

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Economía

Reporte de investigación elaborado por

Mtro. Gerardo García Muñoz

Evolución de la política pública de apoyo a la Pyme en México. Desde la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, hasta el Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el bienestar)

Proyecto de investigación

Economía y empresa

(No. 1042)

9 de diciembre de 2020

## Presentación

El presente reporte de investigación del Mtro. Gerardo García Muñoz, que lleva por título “Evolución de la política pública de apoyo a la Pyme en México. Desde la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, hasta el Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el bienestar)”, está vinculado al proyecto de investigación vigente “Economía y empresa”, aprobado por el Consejo Divisional el 21 de enero de 2014 y con número de registro 1042 ante la Coordinación Divisional de Investigación.

Se trata de un avance de investigación en la cual se estudian los diversos cambios ocurridos en la administración pública federal en las últimas décadas. Para el autor, dichos cambios permitieron la construcción de un marco jurídico e institucional necesario para el impulso y fomento de la denominada política pública Pyme. El trabajo inicia resaltando los antecedentes de la política y continua con el examen de la estructura de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME). Posteriormente, se realiza la revisión del Instituto Nacional Emprendedor y se finaliza con el análisis de la nueva estrategia implementada por el actual gobierno, la cual se basa en una política dirigida a atender y mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida.

El autor concluye que la actual política enfrenta un gran reto, debido a la necesidad de eliminar los cuestionamientos asociados al carácter asistencialista y clientelar, así como el diseño claro y transparente de las reglas de operación de los programas vinculados a la nueva estrategia. Solo a partir de ello se podrían tener la posibilidad de impactar positivamente en el desarrollo de capacidades productivas del segmento de empresas de menor tamaño.

**Dr. Sergio Cámara Izquierdo**  
**Jefe del Departamento de Economía**

## Introducción

Sin duda alguna, la importancia del segmento de empresas de menor tamaño es reconocida a nivel internacional desde finales del siglo pasado. Desde principios del presente siglo, dicho segmento ha ganado presencia en los distintos foros en los cuales se discute, analiza y reflexiona acerca de la importancia de impulsar políticas públicas de apoyo y fomento, con el propósito de incorporar el sector como parte de los motores de crecimiento y desarrollo económico.

Para el caso de México, es innegable su relevancia económica. La distribución del tejido empresarial muestra que la microempresa representa el 94.3% del total de unidades económicas, 4.7% pequeñas y 0.8 medianas, de esta manera, el segmento de empresas de menor tamaño representa el 99.8 por ciento del total de empresas del país. Además, generan 74% del empleo y aportan tan solo el 36% al producto interno bruto del país. La gran proporcionalidad de empresas, así como su baja aportación al PIB determina su baja productividad como segmento económico, y es lo que origina la necesidad de seguir impulsando políticas para su apoyo y fomento.

El presente trabajo, tiene por objetivo la revisión sucinta del origen y evolución de la política pública de apoyo a las empresas de menor tamaño en México. Para tal propósito, se estudia los diversos cambios que se han tenido en la administración pública federal en las últimas décadas, y que permitió la construcción de un marco jurídico e institucional necesario para el impulso y fomento de la denominada política pública Pyme. De esta forma, se comienza resaltando los antecedentes de la política. Se continúa con el examen de la estructura de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME). Posteriormente, se realiza la revisión del Instituto Nacional Emprendedor; y se finaliza con el delineo de la nueva estrategia implementada por el actual gobierno, y que se basa en una política dirigida a atender y mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida.

## 1. Antecedentes de la política de apoyo a la Pyme

Es a finales de la década de los setenta del siglo pasado cuando se localiza la primera acción de gobierno clara de apoyar a las empresas de menor tamaño del país, cuando en el Reglamento Interior de la llamada Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se integra la Dirección General de Industria Mediana y Pequeña, la cual dependería de la Subsecretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, con el objetivo explícito de promover y fomentar el establecimiento de industrias medianas y pequeñas de todas las ramas y características que fueran convenientes para el país (Secretaría de economía, 2018).<sup>1</sup>

Para la década de los ochenta, y en el contexto de la difícil situación económica por la que atravesaría el país esos años, se elaboró por primera vez un programa sectorial denominado Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. Dicho programa permitiría implementar estrategias para promover el desarrollo integral de la industria mediana y pequeña. Para entonces, ya se reconocía al segmento de empresas de menor tamaño como un factor de singular importancia en el aparato productivo del país, debido entre otras razones, a su flexibilidad operativa, estructura relativamente simple y menores requerimientos de recursos del exterior. El elemento central de esa estrategia se vio reflejado con el decreto del 30 abril de 1985 en el que se aprobaba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, en el cual se establecían por vez primera de manera oficial los criterios para clasificar a la industria de acuerdo con su tamaño,<sup>2</sup> incorporándose el estrato de microindustria, tal como se puede observar en el Cuadro 1.<sup>3</sup> En ese entonces, el conjunto de los tres estratos representaba cerca del 98% de los establecimientos nacionales y aportaban alrededor de 45% del Producto Interno Bruto (PIB).

En adición a lo anterior, se diseñó un marco integral de instrumentos y acciones de apoyo, orientado al potencial y perspectivas de cada industria o conjunto de éstas.

---

<sup>1</sup> Es el 27 de abril de 1977 sería publicado en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>2</sup> En el artículo 5 del Decreto del 30 de abril de 1985

<sup>3</sup> Se publicó el 6 de mayo de 1985 en el DOF

De esta forma, y en el marco de una naciente coordinación institucional se realizó el establecimiento de la Subcomisión de la Industria Mediana y Pequeña.

### Cuadro 1

#### Estratificación de unidades económicas 1985

(millones de pesos)

Micro		Pequeña		Mediana	
Personal	Venta anual	Personal	Venta anual	Personal	Venta anual
Hasta 15	Hasta 30 mdp	Entre 16-100	Entre 30 y 400 mdp	Entre 101 y 250	Entre 400 y 1,100 mdp

Fuente: Diario Oficial de la Federación

A través del Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de Comercio se transformaría en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Mediante este decreto, se le otorgarían nuevas facultades, como la promoción de la planta industrial del país y la aplicación de estímulos fiscales necesarios para impulsar la industrialización, así como el desarrollo de instrumentos de política económica en materia de productos básicos.<sup>4</sup>

Para el decenio de los noventa, se establecería el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994,<sup>5</sup> en el cual se volvería a hacer explícita la importancia del sector Pyme, al ser señaladas a las industrias de pequeña escala como parte esencial de la planta productiva y decisivas para el desarrollo e integración regional, principalmente en ciudades de tamaño medio y pequeño, y para mejorar la distribución del ingreso.

En mayo de 1990 se publicaría en el DOF el Acuerdo por el que se modificarían las definiciones de Microindustria, Industria Pequeña e Industria Mediana, el siguiente cuadro da cuenta de la nueva estratificación.

<sup>4</sup> El Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983 establecía las atribuciones de la Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña, misma que se encontraba adscrita a la Subsecretaría de Fomento Industrial.

<sup>5</sup> Publicado en el DOF el 24 de enero de 1990.

## Cuadro 2

### Estratificación de unidades económicas, 1990

Micro		Pequeña		Mediana	
Personal	Venta anual	Personal	Venta anual	Personal	Venta anual
Hasta 15	Hasta 110 s.m.	Hasta 100	Hasta 115 s.m. (1)	Hasta 250	Hasta 2,010 s.m. (1)

(1) s.m.: Salario mínimo elevado al año vigente en la Zona Geográfica A  
 Fuente: Diario Oficial de la Federación

Para el siguiente año, se impulsaría el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994,<sup>6</sup> el cual tendría como propósito contribuir a superar los problemas operativos y de mercado, y favorecer la instalación, operación y crecimiento de las empresas. Para la operatividad del programa, se propondrían algunas modificaciones en su estratificación. El Cuadro 3 muestra la nueva tipología. Ahora, el nivel de ventas por estrato sería determinado por SECOFI.

## Cuadro 3

### Estratificación de unidades económicas, 1991

Micro		Pequeña		Mediana	
Personal	Venta anual	Personal	Venta anual	Personal	Venta anual
Hasta 15	.(1)	16 a 100	.(1)	101 a 250	.(1)

(1) El monto que determine la SECOFI  
 Fuente: Diario Oficial de la Federación

A través de este último Programa se establecería el marco inicial para ordenar y sistematizar el fomento del segmento de empresas de menor tamaño. También se comenzaría a identificar los principales problemas que afectan su estructura productiva y se definiría la estrategia, los instrumentos y las acciones para solucionarlos en forma radical. La ejecución del Programa se sustentó primordialmente en las vertientes de coordinación entre los tres niveles de gobierno y de concertación con los sectores social y privado. La estrategia de ejecución

---

<sup>6</sup> El 11 de abril de 1991 se publicó en el DOF

involucró cambios estructurales un año antes del período para el que se planeó el Programa. Dentro de estos cambios, cabe resaltar el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,<sup>7</sup> en él se establece la adscripción de la Dirección General de Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional en la Subsecretaría de Industria. El 3 de diciembre de 1993 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se modifican las definiciones de Microindustria, Industria Pequeña e Industria Mediana (ver Cuadro 4).

Cuadro 4

Estratificación de unidades económicas 1993

Micro		Pequeña		Mediana	
Personal	Ventas	Personal	Ventas	Personal	Ventas
Hasta 15	Hasta 900,000 pesos	Hasta 100	Hasta 9'000,000 pesos	Hasta 250	Hasta 20'000,000 pesos

Fuente: Diario Oficial de la Federación

Para el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el 31 de mayo de 1995 se publicó en el DOF el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual se establece que “El desarrollo industrial es claramente uno de los casos que amerita una política sectorial”. De esta forma, precisa un conjunto de instrumentos y estrategias indispensables de la política industrial, el marco para el desarrollo industrial del país de los próximos años, y con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.<sup>8</sup>

Además, el 31 de mayo de 1996 se publicó en el DOF el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior donde se dispone que las exportaciones se constituirán como el motor del crecimiento económico, por lo que se deberán de crear las condiciones para que se incorporen, de manera permanente, un número

<sup>7</sup> Publicado en el DOF el jueves 1 de abril de 1993.

<sup>8</sup> Cambiaria, tributaria, financiera, de comercio exterior, competencia económica, desregulación, capacitación, actualización tecnológica e infraestructura, que el programa sectorial correspondiente integrará.

cada vez mayor de empresas.<sup>9</sup> Para cumplir su objetivo, se establecieron tres grandes líneas estratégicas, una de ellas correspondería a: “crear mecanismos que aceleren el desarrollo de agrupamientos industriales, lo mismo regionales que sectoriales, de alta competitividad internacional, y fomentar la creciente integración a los mismos de empresas micro, pequeñas y medianas”.

Con antelación a la ejecución del Programa, en octubre de 1995, se publicó en el DOF una actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), que incluyó la creación de la Subsecretaría de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior (SPICE) con cuatro unidades administrativas:

- Dirección General de Promoción de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas y de Desarrollo Regional.
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.
- Promoción Externa.
- Promoción Industrial.

Entre otras acciones, en el mismo Decreto se encomendó a la SPICE diseñar y coordinar la ejecución de los programas de promoción de las micro, pequeña y mediana empresas con las dependencias y entidades del sector público, así como concertar su diseño y aplicación con los sectores productivos.

Con la creación de la SPICE, se observa un cambio en la historia de las políticas públicas por el reconocimiento de la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico del país, especialmente, el estrato de las micro, asimismo, porque por primera vez se les otorgaban apoyos para remontar el bajo grado de competitividad que evidenció la apertura de la economía del país y que éste se fue acentuando en la medida que avanzaba el proceso de intercambio comercial. Los recursos se otorgaron a las MIPYMES a través de la Red Cetro-Crece, constituida por el Consejo Coordinador Empresarial, una vez que en el DOF

---

<sup>9</sup> Adicional a esta estrategia, el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones serán también fuentes fundamentales del crecimiento económico. El objetivo central de la política industrial fue la de fomentar la competitividad de la planta industrial, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo

del 10 de octubre de 1996 se publicaron los Lineamientos de la Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial.<sup>10</sup>

2. De la Subsecretaría de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior (SPICE) a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME)

Como se ha indicado, hacia mediados de la década de los noventa del siglo pasado, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) sufrió modificaciones en su estructura con lo cual se crearía la Subsecretaría de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior (SPICE), dentro de la cual se tendría a la Dirección General de Promoción de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas y de Desarrollo Regional. De esta manera, se tendrían bases más sólidas, claras y explícitas para el comienzo de una verdadera política pública de apoyo al segmento de empresas de menor tamaño.

De esta manera, para los años dos mil se tendrían cambios de gran relevancia en esta materia, iniciando con aquellos en la administración pública federal, con el objetivo de construir el marco jurídico e institucional necesario para dichas políticas. El primero de ellos, corresponde a la estructura de la SECOFI, la cual tomó el nombre de Secretaría de Economía y la SPICE cambio a Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME).<sup>11</sup> Este cambio se considera un parteaguas en el devenir de la política pública de apoyo al segmento de empresas de menor tamaño, ocupando desde entonces un lugar prioritario en la política económica del país. De esta forma, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 se definió la política de apoyo para la promoción del desarrollo de las MIPYMES, fortalecer su competitividad y facilitar su apertura y operación en todo el país.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Otro cambio significativo para mejorar la competitividad de las MIPYMES fue la colaboración entre el sector público y el sector privado que tuvo como referente el 17 de octubre de 1994, fecha en que la SECOFI y General Motors de México firmaron un convenio de colaboración que cede los derechos de la metodología de la industria automotriz al Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C. (COMPITE) para capacitar y certificar a las empresas y al personal.

<sup>11</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2001.

<sup>12</sup> Las estrategias y acciones llevadas a cabo lograron conformar una política integral de apoyo para el desarrollo de las empresas con la intensa participación de las entidades federativas, de los municipios e

Otro elemento importante fue el Programa Sectorial de Desarrollo Empresarial, el cual se integraría con las aportaciones de los sectores involucrados en la creación, desarrollo y consolidación de las MIPYMES, articulando un conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos dirigidos a apoyar a las empresas y a los emprendedores, tratando de integrar a las diversas regiones y sectores económicos del país.

De esta forma, a partir del siglo XXI, las estrategias y ejes articuladores a favor de la competitividad de las MIPYMES contarían con un marco institucional el cual fue desarrollándose con el consenso de todos los sectores, materializándose en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa<sup>13</sup>, que en su artículo III actualizó la estratificación de empresas, que por primera vez establecería la diferenciación por sector, y el número de trabajadores como único parámetro para determinar el tamaño. El Cuadro 5 muestra la estratificación para ese año.

Cuadro 5  
Estratificación de unidades económicas 2002

Estratificación por Número de Trabajadores			
Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-10	0-10	0-10
Pequeña	11-50	11-30	11-50
Mediana	51-250	31-100	51-100

Fuente: Diario Oficial de la Federación

La Ley Pyme, como se le conoció, sentaría las bases para el establecimiento de un Sistema Nacional para el desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa<sup>14</sup>, así como el Reglamento de la propia Ley. De esta manera la Secretaría de Economía contaría con recursos presupuestales propios para apoyar directamente las iniciativas productivas de los emprendedores y la creación de

---

instituciones educativas y de investigación, así como la acción comprometida de los organismos empresariales y de los propios empresarios y emprendedores.

<sup>13</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

<sup>14</sup>Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 2006.

empresas, y para el fortalecimiento de las empresas. Los principales factores que impulsaría serían la innovación y desarrollo tecnológico, la articulación económica regional y sectorial y el acceso a mercados, así como también su acceso al financiamiento.

Con ello, se puso en marcha un plan para fortalecer a las MIPYMES y apoyar la consolidación y generación de empleos en el que convergieron esfuerzos de distintas dependencias y entidades federales, gobiernos estatales y municipales e instituciones educativas y de investigación, y organismos intermedios<sup>15</sup>, nacionales y extranjeros, públicos y privados. Se logró la asignación de recursos públicos de diversos fondos como fueron: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME), Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP); Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI) y Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE), del Fondo Sectorial de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Económico junto con CONACYT, y del Programa Marcha hacia el Sur para los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Como parte de la evolución de estas acciones, para junio de 2006 se tuvieron nuevas modificaciones en la estratificación de las unidades económicas, por lo que se publicaron las nuevas clasificaciones. En esta ocasión no se tuvieron modificaciones sustanciales, pero se incluyeron nuevas actividades.<sup>16</sup>

Para el sexenio de 2006-2012, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el DOF el jueves 22 de noviembre de 2012 mantuvo la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y las cuatro unidades administrativas que se crearon en el sexenio anterior.

---

<sup>15</sup>Personas morales legalmente constituidas cuyos fines u objeto sean compatibles con al menos uno de los objetivos de los fondos y cumplan con los requisitos previstos en sus Reglas de Operación.

<sup>16</sup>Se incluyen productores agrícolas, ganaderos, forestales, pescadores, acuicultores, mineros, artesanos y de bienes culturales, así como prestadores de servicios turísticos y culturales

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establecería en su segundo eje rector<sup>17</sup> “Economía competitiva y generadora de empleos” la necesidad de una política integral de apoyo para el desarrollo de las MIPYMES. En este tenor, a la SPYME le correspondería atender el objetivo 6, Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), lo cual se buscaría principalmente a través de tres estrategias:

- 1) Favorecer el aumento de la productividad de las MIPYMES e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades.
- 2) Consolidar los esquemas de apoyo a las MIPYMES en una sola instancia.
- 3) Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercian internacionalmente.

Los ejes primordiales que atendería fueron:

Eje 1, detonar el desarrollo de las MIPYMES:

- Objetivo 1: Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes.
- Objetivo 2: Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos.

Eje 4, implementar una política sectorial y regional para fortalecer el mercado interno:

- Objetivo 4: Contribuir a la equidad de género y el desarrollo regional equilibrado en zonas marginadas.

---

<sup>17</sup> El Plan contaba de cinco ejes rectores; 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para el logro de los objetivos, se realizó una revisión de la oferta institucional y se reestructuraron los esquemas de apoyos, estableciendo mecanismos de coordinación que permitieron generar sinergias, conduciendo a un mayor impacto de la política con menores costos de operación. Se creó la Comisión Mexicana para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa el 2 de mayo de 2007 en el DOF, como una comisión intersecretarial de carácter permanente para coordinar, orientar, promover y fomentar las estrategias y acciones del sector público que impulsen el desarrollo integral de las MIPYMES.

Asimismo, se estableció la estrategia de coordinación de los programas que apoyan a las empresas y los emprendedores “México Emprende” atendiendo a las características de cada segmento empresarial con programas y apoyos dirigidos, para multiplicar el impacto de los recursos destinados a su atención y basada en cinco segmentos:

1. Emprendedores, mujeres y hombres que se encuentran en proceso de creación y desarrollo de una empresa;
2. Microempresas tradicionales;
3. Pequeñas y medianas empresas;
- 4) Empresas gacela, MIPYMES con mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos respecto del promedio; y
- 5) Empresas tractoras, que se distinguen por su posición en las cadenas productivas. Estos segmentos fueron atendidos por cinco líneas de acción: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.

Con la intención de dar correspondencia al esquema de atención, en el Diario Oficial de la Federación se publicaría la nueva estratificación de unidades económicas, combinando con una fórmula el rango de trabajadores y el rango de ventas anuales por sector.<sup>18</sup> Tal como lo muestra el Cuadro 6.

---

<sup>18</sup> El 30 de junio de 2009 se publicó en el DOF.

## Cuadro 6

### Estratificación de unidades económicas 2009

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

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

Fuente: Diario Oficial de la Federación

El instrumento financiero que se creó para la implementación de esta política pública, residió en la constitución del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana empresa (Fondo Pyme). Dicho Fondo se creó en 2004 y sería administrado por la SPYME. Estaba integrado por recursos federales con el objetivo de 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 de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Con la transición de gobierno, y vuelta a un gobierno priista en 2012, la nueva administración mantuvo la política pública de apoyo a las empresas de menor tamaño, sin embargo, se implementaría una política que haría mayor énfasis en el desarrollo emprendedor, lo cual no implicó dejar de apoyar a la Pyme. De esta forma, se crearía el Instituto Nacional del Emprendedor, instrumento sobre el cual se buscaría montar el Nuevo Sistema Emprendedor.

En este sentido, la política de apoyo a las Pymes evolucionaría en su conceptualización y ejecución de acciones integrales y especializadas en la atención y apoyo a los emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas. Con la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), se buscaría dar

sentido a la política, partiendo del diagnóstico que del total de unidades económicas (5,144,215) las micro, pequeñas y medianas empresas representaban el 99.8 por ciento, generaban el 52 por ciento del Producto Interno Bruto, y el 64.8 por ciento del empleo del país.<sup>19</sup>

Con base en ese juicio, el 14 de enero de 2013 se publicaría en el DOF la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, dando origen al Instituto Nacional del Emprendedor como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.<sup>20</sup> A partir de esta iniciativa, la política pública contaría con una herramienta dirigida a ejecutar dicha política. De esta forma, el INADEM se concibió como interlocutor entre MIPYMES y emprendedores, con el propósito de dar soluciones específicas y adecuadas a la problemática que presentaban estos actores, en particular, los emprendedores que hasta ese momento se consideraban actores secundarios dentro de la política desarrollada durante los años anteriores.

En términos del marco presupuestario, dicha política contó con recursos económicos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) etiquetados como subsidios para apoyar directamente las iniciativas productivas de sus beneficiarios. Los recursos económicos corresponderían al Programa P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y al Sector Social de la Economía” a cargo de la Secretaría de Economía. El P008 es un programa de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que:

- En 2008 (año de inicio) y hasta el 2011, el P008 fue responsabilidad de la SPYME y se denominó “Apoyo a la creación desarrollo y consolidación de micro; pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad”.
- En 2012 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) agrupó los recursos presupuestarios de tres unidades de la Secretaría de Economía en

---

<sup>19</sup> Censos económicos.

<sup>20</sup> En su estructura institucional, el INADEM estaría conformada por un Presidente, una Coordinación General y cuatro Direcciones Generales. Además, contaría con un Consejo Consultivo, el cual fungía como un órgano de consulta, integrado por el Secretario de Economía, quien lo preside, el Subsecretario de Competitividad y Normatividad, el Subsecretario de Industria y Comercio, el Subsecretario de Comercio Exterior, el Oficial Mayor y el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

el Programa P008: la SPYME, hoy INADEM, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad y la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, como un Programa complementario en la instrumentación de los programas de cada Unidad Responsable.

- En enero de 2013 el Programa P008 fue sujeto a revisión por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El resultado de las observaciones a la Secretaría de Economía, condujeron al rediseño de los indicadores del Programa y, en consecuencia, cambio su denominación a “Instrumentación de políticas de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas y al sector social de la economía”.

Para cumplir con las metas institucionales el INADEM rediseñó el Fondo PYME, por lo que se realizó lo siguiente:

- Se adecuó el objetivo del Fondo PYME a la incidencia en la población objetivo en las Reglas de Operación publicadas en el DOF el 28 de febrero de 2013.
- Se revisaron los programas del catálogo de programas de la extinta SPYME con el propósito de fortalecer los que habían cumplido su objetivo, adecuar los que presentaban áreas de oportunidad y eliminar los que no dieron los resultados esperados.

Por su parte, la actualización del Fondo Pyme, consistiría en la creación del Fondo Emprendedor el cual vería la luz el 5 de julio de 2013 con la publicación en el DOF de sus Lineamientos de Operación. De esta forma, se tendría el brazo financiero para apoyar la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en las MIPYMES y así fortalecer sus capacidades administrativas, productivas y comerciales, favorecer la gestión del conocimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, así como la vinculación y oportunidades de negocio en los mercados nacional e internacional. Dicho Fondo tuvo cobertura nacional y los apoyos se otorgaron por medio de convocatorias que se publicaron en el portal electrónico del

Sistema EMPRENDETIC o por Asignación Directa cuando se trató de proyectos estratégicos. Para esta opción fueron los Gobiernos de los Estados, los Gobiernos Municipales o las Grandes Empresas, quienes fungieron como Organismos Intermedios para presentar las solicitudes de apoyo.

Posteriormente, el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) se crearía en 2014 uniendo al Fondo PYME y al Fondo Emprendedor, y en 2015 sumó a PROLOGYCA.<sup>21</sup> De conformidad con el PEF los recursos se aplicaron a: (i) el emprendimiento y desarrollo empresarial, y. Entre los beneficios de conjuntar ambos fondos están los siguientes:

- Se tendría un solo sistema informático;
- Se tendría la imagen pública general de un solo fondo representando una política integral de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas;
- Se tendrían reglas y procedimientos uniformes, así como un solo consejo directivo;
- Se tendría un solo sistema de evaluación.

El FNE tendría cobertura nacional y su población objetivo estaría constituida por los emprendedores con interés de formalizar su empresa, y las micro, pequeñas y medianas empresas constituidas bajo las leyes mexicanas con interés de incrementar su productividad, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos de las 32 entidades federativas y aquellas con capacidad de innovación consideradas en las convocatorias específicas que emite el FNE. Asimismo, se podría apoyar a grandes empresas e instituciones y organizaciones del sector público y privado cuando los proyectos atendieron a la población objetivo (INADEM, 2018). Los tipos de proyectos que se apoyaban eran: Proyectos Estratégicos; Proyectos al amparo de un Convenio de Coordinación; Proyectos al amparo de un Convenio de Coordinación ampliado; Proyectos Específicos.

---

<sup>21</sup>El Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA) estuvo en operación entre 2013 y 2014 con el objetivo general de promover el desarrollo de la logística y el abasto en el sector agroalimentario

Mediante dichas acciones y a través del Instituto Nacional del Emprendedor, se puede apreciar que se impulsó la construcción de un sistema de apoyo al ecosistema emprendedor, ya que se propuso la creación de una Red del Emprendedor y de un Observatorio Nacional del Emprendedor, con lo cual, no solo las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) fueron apoyadas.<sup>22</sup> A través de éste, se establecían los nuevos esquemas de atención a los usuarios mediante la Mesa de Ayuda, que se convertiría en un canal único de atención de los emprendedores y micro empresarios que buscarían un apoyo del FNE.

El Nuevo Sistema Emprendedor contaría con una plataforma que tendría la función de apoyar de forma integral en el registro y seguimiento de las solicitudes de apoyo del Fondo Nacional Emprendedor. Mediante la asignación de usuario y contraseña,<sup>23</sup> cada persona podría darle seguimiento a su solicitud, así como tener acceso a materiales de apoyo para su capacitación, como tutoriales y videos en temas como logística, mercadotecnia, finanzas básicas, comercialización, entre otros. Finalmente, dicho espacio digital permitía consultar de forma interactiva la cobertura de los apoyos, por estado, región, por actividad, etc.

El apoyo se brindaría a partir del establecimiento de un sistema de convocatorias que buscarían una mayor eficacia, eficiencia, equidad y transparencia en los apoyos del FNE. La estructura de cada convocatoria precisaba: categoría, modalidad, tipo y monto de apoyo. Dichas convocatorias eran aprobadas por el Consejo Directivo del FNE, órgano colegiado de máxima autoridad del Fondo, antes de su publicación en el Sistema Emprendedor. Las convocatorias podrían ser publicadas a lo largo del año. A continuación, se muestra un resumen de las categorías que incluían las convocatorias. En el Anexo 1, se encontrará el detalle de las modalidades, categorías y tipos de apoyo.

---

<sup>22</sup> El Nuevo Sistema se podía consultar en la siguiente página de internet <https://sistempinterno.inadem.gob.mx/>

<sup>23</sup> La asignación del usuario y contraseña estaba sujeto al requisito de contar con registro federal de contribuyente (RFC).

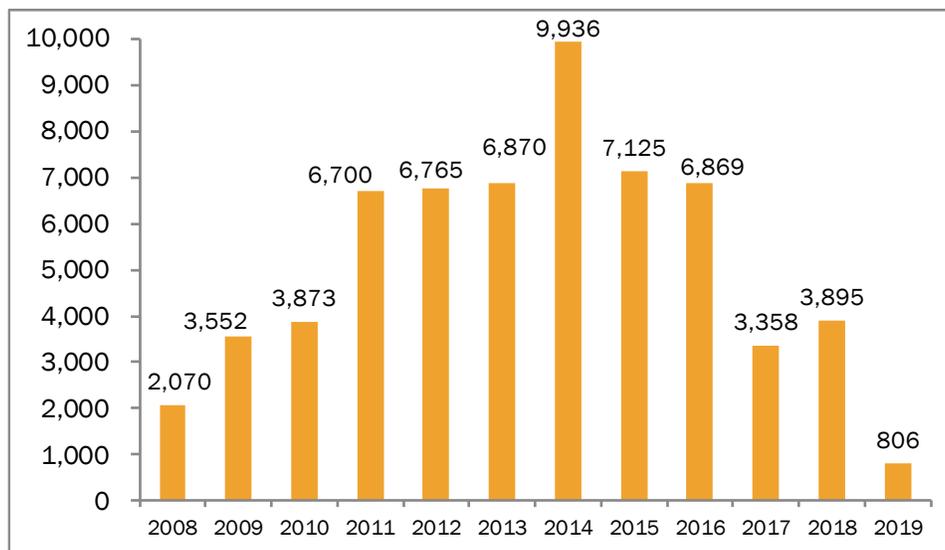
### 3. Programa de Microcréditos para el Bienestar (2019-2024)

A partir de la llegada del nuevo gobierno, en 2019 se dieron cambios de gran trascendencia para la política pública de apoyo y fomento a las empresas de menor tamaño. El primer elemento, consistió que el gobierno en turno cuestionaría fuertemente la política pyme seguida por los gobiernos anteriores.<sup>24</sup> De esta forma, desde finales de 2018 el nuevo gobierno anunciaría la desaparición del Instituto Nacional del Emprendedor. A pesar de ello, la Secretaría de Economía publicaría en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reglas de operación del Fondo Nacional del Emprendedor (FNE).

La Gráfica muestra la evolución que siguieron los presupuestales que se asignaron a apoyar la política pública de apoyo y fomento a la Pyme. En ella, se puede observar un claro descenso desde el año de 2015.

Gráfica1

Recursos aprobados del presupuesto para apoyo la Pyme  
(millones de pesos corrientes)



Fuente: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas>

<sup>24</sup> En la tercera entrega de la cuenta pública 2017, la Auditoría Superior de la Federación aseveraría que el instituto a cargo de promover a los emprendedores no demostró resultados positivos, ni eficacia en la atención a las necesidades de los emprendedores.

El Presupuesto de Egresos de 2019 contemplaría solo una minúscula partida de poco más de 806 millones de pesos para el INADEM, aunque si preveía 3 mil 200 millones de pesos para una nueva entidad denominada Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

A partir de octubre de 2019, se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo reglamento interior de la Secretaría de Economía, por el cual se abroga el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del INADEM, transfiriendo las funciones del Instituto a la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP).<sup>25</sup>

La UDP tiene como objetivo reactivar la economía mexicana, hacerla más incluyente, diversa e innovadora a través de estímulos a sectores económicos estratégicos para los mercados interno y externo, operando a través de La UDP opera a través de dos programas presupuestarios:

1. Fondo Nacional Emprendedor
2. Programa Nacional para el Financiamiento al Microempresario

En este contexto, a partir de 2019, el gobierno puso en marcha una estrategia para atender y mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida, la cual estaría a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN). Es decir, El PMB opera con un esquema de coordinación que involucra a diversas instancias. El programa es responsabilidad de la Secretaría de Economía (SE) por medio de tres Unidades administrativas: la Coordinación del Programa Prioritario Microcréditos para el Bienestar (CPPMB), la Unidad de Análisis y Diseño Estratégico de Microcréditos (UADEM) y la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación (UPPE) (DOF/RISE, 2019). Así mismo, interviene la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) por medio de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) y la Coordinación General de Programas para

---

<sup>25</sup> El 10 de abril de 2019 en el DOF, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 268 votos a favor, 9 abstenciones y 143 en contra, un dictamen que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que elimina las referencias del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem).

el Desarrollo (CGPD). Adicionalmente, el PMB se apoya de las Personas Servidoras de la Nación (PSN), que dependen de la CGPD y de la Secretaría de Bienestar.

El Programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB), también conocido como Tandas para el Bienestar, nace como uno de los programas prioritarios del gobierno. El PMB se dirige a las personas que inician o cuentan con un micronegocio, o realizan actividades productivas tradicionales, que son excluidas de los sistemas de financiamiento bancario, para fomentar la consolidación de sus actividades productivas a través de financiamiento en condiciones preferenciales, asesoría y capacitación (DOF/ROP PMB, 2020).

El programa consiste en un apoyo, mediante financiamiento sin intereses, de 6 mil pesos que se entregarán de forma individual a las personas que cumplan con los criterios de elegibilidad. Asimismo, quienes reintegren en su totalidad el primer apoyo, podrán acceder a un segundo financiamiento sin intereses por 10 mil pesos. En caso de reembolsarlo en su totalidad mediante entregas mensuales, se podrá tener acceso a un tercer apoyo mediante financiamiento sin intereses por 15 mil pesos. El programa está a cargo de la Secretaría de Economía

El Programa considera el acceso a Apoyos mediante financiamiento sin intereses que se entregarán en forma individual a las personas que cumplan los Criterios de elegibilidad siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria. El programa opera bajo dos modalidades:

- ❖ **Modalidad Consolidación:** se dirige a personas microempresarias de 30 a 67 años con un micronegocio no agropecuario mayor a seis meses de operación, que radican en 2,227 municipios y 2,401 localidades de marginación media, alta y muy alta; y/o presencia de población indígena o afroamericana, y/o altos índices de violencia
- ❖ **Modalidad Mes 13 JCF (Jóvenes Construyendo el Futuro):** está dirigida a personas jóvenes de 18 a 29 años y se prioriza a aquellos que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.

El apoyo que brinda el programa puede ser en cuanto a financiamiento: Se entregan apoyos mediante un esquema de financiamiento sin intereses los cuales se pagan en 4 partes. El segundo esquema es la asesoría y capacitación este consiste en el otorgamiento de asesorías y capacitación mediante cursos presenciales o en línea. La selección se realiza a partir de la información socioeconómica recabada por la SEBIEN, a través de un el Censo del Bienestar. La SEBIEN y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo proporcionarán a la Secretaría la información recabada ya sea a través de visitas de campo o de llamadas telefónicas, por medio de las cuales la Coordinación identificará a la población potencial, con base en los criterios de elegibilidad establecidos en reglas de operación.

Requisitos:

- ❖ Tener entre 30 y 64 años al momento de la solicitud.
- ❖ Manifestar bajo protesta de decir verdad que cuentan con un Micronegocio con más de seis meses de operación cuya actividad no sea agropecuaria.
- ❖ Ser residente de algún municipio o localidad perteneciente a las zonas de del Programa.

Una persona beneficiaria será elegible para recibir apoyos mediante financiamiento subsecuentes, en los términos que se establecen en los Lineamientos, cuando haya reembolsado los apoyos previos en tiempo y forma. La existencia de apoyos mediante financiamiento subsecuentes, se sujetarán a la disponibilidad presupuestaria.

Los requisitos para ser **Persona Beneficiaria del Programa** son los siguientes:

1. Solicitud debidamente llenada
2. Identificación oficial vigente;
3. Clave Única del Registro de Población (CURP)
4. Comprobante de domicilio con antigüedad no mayor a tres meses.

Se tiene definida a la población objetivo de la siguiente forma: Proporción de la población potencial que cumpla con los criterios de elegibilidad y requisitos del Programa, y que es factible atender con los recursos aprobados al Programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo, así como con los provenientes de los reembolsos que realicen las Personas Beneficiarias.

Por su parte la población Potencial es: Población de entre 30 y 64 años, con un Micronegocio en operación no agropecuario, que viva en las zonas de cobertura del Programa.

Se considera a la siguiente población:

Personas egresadas del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Personas que para el acceso al financiamiento tradicional destacan: sus limitados ingresos, la falta de garantías y la carencia de historial de crédito, por lo que las instituciones del sector financiero consideran a dichas personas poco solventes o altamente riesgosas, pues de las 4.5 millones de microempresas que reporta la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2018, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, sólo el 10.6% tiene acceso a financiamiento bancario.

Para 2020 se planteó cumplir con las siguientes metas

- ❖ Alrededor de 90 mil nuevos apoyos de 6 mil pesos.
- ❖ Alrededor de 175 mil segundos apoyos (10 mil pesos).
- ❖ Hasta 200 mil apoyos para egresados de JCF

## Reflexiones finales

Desde la década de los setenta del siglo pasado el apoyo a las empresas de menor tamaño no se ha detenido. Su evolución a lo largo de las últimas tres décadas, ha significado cambios de gran calado en la estructura de la administración pública federal, que han transitado desde solo cambios de nombre de las instancias de estado, hasta la creación de nuevas instituciones con el objetivo de agrupar y coordinar las acciones de política pública de apoyo y fomento a este segmento.

Además de los cambios mencionados, es un hecho que a lo largo del siglo XXI se han canalizado cuantiosos recursos financieros a través de los dos principales fondos creados para tal propósito. Tanto el Fondo Pyme, como el Fondo Nacional Emprendedor se erigieron como el brazo financiero de esta política, sin embargo, a pesar de su gran ascendencia, a partir de 2015 decaen significativamente los recursos, siendo 2019 el último año en que recibió apoyo financiero la política de apoyo a las empresas de menor tamaño. Al menos en la forma en la que se venía haciendo durante las últimas dos décadas.

De esta forma, a partir de 2019, el gobierno decidió cambiar la estrategia y adoptar una política dirigida a atender y mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida, con lo cual se da un giro vertiginoso, al grado de desaparecer de la administración pública federal toda alusión referente al Instituto Nacional del Emprendedor. Este hecho resulta importante, ya que, si bien se venían denunciando actos de corrupción dentro del Instituto, mucho de lo avanzado en materia de política pública de apoyo a las empresas de menor tamaño era materia de limpieza y/o mejoramiento, y no desaparecerlo por decreto.

De cualquier forma, el cambio resulta atractivo, y hasta cierto punto esperado, ya que a lo largo de estos años el tejido empresarial no tenido cambios en su estructura. Es decir, después de más de tres décadas, nueve de cada 10 empresas siguen siendo de tamaño micro, y vinculadas a sectores productivos tradicionales, configurando un segmento poco productivo y demasiado vulnerable.

Hacia adelante, el reto parece desafiante ya que hasta ahora el programa (PMB) ha sido cuestionado por su opacidad en las reglas de operación, y la dificultad de dar

seguimiento a los objetivos planteados que dieron su origen. Por otro lado, existe la percepción de que la operación del programa tiene un enfoque clientelar y asistencialista, atentando contra la dignidad individual, haciendo que las personas dependan en exclusivo del Estado y de lo que el gobierno le suministre para subsistir, por lo que se considera con poco impacto en el desarrollo de capacidades productivas de los microempresarios. Sin embargo, para obtener conclusiones precisas, habrá que esperar al menos tres años y realizar los estudios de impacto, así como el seguimiento a la medición de metas y objetivos planteados.

## Bibliografía

Secretaría de economía (2020). IV Informe trimestral 2019 de los programas sujetos a reglas de operación y de otros subsidios. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Micro, pequeñas y medianas empresas en México. Evolución, funcionamiento y problemáticas, 2020.

Secretaría de economía (2018). Libro blanco política de mipymes/inadem 2013-2018.