

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN MÉXICO Y SU PAPEL EN LA DETERMINACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS, 2001-2017

PUBLIC INTERVENTION IN MICRO, SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN MEXICO AND ITS ROLE IN THE DETERMINATION OF NATIONAL ECONOMIC GROWTH AND THE GENERATION OF JOBS, 2001-2017

Elena Guillermina Hernández Villegas¹, Jesús Salvador Jiménez Rivera²

RESUMEN

Las MIPYMES son consideradas estratégicas para atender el problema relativo al bajo crecimiento económico. Debido a su contribución en el PIB, que en 2001 fue del 30.0%, y su participación en la generación de empleos, en el mismo año crearon el 70.0% del empleo nacional, el Estado reconoce la importancia de fomentar el desarrollo económico a través del impulso a ese tipo de empresas.

Este trabajo busca analizar la evolución de las MIPYMES, entre 2001 y 2017, respecto de su número, su participación en el total de unidades económicas y su contribución al PIB, así como en la generación de empleos; a fin de averiguar la correlación de la intervención del Gobierno Federal con esas variables. En la investigación se retomaron datos del INEGI, para identificar la evolución de los indicadores estratégicos, y los resultados de dos evaluaciones de políticas públicas, realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para conocer si el gobierno ha realizado un adecuado diagnóstico e implementación de los recursos públicos en el fomento al crecimiento económico.

Con la investigación se determinó que, aún con la intervención gubernamental, donde se invirtieron 194,031.0 millones de pesos, el PIB creció en 2.4%, en promedio anual, 0.2 puntos porcentuales menos que el crecimiento registrado antes de la implementación de las políticas públicas; en 2017, las MIPYMES generaron 11.8 millones de empleos, el 52.0% del empleo formal en el país; no obstante, en ese mismo año, de las 52.8 millones de personas ocupadas, el 57.0% se ocupó en el sector informal.

Palabras clave: MIPYME, PIB, empleo y evaluación.

ABSTRACT

This paper analyze MSME's evolution in México, for 2001 to 2017, with respect to their number, contribution to GDP and job generation; in order to find out correlation between Federal Government intervention whit these variables. We use data from INEGI and two public policy evaluations by Superior Audit Office of the Federation, to determine whether the government has made an adequate diagnosis and implementation of public resources in the economic growth promotion.

¹ Actuaría por la UNAM.

² Dr. En Economía por la UNAM.

We determine that, even with government intervention, GDP grew 2.4% on an annual average between 2001 and 2017, 0.2 points less than the growth registered before the implementation of public policies.

Keys word: MSMEs, GDP, employment and evaluation

Auditoría Superior de la Federación - Auditoría Superior de la Federación.
Fecha de envío: 4 de junio de 2018/Fecha de Aceptado: 3 de agosto de 2018

INTRODUCCIÓN

En la teoría económica, durante mucho tiempo ha existido el debate entre cuáles son los determinantes del crecimiento económico de un país, entre otros, se menciona que un elemento básico es la estabilidad de las grandes variables macroeconómicas, tales como la tasa de interés, el tipo de cambio o la inflación, principalmente por su vinculación con el sector externo. Sin embargo, durante las últimas décadas, en México parece haberse dejado de lado la importancia que tiene el mercado interno para una economía, al menos en la práctica efectiva, donde un pilar fundamental son las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) por su capacidad de generar empleos y porque, a su vez, las personas con empleos impulsan el consumo (demanda agregada) y aportan impuestos para el Estado, contribuyendo al crecimiento económico del país.

En México, los documentos de planeación nacional del periodo 2001-2018 han sido consistentes respecto de la identificación de los problemas económicos del país y sus causas; en primer lugar, se menciona que el crecimiento económico es insuficiente, situación que genera que los empleos no crezcan al mismo ritmo que la población y

que se ocasionen desajustes que concluyen en el incremento del empleo informal; en segundo lugar, se señala que las MIPYMES son un actor fundamental para revertir dicha situación.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución que registraron las MIPYMES durante el periodo 2001-2017, respecto de cuatro variables principales: su número, su participación en el total de unidades económicas, su papel en la formación del Producto Interno Bruto (PIB), y en la generación de empleos; a fin de averiguar la correlación que han tenido las políticas de apoyo de empresarial y la laboral, respecto de la creación y consolidación de las MIPYMES, en términos de las variables anteriores.

La estructura del trabajo es la siguiente: I) marco de referencia; II) las MIPYMES y su papel en el crecimiento económico y la generación de empleos desde la óptica de la intervención pública, y III) conclusiones.

MARCO DE REFERENCIA

Para comprender adecuadamente la importancia de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en la economía nacional, presentamos una definición teórica de dichas unidades

económicas y la conceptualización legal que existe en el país.

El tamaño de las unidades productivas (empresas) se asocia directamente con el nivel de desarrollo de la economía de una nación. En una primera etapa de desarrollo industrial, las empresas familiares, mismas que podríamos describir como micro, son la forma de organización dominante, posteriormente, las pequeñas sustituyen a las microempresas y, en un tercer momento, el grueso de la actividad económica recae sobre las medianas, lo que posibilita la evolución hacia una economía avanzada con un dominio de las grandes empresas. No obstante, aun en esa etapa de desarrollo, las MIPYMES conservan un papel importante en la economía al formar parte de las cadenas productivas y proveedoras de bienes y servicios bajo la modalidad de subcontratación con las grandes empresas. Suárez, L. (1988)

Pavón L.(2010), proporciona una clasificación desde el contexto internacional de las MIPYMES, la cual se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

ORGANISMO	EMPRESA	CLASIFICACIÓN POR
		NÚMERO DE TRABAJADORES
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	Micro	Hasta 5
CEPAL	Pequeña	De 6 a 49
	Mediana	De 50 a 250
Institut national de la statistique et des études	Micro	Hasta 49
	Pequeña	De 50 a 250
	Mediana	De 251 a 1,000

économiques, Francia INSEE		
Organización para la Cooperación y el Desa-rrollo Económicos y la Unión Europea	Micro	1 a 9
OCDE, UE	Pequeña	10 a 49
Small Business Administration (Estados Unidos)	Mediana	50 a 249
	Pequeña	Hasta 250
	Mediana	De 251 a 500

FUENTE: Pavón L. (2010), "Financiamiento a las microempresas y las PYMES en México (2000-2009)", Serie Financiamiento del Desarrollo No. 226, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Como se puede observar en el cuadro 1, la clasificación de los distintos organismos internacionales, CEPAL, OCDE y UE son congruentes respecto del número de empleados que consideran para definir a las empresas en micro, pequeñas o medianas. Sin embargo, destaca el hecho de que los organismos especializados de Francia y Estados Unidos consideran que las empresas medianas inician a partir del límite superior establecido por la CEPAL y la OCDE, situación que indica el nivel de desarrollo de esas naciones.

Es importante destacar que, en México, las MIPYMES son consideradas un sector estratégico por su contribución en el Producto Interno Bruto (PIB) y su participación en la generación de empleos. En el Censo Económico de 2014, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2014), se registró un total de 5,654.0 miles de empresas, de las cuales, 5,540.9 (el 98.0%) fueron MIPYMES. En ese

mismo año, las micro, pequeñas y medianas empresas contribuyeron con el 35.9% del PIB y el 71.2% del empleo nacional.³

La importancia de las MIPYMES va más allá de la simple numeraria que puede ofrecer el INEGI, se encuentra reconocida en la Carta Magna y en leyes específicas como se señala a continuación.

El artículo 25, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional (...) mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”;* *asimismo, señala que “(...) se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, (...)”.*

Como podemos ver, la Constitución reconoce que el Estado debe fomentar el desarrollo nacional y prevé el apoyo directo a las empresas del sector social y privado, por lo que existe de manera específica la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (LDCMIPYME), la cual establece en su artículo 1, que su objetivo es *“promover el desarrollo económico nacional, a través del fomento a la creación de micro, pequeñas y medianas empresas y el apoyo para su viabilidad, productividad, competitividad y*

sustentabilidad. Asimismo, incrementar su participación en los mercados, en un marco de crecientes encadenamientos productivos que generen mayor valor agregado nacional. Lo anterior, con la finalidad de fomentar el empleo y el bienestar social y económico de todos los participantes en la micro, pequeña y mediana empresa”.

La LDCMIPYME define una categorización oficial de las MIPYMES como se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO 2. ESTRATIFICACIÓN POR NÚMERO DE TRABAJADORES.

TAMAÑO	SECTOR	NÚMERO DE TRABAJADORES
Micro	Todas	Hasta 10
Pequeña	Comercio	De 11 a 30
	Industria y servicios	De 11 a 50
Mediana	Comercio	De 31 a 100
	Servicios	De 51 a 100
	Industria	De 51 a 250

FUENTE: Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

La caracterización que se expone en la LDCMIPYME se explica, principalmente, por el número de empleados con los que cuenta cada unidad económica y el giro de su actividad.

Lo anterior, no implica necesariamente que todas las MIPYMES se encuentren operando de manera formal, dado que, como indica Romero, I. (2006), las microempresas se desempeñan mayoritariamente en el sector informal (sin realizar el pago de impuestos locales y federales, ni otorgar seguridad social a sus empleados), además de orientarse, casi de manera exclusiva, a los

³ De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en América Latina, las MIPYMES representan el 99.0% del total de empresas. OCDE-CEPAL, (2013).

mercados locales. Se debe destacar aquí que, la proporción de microempresas respecto del total de las empresas es aproximadamente del 95.4%, de acuerdo con el Censo Económico de 2014.

Hasta este punto, hemos señalado la importancia de las MIPYMES, pero cuáles son sus debilidades, qué factores impiden o limitan que su contribución al PIB y a la generación de empleos ayude de una manera más efectiva al desarrollo del país.

Para responder lo anterior, es conveniente recordar el diagnóstico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la OCDE, en el que indica que las MIPYMES se ven limitadas por la problemática siguiente: restringido acceso al financiamiento; recursos humanos poco calificados; escasa innovación y desarrollo tecnológico; desvinculación del mercado externo, y baja productividad. OCDE-CEPAL, (2013).

Lo anterior, es coincidente con el análisis que realiza el INEGI, (2012) en su documento “Análisis de la demografía de los establecimientos” en el que indica que el 78.6% de las micro, pequeñas y medianas empresas cierran sus puertas, en promedio, en 37 meses, debido a: problemas de acceso al crédito; falta de capacitación y asesoría de negocios; insuficiente desarrollo tecnológico; cadenas productivas desvinculadas, y focalización en mercados locales.

**LAS MIPYMES, Y SU PAPEL EN EL
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA
GENERACIÓN DE EMPLEOS, DESDE LA
ÓPTICA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA.**

Una vez que hemos identificado la principal problemática que enfrentan las MIPYMES, es conveniente preguntarnos qué ha hecho el Gobierno Federal para atender dicha situación, dado que, como se señaló en el apartado anterior, su intervención en la materia esta mandatada a nivel constitucional. Para responder a las preguntas anteriores, haremos uso de dos evaluaciones de política pública elaboradas por la Auditoría Superior de la Federación,⁴ correspondientes a la revisión de las Cuentas Públicas 2013 y 2014. Evaluación 1202, Política Pública de Apoyo Empresarial, y Evaluación 1643, Política Pública Laboral, las cuales son públicas y se pueden consultar en la página de la ASF ⁵.

De acuerdo con la ASF, durante el periodo 2001-2014, las políticas públicas de apoyo empresarial y laboral fueron las siguientes:

- La política pública de apoyo empresarial, del periodo 2001-2013, estableció como objetivos incrementar la creación, consolidación y competitividad de las MIPYMES, *a fin de impactar positivamente en la generación de empleos y el crecimiento económico nacional*. Para lograr esos propósitos, se plantearon como

⁴ La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

⁵ Auditoría Superior de la Federación, Política Pública de Apoyo Empresarial, disponible en http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2013i/Documentos/Auditorias/2013_1202_a.pdf
Auditoría Superior de la Federación, Política Pública Laboral, disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1643_a.pdf

principales estrategias el otorgamiento de apoyos económicos y capacitación a las MIPYMES y sus dueños, por medio de los programas: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) ⁶; Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales (FOMMUR); Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), y Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) ⁷, todos a cargo de la Secretaría de Economía.

- La política laboral, del periodo 2001-2012 y 2013-2014 (reforma laboral), estableció como objetivos: la seguridad en los centros de trabajo, la paz y justicia laboral, *la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, el incremento de la productividad laboral, y el acceso al empleo formal para el control del sector informal*, a fin de que la población ocupada disponga de un trabajo digno. Para lograr esos propósitos se plantearon como principales estrategias la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral; los servicios de asesoría, conciliación y defensa legal; la fijación anual del salario mínimo; el otorgamiento de capacitación a trabajadores, y la promoción y apoyo al empleo, por medio de las acciones realizadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), la Junta Federal de

Conciliación y Arbitraje (JFCA) y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI).

Como podemos observar, el Gobierno Federal indica que su fin es el crecimiento económico, el cual planea obtenerlo mediante la creación y consolidación de MIPYMES, mismas que contribuyen a la generación de empleos y, en este rubro, el Estado define, además, que quiere que dichos empleos sean “dignos”, entendiendo por dignidad, principalmente, el acceso a los empleos formales, el incremento de la productividad laboral y la recuperación del poder adquisitivo.

Debemos comprender que, la situación que lleva al Estado a esta intervención pública se explica por lo siguiente: ⁸

- Durante el periodo 1981-2000, el PIB creció en promedio anual al 2.4%, pero si se toma en cuenta el crecimiento de la población, el PIB per cápita se ha incrementado en promedio al 0.3% por año, por lo cual, se puede referir que en todo ese periodo se registró un lento crecimiento.

- Desde 1988, las políticas económicas seguidas en México tuvieron un impacto negativo en las MIPYMES, que en muchos casos no pudieron sobrevivir a las crisis económicas, a la reducción del

⁸ Exposición de motivos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y de Ley Federal del Trabajo, disponibles en <https://www.scjn.gob.mx>, procesos legislativos. Consultada el día 7 de abril de 2018. Los diagnósticos corresponden a las exposiciones de motivos, por lo que en el caso de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se refieren datos hasta el año 2000, dado que la ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002. Mientras que la Ley Federal del Trabajo, publicada originalmente en 1970, se refiere a la reforma del 30 de noviembre de 2012.

⁶ Actualmente Fondo del Emprendedor a cargo del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM).

⁷ Actualmente Instituto Nacional de la Economía Social (INAES).

mercado interno, ni a la competencia de productos de compañías extranjeras.

- Durante el periodo 2001-2012, la Población Económicamente Activa (PEA) llegó a 11.6 millones de personas, lo que significó que, en promedio anual, se incorporaron un millón de personas a esta población, y el país no tuvo la capacidad de incorporarlos al mercado laboral formal.

- A 2013, la población ocupada fue de 49.2 millones de personas, de las cuales, el 58.9% se ubicó en el sector informal, y 2.6 millones de personas se encontraron buscando empleo.

- Desde finales de los noventa y hasta la actualidad se crearon, en promedio anual, 364.0 miles de empleos, cifra debajo de las exigencias de la población.

- A 2013, el 99.8% de las empresas en el país fueron MIPYMES, que en conjunto generaron el 34.7% del PIB y el 73.0% del empleo nacional, lo que implicó siete de cada 10 empleos.

De acuerdo con lo anterior, el Estado consideró que la recuperación y el fomento de las MIPYMES se convirtieron en elementos fundamentales para permitir, a mediano y largo plazo, la generación de condiciones endógenas de crecimiento y una mayor estabilidad económica nacional.

Hasta este punto, y desde la lógica económica, podemos afirmar que el gobierno identificó adecuadamente el problema que pretendió atender y, además, ha reconocido las causas que lo provocaron, refiriendo que las políticas económicas no han sido equitativas y que han privilegiado el

crecimiento de un sector de la economía, pero todo esto a costa de sacrificar el mercado interno (identificado principalmente por las MIPYMES) y el empleo, lo cual ha traído como consecuencia el crecimiento de la informalidad y la imposibilidad de que el mercado interno impulse el desarrollo del país.

El motivo principal de utilizar los datos que aporta la Auditoría Superior de la Federación tiene que ver con la forma en la que se ha implementado la intervención pública, los recursos que se han destinado y sus resultados, como se muestra a continuación.

a) Recursos ejercidos en las políticas públicas de apoyo empresarial y laboral

En la evaluación a la política de apoyo empresarial, la ASF indicó que, durante el periodo 2001-2013, la política erogó un total de 78,504.8 millones de pesos, a precios de 2013; dichos recursos se utilizaron para otorgar apoyos monetarios para financiar la creación y consolidación de las MIPYMES. Sin embargo, es conveniente recordar que entre las causas que originalmente el Estado diagnosticó como el motivo por el que este sector de empresas no tuviera una mayor contribución al crecimiento económico del país y la generación de empleos, se encontraba no sólo el acceso al financiamiento, si no la falta de habilidades por parte de los empresarios para poder lograr la permanencia de sus negocios y su expansión.

Del total erogado (78,504.8 millones de pesos), el Fondo PYME ejerció el 63.7% (49,982.3 millones de pesos); FONAES el

30.1% (23,659.0 millones de pesos); PRONAFIM el 3.6% (2,792.2 millones de pesos), y FOMMUR el 2.6% (2,071.3 millones de pesos). El detalle se puede consultar en el Anexo 1.

Destaca que, de los 78,504.8 millones de pesos ejercidos por el gobierno federal, el 93.0% se destinaron a subsidios y créditos, mientras que el 7.0% restante fue para capacitación, con lo anterior, podemos darnos cuenta de que el gobierno atiende de manera diferenciada los programas que identifica, y que la política se orienta, mayoritariamente, a los apoyos económicos (créditos y subsidios). Lo anterior podría ser adecuado, ya que, para poder comenzar con un negocio, sí es necesario contar un capital inicial; no obstante, si un emprendedor no está debidamente capacitado, tanto en la actividad que desea realizar, como en cuestiones administrativas, las probabilidades de éxito son bastante bajas.

Por lo que se refiere a la política laboral, la ASF señaló que, durante el periodo 2001-2014, el Estado ejerció un total de 48,700.7 millones de pesos, de los cuales, el 49.7% (24,204.8 millones de pesos) se destinó a la promoción y apoyo al empleo; el 29.6% (14,391.0 millones de pesos) a la impartición y procuración de justicia; el 12.4% (6,015.8 millones de pesos) a la seguridad en los centros de trabajo; el 7.3% (3,549.5 millones de pesos) a la capacitación y productividad laboral, y el 1.1% (539.6 millones pesos) a la fijación anual de los salarios mínimos.

De acuerdo con la ASF, entre 2001 y 2014, el monto total destinado por las políticas

públicas de apoyo empresarial y laboral representó, aproximadamente, el 0.3% del presupuesto total del gobierno federal, lo cual nos puede dar luz sobre la importancia que se le ha asignado a esas políticas, los montos ejercidos representan grandes cantidades de dinero pero que en el conjunto del gasto público parecen minúsculos, sobre todo si consideramos los problemas decrecimiento económico, motivados por un escaso dinamismo del mercado interno, lo cual se explica por la debilidad estructural de las MIPYMES, tan importantes en términos de generación de empleo, pero con un papel modesto en la conformación del PIB, así como por la altísima proporción de empleo informal que prevalece en la economía nacional.

Si consideramos que, un mercado interno fuerte puede contribuir enormemente al crecimiento económico nacional, y que se tienen identificados sus problemas estructurales, relacionados con MIPYMES débiles y poco competitivas además del elevado empleo informal, entonces podríamos esperar que la importancia que revistan estos temas en la agenda pública debiera ser mayor, por sus implicaciones en el bienestar de la población, la salud de las finanzas públicas y el desarrollo económico del país.

b) Resultados registrados en las políticas públicas de apoyo empresarial y laboral

Una vez que hemos expuesto los recursos públicos con los que el Estado ha hecho frente a los problemas que padecen las

MIPYMES y el empleo, debemos preguntarnos sobre los resultados que se han obtenido; para esta situación continuaremos con el análisis de las ya citadas evaluaciones elaboradas por la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo que se refiere a la creación y consolidación de MIPYMES se obtuvieron los resultados siguientes:

CUADRO 3. MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS CREADAS, 2002-2013
(Miles de empresas).

ANOS	Fondo PYME	FONAES	FOMMUR	PRONAFIM	Total
2002	-	-	150.0	114.8	264.8
2003	-	-	127.3	177.9	305.2
2004	-	-	210.9	287.0	497.9
2005	11.8	-	251.3	400.2	663.3
2006	11.5	-	240.8	365.3	617.6
2007	6.3	-	178.3	266.1	450.7
2008	9.1	1.2	158.8	400.4	569.5
2009	9.3	2.3	195.0	534.4	741.0
2010	12.4	3.8	127.7	550.5	694.4
2011	12.0	6.7	149.2	572.4	740.3
2012	11.1	8.3	131.8	598.5	749.7
2013	-	6.1	239.0	789.9	1,035.0
TOTAL	83.5	28.4	2,160.1	5,057.4	7,329.4

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Evaluación 1202, Política Pública de Apoyo Empresarial, pág. 121.

La instancia fiscalizadora identificó que, con el ejercicio de 78,504.8 millones de pesos, 9/ entre 2002 y 2013 se reportó la creación de 7,329.4 miles de empresas. El detalle de las empresas que fueron creadas, de acuerdo con el órgano fiscalizador, se muestra a continuación:

Del cuadro 3, destacan al menos dos cosas, en primer lugar, el número de empresas que se reportaron en el periodo de 11 años, superó a las 5,654.0 miles de empresas que, de acuerdo con el Censo Económico 2014

(INEGI 2014), se registraron en 2013 como el total de unidades económicas en el país y, en segundo lugar, el Fondo PYME reportó la creación de 83.5 miles de empresas y el FONAES la creación o apoyo de 28.4 miles de empresas. Los números anteriores representan el 1.1% y 0.4% de las 7,329.4 miles de empresas reportadas. Recordemos que el Fondo PYME y el FONAES representaron el 63.7% y el 30.1% del total del presupuesto ejercido, mientras que PRONAFIM y FOMMUR registraron el 3.6% y el 2.6%, dicha situación resulta bastante peculiar si consideramos que el 69.0% (5,057.4 miles de empresas) y 29.5%

⁹ El presupuesto corresponde al ejercido en la política de apoyo empresarial, durante el periodo 2001-2013; no obstante, el detalle de la totalidad de empresas creadas, está disponible únicamente para el periodo 2002-2013.

(2,160.1 miles de empresas) de las empresas reportadas corresponden a esos programas, los cuales, en conjunto, representan el 6.2% del presupuesto y el 98.5% de las empresas apoyadas.

Al respecto, la ASF indicó que las cifras reportadas carecen de confiabilidad y que su metodología, la cual implica que un crédito o apoyo es igual a una empresa y al menos un empleo generado, no tiene un fundamento formal. Asimismo, indica que los operadores de la política carecen de sistemas de monitoreo y control que les permitan conocer si los apoyos tienen un efecto real en cuanto a la formación de empresas y supervivencia de las empresas apoyadas, así como en la generación de empleos.

De manera contundente, la ASF señala que la estrategia de apoyo empresarial ha carecido de un diagnóstico que le permita al gobierno dirigir sus esfuerzos, dado que los apoyos se otorgan a demanda y no en respuesta a las necesidades sociales. Además, destaca el hecho de que el promedio de microcréditos otorgados por FOMMUR y PRONAFIM se ubican en el promedio de 978.5 y 714.1 pesos, respectivamente, montos claramente insuficientes para cumplir con la tarea de crear una microempresa y generar un autoempleo.

Por lo que se refiere a la política laboral, encontramos los resultados siguientes:

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, de 2005 a 2014, el número de personas empleadas en el sector formal de la economía se incrementó en 31.0% (4,024.9 miles de personas), al pasar de 12,965.8 a 16,990.7 miles de personas; mientras que el número de personas que se ocuparon en el mercado informal aumentó en 13.8% (3,465.6 miles de personas), al pasar de 25,121.2 a 28,586.8 miles de personas, destaca que, si bien las variaciones porcentuales son mayores para las personas ocupadas en la economía formal respecto de la informal, el total de la población ocupada en el mercado informal es 168.2% más grande que la que se emplea en el sector formal de la economía. Como se muestra en el cuadro 4.

Es importante destacar que el déficit en la creación de empleos formales incluye, tanto a la población que año con año se incorpora al mercado, como a ese gran acumulado que representa el 62.7% (28,586.8 miles de personas) de la población total ocupada que se desenvuelve en el mercado informal, el dato anterior resulta relevante a la luz de los resultados de la política de apoyo empresarial, la cual reporto la creación de 7,329.4 miles de empleos, mismos que no se pudieron acreditar, pero que, en su caso, hubieran representado únicamente el 25.6% de los empleos formales que se requerían.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA, 2005-2014
(Miles de personas)

Año	Núm. de trabajadores registrados en el IMSS	Población ocupada en el sector informal	Total
2005	12,965.8	25,121.2	38,087.0
2006	13,573.7	25,333.0	38,906.7
2007	14,144.6	25,543.5	39,688.1
2008	14,435.6	26,033.5	40,469.1
2009	13,994.1	26,897.8	40,891.9
2010	14,524.4	27,546.1	42,070.5
2011	15,153.6	28,118.4	43,272.0
2012	15,856.1	29,151.0	45,007.1
2013	16,409.3	28,982.6	45,391.9
2014	16,990.7	28,586.8	45,577.5
Variación absoluta	4,024.9	3,465.6	7,490.5

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Evaluación 1643, Política laboral, pág. 183.

Durante el periodo 2005-2014, se registró un incremento de 7,490.5 miles de personas ocupadas; no obstante, únicamente el 53.7% (4,024.9 miles de personas) pudieron ubicarse en el sector formal de la economía, mientras que el 46.3% (3,465.6 miles de personas) restante encontraron una ocupación sin prestaciones laborales ni seguridad social.

Un dato adicional a destacar es lo que ocurrió con el índice de productividad laboral, se debe recordar que, históricamente, se ha señalado que la productividad es baja a causa de que los salarios en el país también

lo sean; lo anterior, es plenamente congruente con la teoría económica que señala que el salario es igual a la productividad marginal del trabajo.

No obstante, durante el periodo 2001-2014, se observó un incremento ¹⁰ en la productividad laboral del trabajo en el país, medida en términos de población ocupada y de horas trabajadas. Como se muestra en el cuadro 5.

¹⁰ Tomando 2008 como año base.

CUADRO 5
ÍNDICES DE MACROECONÓMICOS 1/ RELACIONADOS CON LA PRODUCTIVIDAD LABORAL,
MÉXICO, 2001-2014

Año	Producto Interno	Población	Horas	Productividad laboral con base en:	
	Bruto (PIB)	ocupada	trabajadas	Población ocupada	Horas trabajadas
	(A)	(B)	(C)	$D = (A / B) \times 100$	$E = (A / C) \times 100$
2001	82.6	86.5	88.1	95.5	93.8
2002	84.6	88.2	89.6	95.9	94.4
2003	86.8	90.1	91.3	96.3	95.1
2004	88.9	91.9	92.9	96.7	95.7
2005	91.1	93.6	94.5	97.3	96.4
2006	95.6	96.5	97.0	99.1	98.6
2007	98.6	98.4	98.0	100.2	100.7
2008	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2009	95.3	101.1	100.4	94.2	95.0
2010	100.2	102.7	101.9	97.5	98.3
2011	104.2	104.9	104.3	99.3	99.9
2012	108.4	108.5	107.6	100.0	100.8
2013	109.9	109.7	109.0	100.2	100.8
2014	112.3	110.2	109.4	101.9	102.6
Tasa media de crecimiento anual	2.4	1.9	1.7	0.5	0.7

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Evaluación 1643, Política laboral, pág. 178.

1/ Índices calculados, considerando 2008 como año base.

Durante el periodo 2001-2014, el índice productividad laboral, medido en términos de población ocupada, se incrementó en 0.5% en promedio anual, al pasar de 95.5 a 101.9 puntos; lo anterior se explica porque el PIB tuvo un crecimiento promedio anual positivo del 2.4%, al pasar de 82.6 a 112.3 puntos, mientras que la población tuvo una variación inferior, del 1.9%, al pasar de 86.5 a 110.2 puntos. Asimismo, se observó que las horas trabajadas se incrementaron en 1.7% en promedio anual, al pasar de 88.1 a 109.4 puntos, situación que permitió que se

incrementara la productividad laboral en 0.7% en promedio anual.

Pese a lo anterior, si se compara a México con los países de la OCDE, organización a la que pertenece, se aprecia que, de acuerdo con la ASF, durante el periodo 2001-2014, el país se ubicó 4.9 puntos por debajo del promedio de 103.8 puntos, mientras que el nuestro fue de 98.0 puntos, en promedio.

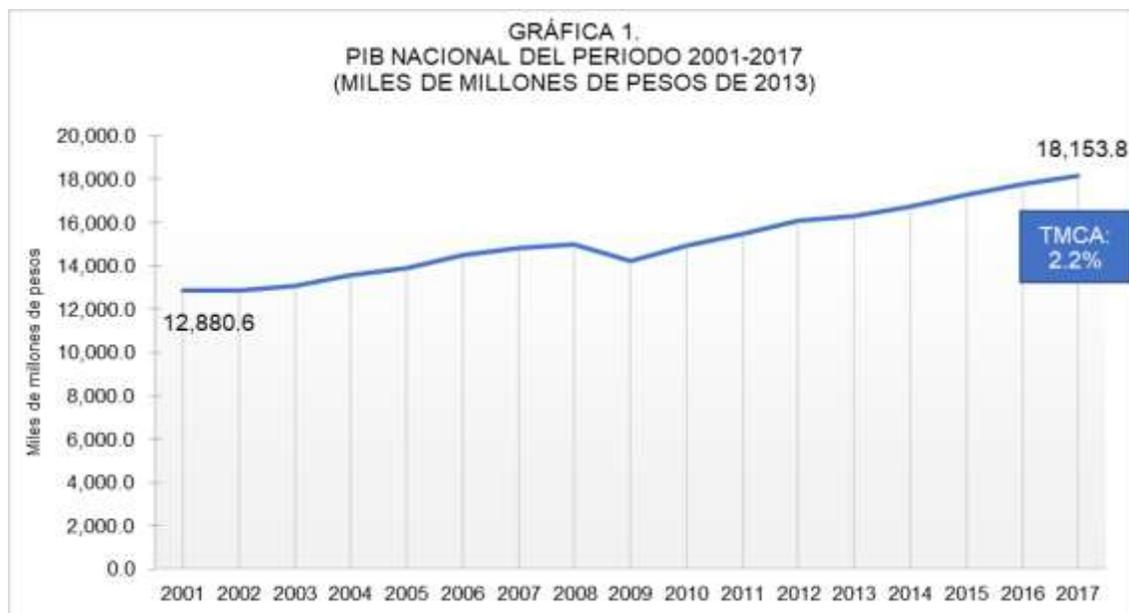
Como se puede observar, la población económicamente activa que se emplea en el sector informal de la economía no ha disminuido, si bien la población ocupada en el sector formal se incrementó en mayor

medida que la población en informalidad, sigue representando dos terceras partes del empleo nacional. Asimismo, aun cuando la productividad laboral se incrementa, ésta no es suficiente para igualar el promedio de los países de la OCDE, lo que tiene implicaciones en las remuneraciones que obtienen los trabajadores.

De los datos que hemos presentado, podemos concluir que las políticas de apoyo

empresarial y laboral no han logrado modificar el escenario sobre el que el Estado pretende intervenir para generar las condiciones necesarias para el crecimiento económico basado en el mercado interno.

A continuación, presentamos la evolución de las principales variables objetivo de este documento.



FUENTE: Elaboración propia, con base en el Sistema de Cuentas Nacional de México, INEGI, (2018a).

De acuerdo con el Estado, en el periodo 1981-2000, el PIB creció en promedio anual, al 2.4%; situación que impacta directamente en las posibilidades de bienestar de la población (empleo digno y bien remunerado), lo que, a su vez, explica que el mercado interno no pudiera impulsar el crecimiento del PIB, aunado a las debilidades estructurales de las MIPYMES, principal elemento del

mercado doméstico y de la generación de empleo.

De acuerdo con lo anterior, se esperaría que el crecimiento del PIB hubiera superado ese margen del dos por ciento anual; no obstante, no fue así, de hecho, el promedio del periodo 2001-2017 es inferior en 0.2 puntos porcentuales, al observado en los años anteriores.

Considerando la situación del PIB nacional, debemos preguntarnos qué fue lo que ocurrió con las MIPYMES, ya hemos señalado con anterioridad que la política pública no es

capaz de acreditar sus resultados, pero qué fue lo que ocurrió con esta variable tan importante para la composición del PIB.



FUENTE: Elaboración propia, con base en el Sistema de Cuentas Nacional de México, INEGI (2018a), los datos intermedios fueron estimados con base en la tasa media de crecimiento anual.

De acuerdo con los datos históricos del INEGI, el número de MIPYMES, durante el periodo 2001-2017, se incrementó en 8.9% en promedio anual, al pasar de 1,101.6 a 4,280.2 miles de empresas, lo que implica

que, en esos años, el número de empresas se cuadruplicó. No obstante, ese incremento exponencial no tuvo los mismos efectos en el empleo que generaron dichas empresas, como se observa en la gráfica 3.



FUENTE: Elaboración propia, con base en el Sistema de Cuentas Nacional de México, INEGI, (2018a) los datos intermedios fueron estimados con base en la tasa media de crecimiento anual.

De 2001 a 2017, las MIPYMES incrementaron el número de personas empleadas en 4.4%, en promedio anual, al pasar de 5,941.8 a 11,852.7 miles de personas empleadas; lo que implica que, si bien el número de empleos se duplicó, su crecimiento fue 50.0% inferior a la de la creación de empresas, ya que las anteriores cuadruplicaron su número, lo que implica que las unidades económicas que surgieron en esos años ocuparon cada vez menos personas, o tendieron al auto empleo.

En este punto debemos detenernos y reflexionar sobre qué es lo que ha ocurrido con las MIPYMES y el PIB nacional; en primer lugar, se observa que existe un dinamismo importante en la creación de

empresas, pero debemos recordar que, de acuerdo con el INEGI, estas tienen un periodo de vida promedio de 3 años, parece que las debilidades estructurales, el acceso al crédito y la capacitación, continúan siendo determinantes y que la intervención pública no ha sido capaz de cambiar esa realidad, pero esto nos parece altamente incongruente; razón por la que nos preguntamos, si la teoría causal que motiva al Estado parece correcta y además se apoya en la teoría económica, ¿qué ha salido mal? ¿por qué no se consolidan las empresas? y, a su vez, ¿por qué no producen más y mejores empleos que ayuden al crecimiento económico y al bienestar de la población?

Considerando las evaluaciones que realizó la ASF, podríamos pensar en al menos tres elementos importantes que se pueden rescatar:

1) La falta de un diagnóstico que permita cuantificar y georreferenciar a las empresas y emprendedores que sean susceptibles de apoyo.

2) La escasa importancia que el Estado otorga a la capacitación de los emprendedores para que puedan realizar adecuadamente su operación y administrar su negocio y, así, permitir que sus unidades sean competitivas.

3) La insuficiencia de la capacitación para el trabajo que limita el incremento de la productividad y, por tanto, los ingresos.

Cómo podemos darnos cuenta, los elementos señalados, aunque en apariencia elementales o básicos, pueden estropear la implementación de las políticas públicas, limitar su alcance y condenar al país a los

inagotables problemas de bajo crecimiento económico, escaso bienestar social y el incremento de la demanda agregada por debajo de su potencial. Todo lo anterior, propicia que sea necesario seguir invirtiendo en programas sociales para atenuar los efectos económicos del bajo crecimiento y la falta de posibilidades para la población en edad laboral.

En la gráfica 4 se observa que el presupuesto ejercido por las políticas de apoyo empresarial y laboral se incrementó a una tasa promedio anual del 7.5%, al pasar de 6,424.7 a 20,452.7 miles de pesos de 2001 a 2017.