdf), [consultado: 13 de marzo de 2014].
- Evaluación del Registro de Fideicomisos 2011, [en línea], p.1, dirección URL: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informes/eval\\_registro\\_sector/eval\\_registro\\_sector\\_2011\\_1t.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informes/eval_registro_sector/eval_registro_sector_2011_1t.pdf), [consultado: 11 de marzo de 2014].
- Anexos del Libro Blanco Fondo Pyme 2011-2012, [en línea], p. 1, dirección UR: [http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/ecr\\_2011\\_2012\\_fpyme\\_anexos.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/ecr_2011_2012_fpyme_anexos.pdf), [consultado: 11 de marzo de 2014].
- Instituto de Ingeniería UNAM, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme)*, [en línea], p.8, dirección URL: [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2004.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2004.pdf), p. 8,91, [consultado: 4 de marzo de 2014].
- Gaceta Parlamentaria, número 3208-IV, jueves 24 de febrero de 2011, [en línea], p.1, dirección URL:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/feb/20110224-IV/Iniciativa-9.html>, [consultado: 14 de marzo de 2014].

- Observatorio PyME, [en línea], p. 1, dirección URL: [http://www.observatoriopyme.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=103:fideicomiso-mexico-emprende-sistema-nacional-de-garantias&catid=62:programas-se&Itemid=56](http://www.observatoriopyme.org/index.php?option=com_content&view=article&id=103:fideicomiso-mexico-emprende-sistema-nacional-de-garantias&catid=62:programas-se&Itemid=56), [consultado: 13 de marzo de 2014].
- Alide, *Financiamiento Sectorial*, [en línea], p.1, dirección URL: [http://www.alide.org.pe/fn\\_intermediarios-financieros.asp](http://www.alide.org.pe/fn_intermediarios-financieros.asp), [consultado: 14 de marzo de 2014].
- Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal, [en línea], p.1, dirección URL: <http://presupuesto.atomointeractive.com.mx/glosario2.html>, [consultado: 14 de marzo de 2014].
- Secretaría de Economía, *III Informe Trimestral 2013 de los Programas sujetos a ROP y otros subsidios*, [ en línea], 2013, p.20; dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/SUB3IT13.pdf>, [consultado:13 de marzo de 2014].
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*, [en línea], México, 2009 pp.49,58, dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/Resumenejecutivo2008-2009.pdf> [consultado: 17 de marzo de 2014].
- Secretaría de Economía- Fondo PyME, *Resumen 2004-2012 del Fondo PyME, sistema de transparencia* [en línea], dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>; [consultado: 17 de marzo de 2014].
- Instituto de Ingeniería UNAM, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 2005*, [en línea], México, 2006, p.9, dirección URL: [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2005.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2005.pdf), [consultado: 28 de marzo de 2014].
- Instituto de Ingeniería UNAM, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 2006*, [en línea], México, 2007, p.9, dirección URL:

[http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2006.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2006.pdf), [consultado: 28 de marzo de 2014].

- El Colegio de México, *Evaluación Específica de Costo-Efectividad 2010-211 del Fondo PyME*, COLMEX, México, 2010, p.143, [en línea], dirección URL: [http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/eece\\_fondo\\_pyme\\_2010\\_2011\\_y\\_final.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/eece_fondo_pyme_2010_2011_y_final.pdf), [consultado: 28 de marzo de 2014].
- INADEM, *Proceso de Evaluación de Proyectos* [en línea], p.1, dirección URL: [https://www.inadem.gob.mx/proceso\\_de\\_evaluacion\\_de\\_proyectos\\_del\\_fondo\\_pyme.html](https://www.inadem.gob.mx/proceso_de_evaluacion_de_proyectos_del_fondo_pyme.html), [consultado: 18 de marzo de 2014].
- Secretaría de Economía, *sistema de transparencia*, Fondo PyME, [en línea], dirección URL: <http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Transparencia.asp>, [consultado 5 de abril de 2014].
- Secretaría de Economía, [en línea], p.1, ProMéxico: “Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal sectorizado a la Secretaría de Economía.” dirección URL: [http://www.promexico.gob.mx/es\\_es/promexico/home](http://www.promexico.gob.mx/es_es/promexico/home) [consultado: 9 de abril de 2014].
- Secretaría de Economía, *Informe de evaluación correspondiente al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2008 sobre el presupuesto ejercido a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de los resultados establecidos en las Reglas de Operación de los fondos y programas a cargo de la Secretaría de Economía, señalados en el anexo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008*, [en línea], pp.18,49, dirección URL: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/IT4\\_PRO08.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/IT4_PRO08.pdf), [consultado: 16 de abril de 2014].
- Secretaría de Economía, *Diagnóstico del Fondo PyME*, INADEM-COPARMEX, México, 2013, pág. 7, [en línea], dirección URL: [http://www.canacintra.org.mx/ftpsintesis/consejo\\_directivo/abril/presentaciones/instituto\\_nacional\\_emprendedor.pdf](http://www.canacintra.org.mx/ftpsintesis/consejo_directivo/abril/presentaciones/instituto_nacional_emprendedor.pdf), [consultado: 18 de marzo de 2014].
- LXI Legislatura Cámara de diputados. *La Secretaría de Economía en 2011: mayores recursos sin justificación*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEPF), [en línea]. México, 2010, p.2, dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2010/octubre/notacefp0492010.pdf> [consultado: 25 de junio de 2014].