

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**EL DESAFÍO DE EMPRENDER. LA POLÍTICA PÚBLICA  
PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN MÉXICO.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN PERIODISMO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

Édgar Efraín Cera Díaz

DIRECTORA DE TESIS

Doctora Alejandra Elizondo Cordero

LECTORA DE TESIS

Maestra María Scherer Ibarra

CIUDAD DE MÉXICO

2020

A Ingrid  
Gracias por todo, siempre.

## Agradecimientos

A mi asesora Alejandra Elizondo,  
por su paciencia y conducción  
para sacar adelante este proyecto.

A María Scherer, por todo su apoyo  
para leer y dar guía a lo que sigue  
de este proyecto.

Al #CideMailov que me enseñó  
una nueva forma de aprender  
y ver la vida.

A los profesores de calidad  
del CIDE, formadores  
de un México mejor.

A mi familia de sangre  
y la que escogí en la vida.

A la generación 2018  
de la Maestría en Periodismo  
sobre Políticas Públicas.

## Índice

Todo comienza como una aventura .....	1
Una ruta de obstáculos y asimetrías .....	11
Tiempos de transformación .....	22
Bibliografía .....	30

**El desafío de emprender.  
La política pública para las pequeñas y medianas empresas en México.**

Por Édgar Cera Díaz

**Todo comienza como una aventura**

El andamiaje de las políticas públicas destinadas a atender a las micro, pequeñas y medianas empresas en el país comenzó a cimentarse con el inicio del nuevo milenio bajo el enfoque de impulsar la creación y consolidación de los emprendimientos. Los programas públicos aplicados permitieron fortalecer el ecosistema emprendedor al brindar mecanismos para aumentar la competitividad de las empresas de menor tamaño; sin embargo, han sido insuficientes para corregir las distorsiones del mercado generadas por la falta de equidad en la competencia, lo cual afecta las posibilidades de desarrollo de los empresarios de ese sector. En la actualidad encontramos un escenario en el que estas políticas prácticamente han desaparecido para dar paso a una estrategia gubernamental de inyección directa de recursos.

En el inicio de la aventura de crear una micro o pequeña empresa en México poco se sabe y menos se intuye sobre las constantes trabas a las que se enfrenta un emprendedor. A pesar del positivo impacto económico del sector, que genera más de la mitad del Producto Interno Bruto (PIB) del país<sup>1</sup>, los micro y pequeños empresarios enfrentamos una serie de distorsiones para competir en condiciones de igualdad en el mercado y contamos con una política pública de alcances limitados para corregirlas.

Para cuando recibí la llamada de alerta sobre la llegada de un verificador de Aduanas, la comercializadora AndesMX ya acumulaba una deuda de casi 11 mil pesos. La suma correspondía al pago por el alquiler de un camión que transportaba un embarque de galletas gourmet procedente de Holanda y que fue detenido por las autoridades fiscales en el puerto de Veracruz.

En menos de tres minutos de ese lunes 1 de julio de 2019 escuché por el auricular cómo el funcionario fiscal requería —exigía— hablar con un representante legal de la empresa de la cual soy socio para realizar un trámite de verificación de domicilio, con lo que se cumpliría con un

---

<sup>1</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Competitividad Internacional 2015. “La corrupción en México: Transamos y no avanzamos”. (México: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015), 19.

procedimiento burocrático que permitiría autorizar la liberación final de la mercancía. El cronómetro corría desde la tarde del sábado 29 de junio.

Cada hora de espera equivalía a un pago de 147 pesos por el servicio del transportista, lo que significaba un costo imprevisto e insostenible para AndesMX, un emprendimiento con apenas tres años de vida en el que mi socia Ingrid Rodríguez y yo lo mismo hacemos labores administrativas, cargamos cajas con productos o distribuimos la mercancía en un automóvil particular.

La espera para cumplir con el trámite se extendió hasta el miércoles siguiente, dos días después de la primera llamada, cuando por fin pude hablar con el representante aduanal. La reunión fue por momentos tirante, pues el inspector siguió un libreto aprendido de memoria en el que sólo citó al pie de la letra diversos artículos de la normatividad fiscal, mientras yo defendía la legalidad de las operaciones de AndesMX.

El funcionario aclaró que sólo cumplía con la ley, tratando por igual a grandes y pequeños contribuyentes, y requirió una serie de documentos que revisó de manera minuciosa durante casi una hora, tras lo que concluyó la inspección y firmó un acta, con lo cual se pudo liberar la mercancía paralizada en Veracruz. La retención del producto durante cinco días en la aduana generó un costo imprevisto de 13,750 pesos para AndesMX, lo que al final encareció en 11 por ciento la cifra que se pagó por la compra en Holanda.

“Pensaba que iba a cerrar el negocio, porque la rentabilidad se estaba yendo con la espera y el costo del transporte detenido en la Aduana”<sup>2</sup>, contó Ingrid resignada tras los obstáculos que debió sortear y los costos no contemplados para liberar ese cargamento.

AndesMX forma parte del ecosistema de las micro, pequeñas y medianas empresas que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2018 sumaron poco más de 4 millones de unidades de negocio en el país, de las cuales el 97 por ciento corresponde al

---

<sup>2</sup> Ingrid Rodríguez (socia AndesMX), entrevistada por el autor, marzo de 2020.

sector micro<sup>3</sup>. Según la Secretaría de Economía (SE) estos emprendimientos, conocidos bajo el acrónimo de pymes, emplean a 7 de cada 10 trabajadores del sector formal<sup>4</sup>.

Las pymes son consideradas como un componente fundamental del tejido empresarial latinoamericano pues, de acuerdo con el especialista Federico Stezano, su importancia en México se manifiesta en dimensiones como su participación en el número total de empresas y la creación de empleo. En el esquema productivo nacional, abundó el analista en un estudio sobre el sector publicado por la Cepal, las pymes aparecen como un componente central, pues representan casi la totalidad de las empresas<sup>5</sup>.

A pesar de integrar un sector que mueve a la economía del país, los emprendedores están alejados de los argumentos técnicos y económicos que son considerados por el gobierno para clasificarlos y brindarles atención. La clasificación oficial de las pymes les resulta fría y poco cercana al momento de iniciar un negocio.

El marco regulatorio para definir a una pyme lo establece la SE combinando los parámetros de tamaño y sector, así como rangos de número de trabajadores y ventas anuales. Así, las microempresas, sin importar el sector, tienen hasta 10 trabajadores y un máximo de ventas anuales de cuatro millones de pesos.

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2018. (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018), 1-26.

<sup>4</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Competitividad Internacional 2015. “La corrupción en México: Transamos y no avanzamos”. (México: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015), 19.

<sup>5</sup> Stezano, Federico, “Diagnóstico de micro, pequeñas y medianas empresas, políticas e instituciones de fomento en México”, en MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento, coords. Marco Dini y Giovanni Stumpo. (Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018), 325-383.

**ESTRATIFICACIÓN**

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

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

Fuente: Secretaría de Economía. Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2019. Diario Oficial de la federación.

Los emprendimientos son catalogados por la SE como una idea o iniciativa empresarial tendiente a crear, desarrollar o consolidar una pyme. Los emprendedores son considerados como las mujeres y los hombres con “inquietudes empresariales”, en proceso de crear, desarrollar o consolidar una pyme “a partir de una idea emprendedora o innovadora”<sup>6</sup>.

Tal es el caso de Nora Ruiz, una mujer originaria de San Luis Potosí que ofrece al mercado salsas artesanales y que, gracias a su proyecto, ha viajado por varios estados para vender su producto. Además, ha participado en ferias comerciales en América Latina y Europa con el objetivo de internacionalizar su marca.

La empresa de la potosina surgió casi de casualidad: ella comenzó vendiendo sus salsas en una kermés escolar y su producto gustó tanto que poco a poco fue aumentando las ventas gracias a las recomendaciones de boca en boca por parte de sus clientes, hasta que en enero de 2015 decidió comercializarlo en serio a través de la marca “Pícara”. Nora se ha convertido en una microempresaria de éxito que construyó su negocio desde cero, sin que en el camino haya reflexionado sobre el impacto económico ni social que podría tener su emprendimiento.

Al final, ella sólo sabe que gracias a su negocio se generan dos empleos fijos para madres solteras y algunas ocupaciones esporádicas para su padre, un adulto mayor que debe trabajar en lo que puede para ayudarse en sus gastos. Con una emoción que la desbordó al hablar, Nora

<sup>6</sup> Secretaría de Economía, Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2019. Diario Oficial de la Federación (México: Secretaría de Economía, 2019), 26.



consideró que desde hace años está cruzando el puente para dejar de ser una vendedora casera de salsas y convertirse en una empresaria. “Uno dice ‘me quedo vendiéndole a 10 tienditas y ahí me la llevo o te quieres superar’”, contó sobre su interés empresarial<sup>7</sup>.

Las pequeñas empresas pueden ayudar a reducir la pobreza al generar una alta cantidad de empleos, que llega hasta el 70 por ciento del total nacional, y niveles adecuados de calidad de trabajo. De acuerdo con investigadoras de la UNAM, las empresas de menor tamaño adquieren una importancia estratégica en términos del desarrollo económico nacional, regional o local dado su potencial para generar desarrollo<sup>8</sup>.

La micro, pequeñas y medianas empresas son consideradas además como actores importantes para el desarrollo productivo en México y América Latina, tal como lo establece el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela). En términos genéricos, en la región se habla de pymes para referirse a un amplio universo compuesto por agentes heterogéneos que abarca desde las micro y pequeñas empresas de subsistencia y hasta medianas empresas altamente competitivas. “Realizan un aporte sustancial a la generación de empleo y al desarrollo de la capacidad empresarial de los agentes económicos productivos”, estableció<sup>9</sup>.

### **A contracorriente**

Al momento de arrancar sus negocios, los micro, pequeños y medianos empresarios deben enfrentar un panorama complicado que inicia con una maraña burocrática y fiscal que hace difícil el comienzo. Los emprendedores requieren orientación clara y pasos sencillos para echar a andar sus actividades económicas; además, el marco regulatorio existente y su aplicación representan un obstáculo para cumplir con sus objetivos. Según el Inegi, una de cada cinco unidades económicas consideró que durante 2016 el marco regulatorio (realizar trámites, atender normas, licencias, permisos o inspecciones gubernamentales) representó un obstáculo para el logro de sus objetivos de negocio. “Las empresas pequeñas, así como las del sector industrial observaron al marco regulatorio como un obstáculo en mayor proporción durante 2016”, estableció. Además, la mitad de las unidades económicas del sector micro consideró que

---

<sup>7</sup> Nora Ruiz (fundadora salsas “Pícara”), entrevistada por el autor, marzo de 2020.

<sup>8</sup> María Luisa Saavedra García, Blanca Tapia Sánchez y María de los Ángeles Aguilar Anaya. El impacto de las políticas públicas en la MiPyme Mexicana. *Revista Ciencias Administrativas* (2013). 1-19.

<sup>9</sup> Sistema Económico Latinoamericano. Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe (Venezuela: Sistema Económico Latinoamericano, 2015). 10.

las condiciones para cumplir con el marco regulatorio aumentaron o permanecieron igual de mal en comparación con el año previo a la encuesta<sup>10</sup>.

La gestación de una empresa arranca con una idea que debe ser realista, para lo cual el emprendedor requiere contar con un capital inicial, disposición de tiempo y una formación empresarial al menos básica. De acuerdo con la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (Canaco), la constitución formal de una empresa requiere al menos de un trámite ante un notario público, la inscripción ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la presencia ante el Registro de Propiedad y ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en caso de tener empleados, entre otros pasos<sup>11</sup>. El objetivo es echar andar un negocio con metas de largo plazo, que permita al emprendedor no sólo convertirse en su propio jefe, sino integrarse de manera más sólida en la actividad económica de su elección.

El listado de requisitos y gestiones indispensables para arrancar una empresa suele ser visto por los emprendedores como una barrera, pues requiere de una inversión de tiempo y recursos económicos que regularmente son escasos, pues la mayoría del capital está destinado para producir. Además, para entender y cumplir con los trámites burocráticos se requiere de profesionales especializados cuyo costo es inaccesible cuando se arranca un negocio.

En México existen al menos 8 trámites iniciales para registrar una empresa, que en conjunto tardan ocho días, mientras que en el mundo existe un promedio de 6.6 procedimientos de arranque, que llevan poco más de 19 días. Si bien es cierto que estos números del Banco Mundial (BM) colocan al país en un competitivo sitio de media tabla en un ranking de 190 naciones, los emprendedores requieren realizar gestiones ante autoridades federales, estatales y municipales que en muchas ocasiones sólo dilatan el arranque de las actividades<sup>12</sup>.

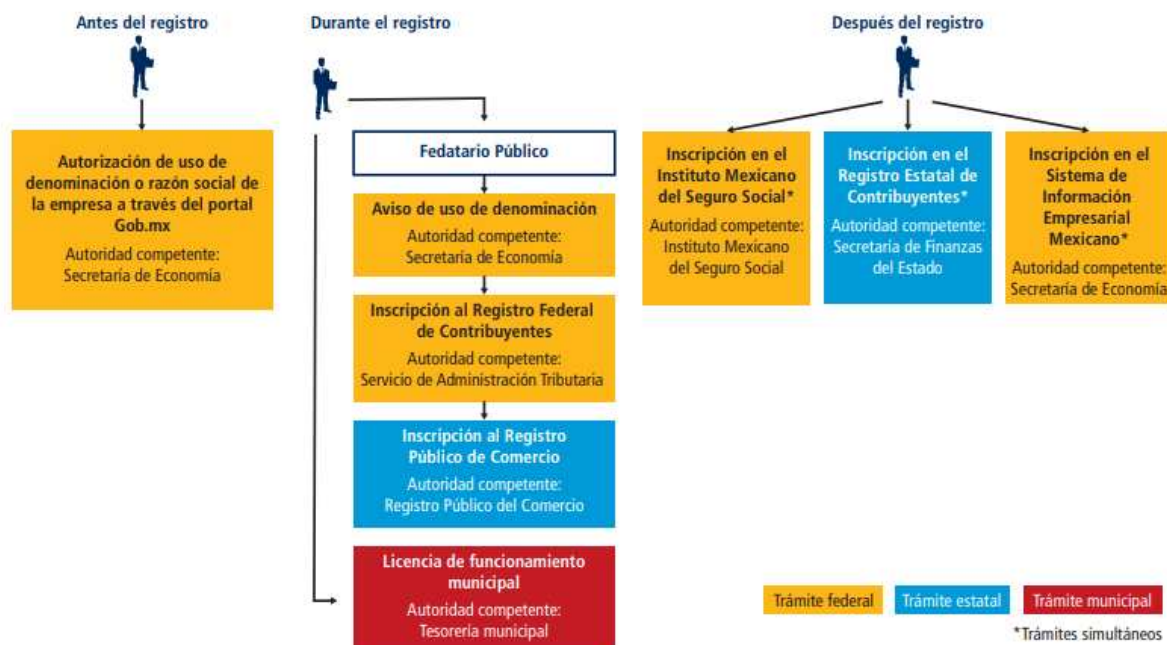
---

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016. (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016), 1-56.

<sup>11</sup> Cámara de Comercio de la Ciudad de México, ¿Cómo crear una empresa en México? Cámara de Comercio de la Ciudad de México (consulta 20 de marzo de 2020) <https://www.ccmexico.com.mx/blog/noticias/como-crear-una-empresa-en-mexico.html>.

<sup>12</sup> Banco Mundial, Tiempo necesario para iniciar un negocio (días), Banco Mundial (consulta 20 de marzo de 2020) <https://datos.bancomundial.org/indicador/IC.REG.DURS>.

## Etapas básicas del proceso de apertura de una empresa



Fuente: Doing Business en México 2016. Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación. Banco Mundial.

La mayoría de las veces los emprendedores aprenden sobre la marcha y se familiarizan con los trámites sólo hasta que tocan la primera puerta o acuden ante la ventanilla inicial para inscribir una pyme. Al final no hay un manual que detalle paso a paso los procedimientos para iniciar un emprendimiento en México. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoció que México tiene uno de los mejores desempeños entre naciones de Latinoamérica en materia de entorno operativo y simplificación de procedimientos para las empresas; sin embargo, advirtió que los procedimientos para registrar un emprendimiento e iniciar un negocio representan una de las áreas donde la reforma regulatoria ha avanzado menos. “Los procedimientos de notificación siguen siendo bastante complejos y los costos administrativos de la apertura de un negocio son relativamente altos”, indicó en un informe regional<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, América Latina y el Caribe 2019. Políticas para pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. (Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019) 457.

Nora Ruiz recordó que cuando arrancó su empresa se enfrentó con un desconocimiento total por parte de las autoridades que en teoría debían ayudarla; debió además superar trabas burocráticas ventanilla a ventanilla, donde sólo se encontró a funcionarios que no estaban capacitados para atender sus necesidades. “Te das cuenta de que mientras no hayas estado en el zapato de un emprendedor o como productor (los funcionarios) desconocen las problemáticas a las que se enfrenta uno”, lamentó<sup>14</sup>.

A pesar de este panorama adverso, cada año se crean en el país entre 350 y 400 mil pymes<sup>15</sup>, lo que muestra su importancia para el desarrollo nacional e incluso hay quien considera que son la base de la economía nacional, como el exdirigente empresarial Juan Pablo Castañón. Sin embargo, las políticas públicas no lo reflejan. “Aún existen grandes desafíos que impiden que las pymes alcancen su potencia y compitan de manera efectiva en nuevos mercados”, sostuvo Castañón en un mensaje cuando estaba al frente del Consejo Coordinador Empresarial<sup>16</sup>.

Entre los programas e instrumentos de política pública para el fomento a las pymes figuran los dirigidos al financiamiento; la modernización productiva e innovación tecnológica; la articulación productiva (redes empresariales), y nuevos mercados y comercio exterior. Stezano advierte que se destinan insuficientes recursos a las políticas del subsector y que persisten dilemas no resueltos que llevan a la indefinición entre aplicar políticas de pymes o emprendimiento; enfocarse en la creación de empresas o mejorar las ya existentes, y el priorizar unidades de negocio con potencial o a emprendimientos con bajos contenidos de conocimiento<sup>17</sup>.

### **Modelo a seguir**

La estrategia gubernamental de apoyo a las pymes ha registrado una evolución positiva en las últimas décadas, al pasar de un enfoque asistencialista con la entrega de subsidios a uno de fomento empresarial. La institucionalización que existía hasta 2018 fue reconocida a nivel

---

<sup>14</sup> Nora Ruiz (fundadora salsas “Pícaro”), entrevistada por el autor, marzo de 2020.

<sup>15</sup> Verónica Gascón, Crean 400 mil pymes; quiebra la mitad, Reforma, 6 de febrero de 2012, sección Negocios.

<sup>16</sup> Consejo Coordinador Empresarial, Pymes. Consejo Coordinador Empresarial <https://www.cce.org.mx/pymes/> (consultada el 30 de marzo de 2020).

<sup>17</sup> Stezano, Federico, “Diagnóstico de micro, pequeñas y medianas empresas, políticas e instituciones de fomento en México”, en MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento, coords. Marco Dini y Giovanni Stumpo. (Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018), 325-383.

internacional por la implementación de programas que permitieron fortalecer los niveles de competitividad del sector.

La institucionalización de una política gubernamental de apoyo específico a las pymes arrancó en la administración 2000-2006, durante la cual se creó la Secretaría de Economía y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, con lo que este sector se posicionó como un área fundamental en la política económica. Instancias internacionales como la OCDE han destacado que México trabajó de manera continua para desarrollar su política pyme desde el establecimiento de las instituciones iniciales.

En comparación con los países de América Latina, México contaba hasta 2018 con uno de los marcos institucionales más estructurados para impulsar el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas. Un estudio de la OCDE ubicó al país con una puntuación de 4.46 en una escala de máximo cinco puntos elaborada con parámetros que compararon las redes de política pública de siete naciones de la región. El análisis consideró que México había establecido un marco institucional “relativamente bien estructurado” respecto de las políticas para las pymes bajo la coordinación de la Secretaría de Economía<sup>18</sup>.

“Es el país (México) con el mejor rendimiento de AL7 (siete naciones de Latinoamérica) en las siguientes áreas: Marco institucional para el desarrollo de las pymes (4.46) y Entorno operativo/simplificación de procedimientos (3.77)”, señaló la OCDE en su análisis fechado en 2019. Reconoció que el país destaca por su alto rendimiento la evaluación del Índice de Políticas PYME que se centra en América Latina y supera el promedio de AL7 en todas las dimensiones de la evaluación<sup>19</sup>.

Entre los puntos positivos observados por el organismo de cooperación internacional destacaron la implementación del fondo Pyme, que tenía el objetivo de fomentar el desarrollo económico mediante el fortalecimiento de los emprendedores. Destacó además la creación en 2014 del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem), cuya principal función fue concentrar la implementación de programas de promoción para las pymes.

---

<sup>18</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, América Latina y el Caribe 2019. Políticas para pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. (Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019) 450.

<sup>19</sup> Ibid. 438

En los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón hubo tres cambios en la política pública que fueron considerados como el origen al moderno ecosistema emprendedor en México. En ese periodo se puso el foco en la creación de empresas, para lo cual se implementaron programas de capacitación; la diversificación del financiamiento y el apoyo a través del Sistema Nacional de Garantías, que permitió mejorar las condiciones crediticias, y el estímulo a la innovación y el desarrollo tecnológico<sup>20</sup>.

Si bien es cierto que existía una consolidada infraestructura de política pública destinada a las pymes, la OCDE alertó que se ha puesto mucho énfasis en las empresas de alto crecimiento y se ha descuidado al resto de empresas pequeñas que representan la mayoría. En segundo lugar, el organismo señaló que el país ha mantenido una desaceleración continua de productividad provocada por los bajos niveles de valor agregado por persona empleada de las pymes.

Estos dos argumentos, aseveró la OCDE, apuntan a que México requiere balancear su política pública para mantener la creación de empresas de alto crecimiento y, al mismo tiempo, dar un impulso importante a la productividad de las pymes más tradicionales. El análisis muestra que las políticas gubernamentales requieren fortalecer los programas destinados a los emprendimientos más tradicionales o empresas de subsistencia, que son consideradas como el verdadero motor de la economía nacional.

---

<sup>20</sup> Guillermo Ortega Rancé Noha Kikhia, *Pymes&Start-ups. AND comPartido*, (México: México Media Lab, 2019).

## Una ruta de obstáculos y asimetrías

Un sector de los micro, pequeños y medianos emprendimientos busca integrarse al competitivo rubro de los supermercados como una apuesta para crecer y consolidarse. En el camino para sumarse a un mercado profesional y de alta competencia se encuentran con obstáculos que parten por el desconocimiento de la operación de las cadenas minoristas y de los requerimientos que deben cumplir para venderles, además de que son tratados con las mismas condiciones que las transnacionales que facturan millones de dólares al año. Es un mercado de alta competencia que no hace diferencias.

Los alcances económicos de las cadenas dominantes de supermercados han sido estudiados con amplitud, pues cotizan en bolsa y están obligados a presentar resultados periódicamente, mientras que los consorcios regionales miden su peso por el número de tiendas que poseen. Un estudio de la Facultad de Economía de la UNAM estableció que el sector minorista mexicano está dominado por grandes corporaciones y tiene por resultado la conformación de un mercado oligopólico, en el que existe una empresa líder que va marcando tendencia con su estrategia financiera, de operación y de crecimiento, mientras que el resto sigue sus pasos y se comporta de la misma forma<sup>21</sup>.

El consorcio minorista posee un lugar estratégico, pues está en el centro de la cadena producción-consumo y obtiene beneficios de la ventaja de su posición. Es, fundamentalmente, el medio de contacto entre productores y consumidores, lo cual lo coloca en una posición económica privilegiada. “Con respecto a los productores, cuenta con una gran capacidad de compra para influir en los precios y calidad de los productos de las empresas”, señaló el ensayo “Oligopolio y estrategias de competencia en el mercado de minoristas en México”<sup>22</sup>.

Planteó que las cadenas de autoservicio, que durante 2019 reportaron ventas por unos 434 mil millones de pesos, cuentan además con la capacidad de fijar precios y calidad de los productos a sus clientes, quienes los aceptan. El estudio identificó además una forma de competencia

---

<sup>21</sup> Gustavo Vargas Sánchez y Carlos Mario Rodríguez Peralta, “Oligopolio y estrategias de competencia en el mercado de minoristas en México”, *Economía informa* (septiembre-octubre 2016). 3-23.

<sup>22</sup> *Ibid.* 3-23

estratégica de precios y no precios (marketing) encabezada por el líder, así como de innovación financiera, organización, distribución y logística<sup>23</sup>.

No existe una concertación previa, pero sí se aprecia una forma estandarizada de actuación que es seguida por todos los competidores. “La interdependencia es una característica de los mercados oligopólicos y en el mercado de minoristas la pudimos constatar en las diferentes formas de competencia. Los movimientos de una serán seguidos por las otras, intentando copiar estrategias, independientemente si son estrategias exitosas o no, pues el costo por no intentarlo podría ser mucho mayor al costo por hacerlo en términos de participación en el mercado”, subrayó<sup>24</sup>.

Los principales competidores en la industria a nivel nacional son Wal-Mart, Soriana, Chedraui y La Comer, los que se reparten el 80 por ciento del mercado. Adicionalmente, existen actores regionales —de menor capacidad financiera, pero con fuerte presencia— como Casa Ley, Merza, Calimax, Alsuper y HEB, entre otros, que representan atractivos puntos de venta para las pymes<sup>25</sup>.

Los emprendedores dedicados al comercio, como el caso de la marca de salsas “Pícara” y la comercializadora AndesMx, representan el 26 por ciento del total nacional. Ellos quieren saltar de operar en los mercados micro —ventas en tiendas vecinales, con redes familiares o puerta a puerta— para insertarse en las cadenas de supermercados. Sin embargo, la mayoría de las veces el entusiasmo y un buen producto no son garantía para que puedan abrirse camino en el competitivo mundo de las cadenas nacionales minoristas, que tienen una forma de operación que se convierte en un obstáculo para las pymes.

Los representantes de una empresa del sector de alimentos contaron que en 2019 se abrió en Querétaro una sucursal de la cadena estadounidense de supermercados HEB, una de las más grandes en la zona norte del país. El supermercado hizo una convocatoria para contratar proveedores locales con el objetivo de incentivar la economía regional, tras lo cual recibió cientos de propuestas de productores y comercializadores que aspiraban a colocar sus productos

---

<sup>23</sup> Ibid. 3-23

<sup>24</sup> Ibid. 3-23

<sup>25</sup> Seale&Associates, Reporte de la Industria de Autoservicios, julio 2018, (consultada el 20 de marzo de 2020) <http://mnamexico.com/wp-content/uploads/2018/07/Supermercados-Final-1.pdf>.



en los nuevos anaqueles. Los vendedores, muchos de ellos microempresarios, vieron una oportunidad para acercar sus productos a miles de personas.

“Les gustó nuestro producto, nos dieron un número de proveedor y firmamos (un contrato), pero después fueron meses de no saber nada de ellos”, recordaron los agentes de la productora al hacer un balance sobre la experiencia de negociar con una gran cadena de supermercados. Indicaron que después de ese largo silencio por parte de los compradores recibieron un mensaje en las que les pidieron con carácter de urgente el envío de fotografías de su producto y muestras, lo cual fue remitido sin que obtuvieran siquiera un acuse de recibo.

Un mes después les solicitaron los costos finales del alimento, los cuales fueron aceptados y el producto llegó hasta los anaqueles del supermercado. Al final, a la empresa sólo le quedó la posibilidad de reaccionar a las decisiones de los grandes compradores.

Durante ese tiempo, sin una certeza sobre la compra de sus productos por parte de HEB, el emprendimiento debió seguir con sus actividades habituales. La falta de información precisa le impidió planificar sus procesos productivos y sus gastos para poder garantizar la entrega de un pedido, del cual no tenían la certeza de que llegara.

La colocación de un producto en alguna de las grandes cadenas comerciales puede convertirse en un proceso que desalienta a cualquiera. De acuerdo con Juan Pablo Gómez, subdirector de Marketing de GS1 México, la tarea puede durar más de tres meses, eso sin contar con la serie de requisitos que imponen los supermercados y que muchas veces rebasan las posibilidades de los pequeños y medianos emprendimientos<sup>26</sup>.

La misma pyme fue contactada por Sanborns para vender sus productos en las tiendas y, al momento de negociar, lo cual puede considerarse un eufemismo, los compradores impusieron sus condiciones, sin posibilidad de réplica. Para cumplir su objetivo de entrar a la cadena, la empresa aceptó competir bajo las reglas de los grandes mercados, lo que le incluyó —entre otras cosas— costos inherentes como el uso del centro de distribución y almacén de la minorista, un margen de ganancia de 38 por ciento, la logística y el propio coste de producción.

---

<sup>26</sup> Miriam Ramírez, Pymes tardan más de 3 meses en acceder a grandes tiendas, Milenio, 28 de junio de 2017, (consultado el 20 de marzo de 2020) <https://www.milenio.com/negocios/pymes-tardan-3-meses-acceder-tiendas>.

La responsable de ventas de la productora de alimentos contó que, en la parte final del proceso, recibió un contrato de 11 hojas y que los representantes de Sanborns les pidieron que lo leyeran para saber si estaban de acuerdo. “Hay algunas cosas con las que no estoy de acuerdo, ¿podemos hacer algo?”, cuestionó. La respuesta fue contundente: “no, es el contrato que todos firman”.

### **Ventajas estructuradas**

Las micro, pequeñas y medianas empresas arrastran una mayor vulnerabilidad dada su conformación, organización interna y acotada fuerza financiera, por lo que requieren redoblar sus esfuerzos para competir y cumplir con los múltiples requisitos de calidad, precio y costos que requieren las grandes cadenas de minoristas. Para todo ello deben ajustarse a los lineamientos que establecen la oferta y la demanda, sin contar con un apoyo claro por parte del gobierno para reforzar su posición y mejorar sus posibilidades de éxito.

Son reglas parejas de mercado, contó Ingrid Rodríguez, en las que los supermercados le plantean al posible proveedor las condiciones y cada quién sabe si las acepta o no. Los supermercados, sin importar su tamaño ni posición en el sector, siempre cuidan su margen de ganancia y trasladan los costos a los vendedores, quienes regularmente aceptan los requerimientos para entrar en una red de distribución de alcance nacional. “Tienes que pensar en la rentabilidad del supermercado, es un porcentaje que ellos te asignan fijo, y hay una serie de costos detrás: de distribución, logística, el uso de sus portales para que tengas los pedidos y te administres, costo de publicidad, costo de devoluciones, costo de promotoría y degustaciones”, detalló sobre los requerimientos para adentrarse al sector minorista<sup>27</sup>.

Con base en las reglas del mercado, las cadenas de supermercados requieren un margen de ganancia estándar que va de 30 hasta 35 por ciento sobre el precio final de venta, el cual debe ser competitivo para que el producto tenga éxito. Sobre esa base comienza el trabajo cuesta arriba de los pequeños empresarios.

El Grupo La Comer, con ventas por más de 21 mil millones de pesos en 2019, fija un costo de entrada de 15 mil pesos para todo proveedor, sin importar su tamaño o capacidad financiera, además de imponer complicados requisitos en la negociación de compra. Proveedores entrevistados señalaron además que la empresa tiene un ambiente de poco respeto en las

---

<sup>27</sup> Ingrid Rodríguez (socia AndesMX), entrevistada por el autor, marzo de 2020.

relaciones comerciales y que —por ejemplo— el manejo de la mercancía genera costos financieros no previstos, que terminan por impactar en la operatividad de las pymes y en sus ganancias. Los costos asociados por operar con ellos pueden sacar de competencia a las pymes, pues los emprendimientos tienen un escaso margen de maniobra para reducir sus precios, como sí lo pueden hacer los grandes proveedores.

### **Opciones limitadas**

Las cadenas dominantes de los supermercados promocionan las facilidades que ofrecen para que cualquier empresa, sobre todo las pymes, pueda convertirse en uno de sus proveedores. En sus páginas en internet plantean sencillos pasos para que un productor se acerque a ellos e incluso ofrecen planes que definen como preferenciales para incentivar a las micros, pequeñas y medianas compañías.

El objetivo común es impulsar la economía nacional y el desarrollo empresarial, sin embargo, el esfuerzo resulta limitado pues sólo se realiza desde un sector del mercado, sin que exista por parte de las autoridades —el otro actor fundamental del ecosistema— una política clara para poder incentivar a las pymes.

Walmart y Soriana, los dos principales competidores del sector minorista en México, cuentan con programas para apoyar a los emprendedores e impulsar su crecimiento. Ambos consorcios ofrecen apoyos temporales y tratamiento preferencial para que las empresas de menor tamaño se fortalezcan y tengan la capacidad de competir ante los grandes consorcios. Walmart estableció en 2014 el programa Adopta una Pyme, para el cual selecciona a emprendimientos por su innovación, costo competitivo, capacidad de entrega y calidad<sup>28</sup>. En Soriana implementaron el Programa de Enlace Comercial Pyme, que otorga asesoría orientada a cada tipo de negocio<sup>29</sup>.

Aunque las pymes cuentan con iniciativas como estas para facilitar su inserción en el competido mercado minorista, en los hechos las negociaciones suelen ser más complicadas. El principal

---

<sup>28</sup> Walmart de México, Programas de apoyo, (consultado el 20 de marzo de 2020) <https://mail.google.com/mail/u/0/#search/chicago/FMfcgxwCgCONLdtwXNbcqRCJjhsDhpj?projector=1&messagePartId=0.1>.

<sup>29</sup> Soriana, Programa de Enlace Comercial Pyme, (consultado el 20 de marzo de 2020) [http://www.organizacionsoriana.com/responsabilidad\\_comercial.html#:~:text=PROGRAMA%20DE%20ENLACE%20COMERCIAL%20PYME,oportunidades%20en%20su%20desarrollo%20comercial](http://www.organizacionsoriana.com/responsabilidad_comercial.html#:~:text=PROGRAMA%20DE%20ENLACE%20COMERCIAL%20PYME,oportunidades%20en%20su%20desarrollo%20comercial).

problema que enfrentan es el pago de las facturas, pues los supermercados tienen políticas con plazos de entre 60 y 120 días, lo que resulta inviable para que las corporaciones de menor tamaño tengan liquidez y puedan seguir sus operaciones.

Los propios emprendedores cuentan que, para solventar este problema, existen propuestas que deberían ser contempladas por las autoridades de gobierno para ayudarlos. En países como Chile hay condiciones favorables para el flujo de caja (“cash flow”), con plazos de pago de un mes, que permiten a estas empresas pequeñas tener continuidad en el negocio. No se quedan sin fondos para seguir produciendo y pueden cumplir con los compromisos de venta que tengan. La normatividad chilena referida está contemplada en las Normas Generales de Aprovisionamiento de Mercadería, las cuales establecen que el pago a los proveedores de menor tamaño debe tener un plazo máximo de 30 días y en caso de incumplimiento la pyme afectada puede recurrir a la Fiscalía Nacional Económica<sup>30</sup>. “En el caso de México estas grandes empresas (los supermercados) te siguen pagando igual que a Coca Cola o a Bimbo. El ‘cash flow’ es uno de los temas más grandes de todas las compañías”, sostuvo Ingrid Rodríguez<sup>31</sup>.

Uno de los principales problemas que enfrentan los emprendimientos de menor tamaño es la exclusión financiera, a pesar del bien estructurado sistema de oportunidades para acceder al financiamiento. Las pymes tienen un limitado acceso al crédito para financiar inventarios y equipo, así como para sortear las necesidades de flujo de efectivo que les dejan los largos plazos de tiempo para cobrar sus facturas con las cadenas de supermercados. Una de las mayores limitantes que tienen las empresas del sector es su propia constitución, pues carecen de las garantías necesarias para ser sujetos de crédito en el sistema financiero formal, por lo que sólo tienen como alternativa préstamos familiares, de amigos o del sector informal que son más caros.

Hasta 2018 el sistema contaba con instituciones como el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), el Fondo Nacional de Garantías, diversos fideicomisos de apoyo y Nacional Financiera (Nafin), cuyo universo general de apoyos incluía el otorgamiento de créditos,

---

<sup>30</sup> Walmart Chile, Normas Generales de Aprovisionamiento de Mercaderías (NGAM), (consultado el 20 de marzo de 2020).

[https://www.unimarc.cl/wp-content/uploads/2014/05/normas\\_generales\\_de\\_aprovisionamiento\\_de\\_mercaderias.pdf](https://www.unimarc.cl/wp-content/uploads/2014/05/normas_generales_de_aprovisionamiento_de_mercaderias.pdf).

<sup>31</sup> Ingrid Rodríguez (socia AndesMX), entrevistada por el autor, marzo de 2020.

asesoría y coberturas de garantías. Además, el sector cuenta con instituciones microfinancieras regionales reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Sin embargo, en el sistema financiero formal existe una desconfianza mutua por parte de los emprendedores y las mismas instituciones crediticias. Una encuesta de 2018 del Inegi reveló que 9 de cada 10 microempresarios carecen de acceso al crédito, mientras que 7 de cada 10 pymes rechazarían un crédito bancario por no tener confianza hacia los bancos, considerarlo caro o porque no lo necesitan. Entre aquellos que sí desean un crédito, el estudio encontró que al 7 por ciento de las pymes le fue rechazada una solicitud en los últimos dos años por carecer de una garantía, tener un mal historial crediticio, no poder comprobar los ingresos y porque la institución financiera consideró que el proyecto no era rentable, entre otras razones<sup>32</sup>.

La falta de posibilidades de acceso al sistema financiero por parte de las pymes ha sido considerada como uno de los problemas endémicos de la política pública destinada al sector. La consultora México Media Lab ubicó a la inclusión financiera como una de las cinco grandes prioridades para incrementar la productividad de las empresas de menor tamaño en México, al señalar que las pymes tienen opciones limitadas para acceder a créditos, por lo que deben incrementarse los esfuerzos, como el programa de garantías crediticias. Las otras prioridades fueron la reducción de la informalidad, el desarrollo de competencias, la innovación y adopción tecnológica, y la participación en la economía global<sup>33</sup>.

### **Abren posibilidades**

La experiencia de los emprendedores resulta vital para plantear los alcances de las políticas públicas que les ayuden a elevar su competitividad y tener mejores condiciones de competencia en los mercados. A la luz de la experiencia diaria de los empresarios de menor tamaño, las políticas públicas hasta ahora analizadas resultan insuficientes para brindarles las herramientas necesarias a fin de crecer y consolidarse como uno de los sectores estratégicos de la economía nacional.

---

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2018. (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018), 1-26.

<sup>33</sup> Guillermo Ortega Rancé Noha Kikhia, Pymes&Start-ups. AND comPartido, (México: México Media Lab, 2019).

Existen alternativas para una mayor penetración de las pymes en el mercado, considerando sus características, para lo cual el Estado puede influir a través, por ejemplo, de su política macroeconómica para garantizar una estabilidad que les permita a las empresas de menor tamaño la posibilidad de planificar. Otra vía, como lo menciona el estudio *El Impacto de las Políticas Públicas en la Mipyme Mexicana*, es implementar una legislación diferenciada, diseñar programas de apoyo específico y desarrollar el sistema financiero. “El papel que juega el Estado en relación con el desarrollo de las pymes es la influencia que tiene al brindar apoyo para la creación de empresas y el fomento al espíritu empresarial en la sociedad”, estableció<sup>34</sup>.

Las fuentes consultadas hicieron referencia a diversas recomendaciones de política pública para dar apoyo a las pymes, entre las que figuran los incentivos y el tratamiento diferenciado para las empresas de menor tamaño, donde se sugiere establecer condiciones claras y definir una población objetivo a fin de evitar la discrecionalidad e irregularidades. En el otro lado, están las propuestas destinadas a mejorar las capacidades de gestión y operación de las empresas de menor tamaño a fin de que puedan competir en mercados de alta competencia como el minorista.

Jorge Quiroga, experto en relaciones comerciales, consideró que la intervención del Estado debe ser por medio de programas para el desarrollo de la competitividad de las empresas y de fortalezas operacionales. Las pequeñas y medianas empresas deben preocuparse por prepararse antes, en hacer una buena investigación y en entender este mercado, con lo que no deberían tener ningún problema para poder competir y resultar exitosas. Quiroga también recomendó que los pequeños y medianos proveedores se preparen para enfrentar las condiciones de compra que imponen las cadenas minoristas<sup>35</sup>.

### **Regulación acotada**

Dentro del ecosistema minorista, en el que participan el gobierno, los supermercados y los proveedores de todos los alcances económicos, las evidencias muestran que la competencia está escasamente regulada. La normatividad existente resulta insuficiente para garantizar condiciones de equidad a todos los actores económicos.

---

<sup>34</sup> María Luisa Saavedra García, Blanca Tapia Sánchez y María de los Ángeles Aguilar Anaya. *El impacto de las políticas públicas en la MiPyme Mexicana*. Revista Ciencias Administrativas (2013). 1-19.

<sup>35</sup> Jorge Quiroga (consultor), entrevistado por el autor, marzo de 2020.

Si bien es cierto que la Ley Federal de Competencia Económica establece en su artículo 52 que están prohibidas las barreras que dañen, impidan o condicionen de cualquier forma la libre competencia o la competencia económica, los microempresarios se encuentran con una serie de requisitos de entrada establecidos por los supermercados que representa en los hechos una práctica comercial que dificulta la llegada de nuevos proveedores.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, la Secretaría de Economía (SE) incluyó un Portal de Prácticas Comerciales que dio cuerpo a un Convenio de Concertación para la Mejora Continua de Prácticas Comerciales Competitivas, el cual fue suscrito por primera vez en 2009 por los actores del ecosistema. El acuerdo tiene entre sus objetivos fundamentales el eliminar obstáculos que inhiben la competitividad a través de la autorregulación, es decir por medio de la buena voluntad de los actores del mercado<sup>36</sup>.

En la iniciativa participan la propia SE y cinco organizaciones industriales, comerciales y agropecuarias, que se unieron en un principio para fomentar la identificación, el desarrollo y la aplicación de mejores prácticas comerciales, respetando la libre competencia y competencia. El acuerdo ha tenido tres modificaciones, la última de ellas en 2014, aunque siempre manteniendo la misma esencia.

El documento más reciente, suscrito durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, establece como objetivo fundamental el fortalecer los mecanismos de autorregulación vinculante que permitan la adopción y cumplimiento de prácticas comerciales competitivas entre los proveedores y compradores. El documento de concertación busca, entre otras cosas, evitar desigualdades de negociación entre compradores y vendedores que perjudiquen la relación comercial, establece un código de conducta y cuenta con mecanismos de solución de controversias. Destaca el propósito de que los compradores destinen un espacio en sus pisos de venta para la comercialización de los productos que les abastecen las pymes.

La finalidad del acuerdo es que los adherentes se comprometan a respetar el Código de Prácticas Comerciales Competitivas, el cual fija como lineamientos a seguir el pago puntual de las facturas —aunque sin establecer periodos máximos de tiempo—, la prohibición de aplicar

---

<sup>36</sup> Portal de Prácticas Comerciales, Convenio de Concertación para la Mejora Continua de Prácticas Comerciales, Secretaría de Economía, (consultado el 20 de marzo de 2020). <http://www.practicacomerciales.economia.gob.mx/ConvenioMejora.asp>.

descuentos unilaterales que no estén acordados por escrito, condiciones para las devoluciones y rechazos de mercancía, políticas de cambio de precios, especificaciones de calidad y el impedimento a imponer compras condicionadas. En materia de contratos, el documento indica que las partes pueden negociar sin restricción los términos y condiciones de esos instrumentos, dejando al libre arbitrio de las partes el contar con elementos de igualdad de competencia en el mercado.

Las sanciones establecidas en el Convenio son sólo cuatro y comienzan con un apercibimiento para el infractor que puede derivar en una recomendación para que cambie de conducta, y el siguiente nivel hace referencia a la sanción social, que incluye la divulgación del nombre y actividad de la compañía que vulnere las reglas. El último nivel llega al ámbito legal y administrativo a cargo de la autoridad competente a la que se haya turnado el caso, con lo que en la práctica sale del ámbito del Convenio.

Los programas y normativas de política pública para el sector comercial en el que operan las micro, pequeñas y medianas empresas son muy generales y no existe un plan específico que les permita tener la capacidad de operar de manera eficiente en un mercado en el que los compradores y grandes proveedores son los agentes económicos dominantes. Para corregir esta problemática, la acción en el Congreso ha sido acotada, pues en los registros legislativos sólo existen cuatro iniciativas en las últimas dos décadas para implementar una ley para la protección y promoción de buenas prácticas comerciales, las cuales fueron signadas por legisladores del PAN y PRI. En 2008 fue presentada en el Senado una propuesta de Ley que buscó garantizar la supervivencia de los pequeños y medianos comerciantes, así como procurar su crecimiento y establecer un marco normativo que les brinde seguridad jurídica<sup>37</sup>.

La exposición de motivos estableció que se buscaba corregir una serie de conductas que atentan contra las buenas prácticas comerciales y que afectan la eficiencia y competitividad de los agentes económicos. La propuesta consideraba conductas contrarias a las buenas prácticas comerciales a la aplicación de descuentos unilaterales, pago fuera de tiempo de las facturas, realizar devoluciones sin sustento, aplicar penalizaciones en las transacciones comerciales de manera unilateral y la finalización de la relación como represalia por el uso de los mecanismos

---

<sup>37</sup> Gaceta del Senado, Iniciativas de los ciudadanos senadores, Senado de la República, (consultado el 20 de marzo de 2020), [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/19157](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/19157).



de solución de controversias, entre otras. Los lineamientos buscaban, en general, marcar un terreno común para que las relaciones comerciales entre las partes fueran equilibradas.

El proyecto incluía la creación de Consejo para la Protección y Promoción de Buenas Prácticas Comerciales, el cual estaría encargado de proteger y promover las buenas prácticas comerciales entre los agentes, así como sancionar las conductas recurrentes contrarias a las buenas prácticas comerciales. Las sanciones previstas en la iniciativa de ley incluían el apercibimiento y multas hasta por el equivalente al 10 por ciento de los ingresos totales del agente económico y clausuras temporales o definitivas de establecimientos de los infractores, con lo que se establecían por primera vez penas que incidirían en el respeto a las buenas prácticas comerciales.

La propuesta de ley quedó en el limbo legislativo y nunca se dictaminó, pues careció del apoyo del gobierno de Felipe Calderón. El entonces senador panista Federico Döring, que impulsó la iniciativa, señaló que se buscaba evitar lo que llamó “una depredación” por parte de las grandes cadenas minoristas y consideró que en la actualidad la necesidad de tener una ley para proteger las buenas prácticas comerciales sigue vigente ante la digitalización de la economía<sup>38</sup>.

El más reciente intento por regular las buenas prácticas comerciales se registró en marzo de 2016 en la Cámara de Diputados con la presentación de un proyecto de Ley para la Protección y Promoción de Buenas Prácticas Comerciales, con lineamientos, procedimientos y sanciones similares. Sin embargo, la diputada priista Carolina Viggiano —promotora de la iniciativa— retiró la iniciativa en septiembre de ese mismo año<sup>39</sup>.

Ante este panorama, el Estado tiene ante sí el reto de impulsar una política pública que dé a las pymes las herramientas necesarias para competir con posibilidades de éxito, además de incentivar por medio de leyes las buenas prácticas comerciales a fin de frenar las distorsiones que existen en el mercado. La propia dinámica económica, en la que existen actores dominantes y un alto número de empresas de menor tamaño queriendo participar en ese competitivo sector minorista, hace necesario que existan regulaciones específicas para garantizar las buenas prácticas comerciales y un sano desarrollo de la relación entre los integrantes del ecosistema.

---

<sup>38</sup> Federico Döring (ex senador del PAN), entrevistado por el autor, marzo de 2020.

<sup>39</sup> Gaceta Parlamentaria, Número 4496-V, Cámara de Diputados, (consultada el 30 de marzo de 2020), <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/63/2016/mar/20160329-V/Iniciativa-17.html>.

## **Tiempos de transformación**

La estructura del actual ecosistema emprendedor en México se fue construyendo sobre la base de una visión centrada en políticas públicas para impulsar el nacimiento y la consolidación de las empresas de menor tamaño. En reconocimiento al aporte que tiene el sector para la economía, los programas públicos se fueron desarrollando para brindar facilidades a fin de que los empresarios se integraran a la cadena productiva. El Inadem, como ente concentrador de los esfuerzos gubernamentales para las pymes, fue reconocido entre los actores económicos como un elemento estratégico, pues servía como articulador de las políticas federales con los esfuerzos estatales para impulsar a las pymes. Sin embargo, la política pública aplicada hasta 2018 no tuvo éxito en impulsar la productividad de las empresas ni en atender de manera efectiva al grueso de los emprendimientos considerado como de subsistencia.

Las bases para el enfoque diferenciado hacia las pymes fueron sentadas en la década del 2000, con la creación de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. Desde entonces la política hacia el sector fue sufriendo modificaciones de forma, pero sin tener cambios radicales para apoyar a los micro, pequeños y medianos empresarios del país.

Las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto centraron la atención en programas para la creación de empresas, diversificar las fuentes de financiamiento y estimular la innovación y el desarrollo tecnológico. En el sexenio peñista fue creado el Instituto Nacional del Emprendedor, el cual concentró la ejecución de los programas nacionales de apoyo a las pymes.

La estrategia de la política pública dirigida a las pymes cambió con la llegada a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador, quien decidió atender a este estratégico sector de la economía a través de un programa nacional de microcréditos que se entregan de manera directa. El programa gubernamental, uno de los prioritarios del sexenio, está destinada a la población que no tiene acceso a los servicios del sector financiero tradicional para que puedan iniciar un micronegocio o consolidar uno existente.

Con esta visión, la política gubernamental hacia las pymes tuvo un viraje sustancial, pues dejó de lado la estructura existente que buscaba atender en un solo ente al ecosistema emprendedor para dar prioridad al subsector de los microemprendimientos en los municipios de media, alta y

muy alta marginación del país, así como regiones con altos niveles de violencia. Se vinculó así el apoyo a los emprendedores con la política de combate a la pobreza.

El Programa de Microcréditos para el Bienestar, conocido como Tandas para el Bienestar, corre el riesgo de convertirse en un instrumento asistencialista, pues prevé la asignación directa de créditos sin intereses sólo manifestando —bajo protesta de decir verdad— que se cuenta con un micronegocio y ser residente de una de las zonas de cobertura del programa público. Además, la asignación directa de recursos frescos, si bien ayudará al flujo de caja de las empresas, no va acompañada de mecanismos que garanticen el desarrollo de la competitividad, capacidad productiva o habilidades para competir en los mercados por parte de los beneficiarios.

La ruta de López Obrador para dar impulso a los emprendimientos de menor tamaño pasa por la concepción básica de su visión de gobierno: eliminar los intermediarios entre las autoridades y los beneficiarios de los programas públicos. El eje de acción se resume en frases como “que el apoyo llegue desde la Tesorería de la Federación al beneficiario, sin intermediarios para que le llegue a la gente”. El objetivo es evitar la corrupción, el influyentismo y la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos o lo que el presidente llama “piquete de ojo”<sup>40</sup>.

### **Vistazo inicial**

En el sector de la micro, pequeña y mediana empresa, López Obrador se encontró con un sistema de apoyo que fue cimentado durante dos décadas con políticas públicas enfocadas en fortalecer la capacidad operativa y financiera de los emprendimientos. En un principio se inclinó por mantener la infraestructura existente, que era coordinada por el Inadem a través de la ejecución de recursos públicos etiquetados como subsidios.

El plan económico planteado poco antes del inicio de la administración establecía como eje conductor la innovación para generar políticas de estímulos para las pymes y las grandes empresas. La iniciativa, según explicó López Obrador en una entrevista con *Entrepreneur en Español*, delineaba un área denominada “México emprendedor”, la cual pretendía reunir las

---

<sup>40</sup> Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, Versión estenográfica. ‘Tandas para el Bienestar’, en Hermosillo, Sonora, (consultado el 30 de marzo de 2020) <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/02/version-estenografica-tandas-para-el-bienestar-en-hermosillo-sonora/>.

políticas de apoyo a las iniciativas de emprendimiento incluyendo las fases de conceptualización, planeación, incubación, aceleración y consolidación.

El morenista consideraba en ese entonces que el Inadem cumplía con una función estratégica para canalizar apoyos públicos a los empresarios nacionales y lo señaló como un instrumento institucional que utilizaría para desarrollar su política de apoyo al sector productivo. Consideró además que debería garantizarse un uso responsable, eficiente y transparente de los recursos públicos para la distribución de los estímulos a los emprendedores<sup>41</sup>.

### **Nuevo derrotero**

La Secretaría de Economía (SE) anunció un cambio radical en la política destinada al ecosistema emprendedor y estableció tres pilares que guiarán la política pública durante el sexenio: diversificación, innovación e inclusión. El nuevo rumbo de la estrategia para las pymes significó una fragmentación de los programas que concentraba el Inadem para centrar los esfuerzos en el Programa de Microcréditos para el Bienestar.

La SE trazó tres programas prioritarios: para el desarrollo de la frontera norte, para promover la actividad minera y el de microcréditos o Tandas para el Bienestar. La titular de la dependencia, Graciela Márquez, anunció que el tercer rubro —en el que van insertas las pymes— arrancarían en 2019 con una bolsa de tres mil millones de pesos.<sup>42</sup>

Esta política de asignación directa de microcréditos se implementó junto con la decisión de desaparecer el Inadem. Con la extinción de este órgano, se desarticuló un andamiaje institucional que comenzó a perfilarse desde el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando se perfiló la necesidad de incrementar la competitividad del sector para romper con las crisis económicas de la década de los 70.

La línea de tener una política pública diferenciada para los micro, pequeños y medianos emprendimientos se mantuvo durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo con algunas modificaciones. A partir de la década de 2000 se sentaron las bases para institucionalizar

---

<sup>41</sup> Josie Arlyn, “Este es el plan de López Obrador para los emprendedores”, *Entrepreneur*, noviembre de 2018, (consultado el 20 de marzo de 2020), <https://www.entrepreneur.com/article/316050>.

<sup>42</sup> Graciela Márquez, Conferencia de prensa 20 de diciembre de 2018, Secretaría de Economía, (consultado el 30 de marzo de 2020), [https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=vGwsWaE7DcY&list=UUBFqO4hPZ1rKgif\\_CqqbS6g](https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=vGwsWaE7DcY&list=UUBFqO4hPZ1rKgif_CqqbS6g).

los programas de apoyo al sector: con Vicente Fox se creó una subsecretaría específica y se promulgó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Con Felipe Calderón se instauró el Fondo Pyme como eje articulador de todos los apoyos financieros a pymes y emprendedores, mientras que con Enrique Peña Nieto se eliminó la subsecretaría de pymes y se creó el Inadem.

El instituto, que durante el sexenio peñista ejerció un presupuesto de unos 43 mil millones de pesos, tuvo evaluaciones positivas sobre sus acciones. Uno de los mayores logros del órgano desconcentrado fue mantener y hacer crecer lo que funcionó en el pasado para apoyar a las pymes. El Instituto consolidó el ecosistema emprendedor mexicano, incrementando el número y la diversidad que lo componen: inversionistas ángel (que inyectan capital propio), fondos de capital emprendedor (recursos públicos), incubadoras de emprendimientos con alto potencial de crecimiento y aceleradoras (compañías que impulsan emprendimientos), entre otros.

En el Instituto existían áreas de mejora, sobre todo en la transparencia del manejo de los recursos y el cumplimiento de metas. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó que en 2018 hubo fallas en la implementación de programas del Inadem. El organismo hizo observaciones por al menos 379 millones de pesos por una operación ineficiente el cumplimiento de metas<sup>43</sup>. Uno de los principales cuestionamientos hacia el Instituto fue su falta de transparencia en la dispersión de los recursos destinados a los programas de apoyo a las pymes, así como la carencia de indicadores para medir su impacto y de seguimiento a los beneficiarios. Además, se le criticó su excesiva burocracia.

A lo largo de su existencia, el Instituto permitió impulsar las capacidades de gestión de las empresas a través de planes específicos y brindó apoyo a más de 100 mil proyectos de distinto tipo en todo el país. Uno de los programas más destacados del ente fue el Fondo Nacional Emprendedor, que en 2019 ejerció poco más de 600 millones de pesos, destinado para impulsar el emprendimiento y desarrollo empresarial, así como mejorar el acceso al financiamiento<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Auditoría Superior de la Federación, Auditoría De Cumplimiento: 2018-5-10E00-19-0431-2019, (consultada el 30 de marzo de 2020) [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018\\_0431\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0431_a.pdf).

<sup>44</sup> Instituto Nacional del Emprendedor, Libro Blanco política de Mipymes/Inadem 2013-2018, (México: Instituto Nacional del Emprendedor, 2018). 1-253

La decisión gubernamental de extinguir el órgano fue señalada como radical. El consultor en innovación Guillermo Ortega Rancé consideró que las acciones que ha tomado el gobierno lopezobradorista “usan mucho el machete y poco el bisturí”, pues observó que en el Inadem no todo funcionaba bien, pero las autoridades pudieron aplicar ajustes para mejorar su operación ya que con la decisión de extinguirlo se vuelven a fragmentar los esfuerzos de apoyo a las pymes con lo estados<sup>45</sup>.

La desaparición del Inadem fue vista también como un cambio natural en la estrategia hacia las pymes ante la llegada de un nuevo gobierno. Cuando existe una nueva administración cambia la visión y la forma en la que la política pública se ejecuta, pero no cambia el andamiaje organizacional de un ecosistema emprendedor, consideró Rolando Zubirán, el último director del Instituto durante la gestión peñista. El exfuncionario manifestó que, sin importar el corte ideológico de las nuevas políticas destinadas a las pymes, lo importante es que las reglas del juego sean firmes y aplicables para todos<sup>46</sup>.

### **‘A la palabra’**

El eje del gobierno de López Obrador está enfocado en una sola consigna: “por el bien de todos, primero los pobres”. Por ello, todos los programas gubernamentales tienen como objetivo primordial el combatir el rezago en el que vive la mayoría de la población del país. El tabasqueño estableció que el Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales gobernando para todos, pero con preferencia a los vulnerables y a los desposeídos.

En materia económica, la estrategia del gobierno federal reconoce que la Secretaría de Economía debe tener un papel de acompañamiento a los empresarios, al considerar que el crecimiento del país va de la mano de la inversión privada. La secretaria Márquez afirmó en diciembre de 2018 que la labor de la dependencia estará encaminada a impulsar un marco regulatorio favorable para la inversión y facilitar la comunicación del sector privado con el resto de la administración pública federal<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Guillermo Ortega Rancé (consultor), entrevistado por el autor el 9 de diciembre de 2019.

<sup>46</sup> Rolando Zubirán (exdirector del Inadem), entrevistado por el autor el 20 de diciembre de 2019.

<sup>47</sup> Graciela Márquez, Conferencia de prensa 20 de diciembre de 2018, Secretaría de Economía, [https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=vGwsWaE7DcY&list=UUBFqO4hPZ1rKgif\\_CqqbS6g](https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=vGwsWaE7DcY&list=UUBFqO4hPZ1rKgif_CqqbS6g), (consultado el 30 de marzo de 2020).

En materia de microcréditos, la secretaria aseveró que los tres mil millones de pesos disponibles para 2019 serían dispersados en comunidades de alta y muy alta marginación. El objetivo, delineó, es reactivar la producción económica en zonas pobres, con lo que se cruza la política destinada a las empresas de menor tamaño con la estrategia nacional de combate a la pobreza. Esa es la principal característica de los planes lopezobradoristas: impulsar programas sectoriales que comienzan su implementación con los sectores más vulnerables.

El apoyo para las pymes se concentró en las Tandas para el Bienestar, las cuales buscan fortalecer lo que el presidente llama “la economía popular” a través de apoyos directos a pequeños empresarios, artesanos o comerciantes. Las reglas de operación para 2020 establecieron el otorgamiento de apoyos financieros en cuatro etapas ascendentes que comienzan con seis mil pesos, los cuales son entregados “a la palabra”, sin la necesidad de presentar una garantía.

“En el centro de este programa está la confianza en el ciudadano. No se requiere aval, documentación engorrosa, se requiere tener un negocio, la necesidad y el compromiso de crecer las actividades productivas. No tienen tasa de interés”, indicó López Obrador en uno de sus balances sobre el avance del programa público<sup>48</sup>.

Esquemas de entrega de Apoyos mediante financiamiento				
Apoyo	Monto del apoyo	Monto del reembolso mensual	Número de mensualidades para el reembolso	Periodo de gracia inicial
Primero	\$6,000.00	\$600.00	10	Un mes
Segundo	\$10,000.00	\$1,000.00	10	Un mes
Tercero	\$15,000.00	\$1,500.00	10	Un mes
Cuarto	\$20,000.00	\$2,000.00	10	Un mes

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. Diario Oficial de la Federación.

<sup>48</sup> Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, “‘Tandas para el Bienestar’ presentan avance del 35%; ‘son a la palabra’, reitera presidente” , (consultado el 30 de marzo de 2020), <https://lopezobrador.org.mx/2019/10/07/tandas-para-el-bienestar-presentan-avance-del-35-son-a-la-palabra-reitera-presidente/>.

El programa considera brindar asesoría y capacitación una vez que los beneficiarios hayan recibido el apoyo financiero con el objetivo de que obtengan “herramientas y conocimientos” para desarrollar capacidades financieras y empresariales básicas, todo a través de cursos en línea o presenciales. Sin embargo, las reglas de operación de las Tandas para el Bienestar establecen que la capacitación se realizará “siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria”, lo cual deja abierta la posibilidad de que estos programas de asesoría queden sólo en buenas intenciones, pues dependen de que cada año existan recursos disponibles.

Las modalidades de apoyo previstas incluyen cursos en línea a través de la página [www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx](http://www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx), que al momento de realizar este reportaje no tenía habilitado ningún acceso para ese propósito, y cursos presenciales con el apoyo de personal de campo, los Centros Integradores y personal de otras dependencias e instituciones públicas o privadas con los que se establezcan acuerdos de colaboración.

En sus dos primeros años de funcionamiento, el programa de Tandas para el bienestar tuvo un incremento en su asignación presupuestal al pasar más de dos mil millones de pesos en 2019 a tres mil 400 millones de pesos este año. La mayoría de los recursos de las tandas ha sido dispersado en Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y el Estado de México, entidades que concentran los más altos índices de marginación y violencia en el país.

La estrategia de dispersión directa de los recursos para los microemprendimientos ha sido considerada como equivocada, sobre todo porque no está vinculada con programas que garanticen el incremento de las fortalezas de las pymes. Ortega Rancé la calificó como sólo un paliativo que se agradece, pues el dinero sólo brindaría un alivio para la gestión de las empresas de menor tamaño, pero no permitiría impulsar su competitividad.

Los cambios aplicados por el gobierno de López Obrador muestran un viraje en los planes de apoyo a las pymes y sus resultados se conocerán en el mediano plazo. Al final, los problemas que enfrentan los emprendedores parecen ser endémicos y no se podrán resolver en una sola administración presidencial.

El ecosistema emprendedor en México es diverso y está maduro, consideró Zubirán, pero cuando el microempresario quiere echar a volar un negocio se encuentra con topes aún sin



resolver como el acceso al financiero, un complicado marco regulatorio y la falta de habilidades para la administración del negocio y el incremento de la competitividad.

La política pública, consideró, debe estar encaminada a fomentar que haya realmente las condiciones para que exista el emprendimiento, quitar o reducir el llamado ‘red tape’ o cinta burocrática que desanima al emprendedor y lo orilla a la informalidad, así como establecer mecanismos de consenso y consensuados con la banca y las instituciones financieras para que haya financiamiento disponible en el que el gobierno disponga de un sistema de garantías.

La estrategia de la presente administración está encaminada a atender a los emprendimientos de subsistencia ubicados en zonas que concentran población en alta o muy alta marginación, así como elevados índices de violencia. La política pública de apoyo directo a los empresarios de menor tamaño enfrenta diversos riesgos, el principal de ellos es que se puede convertir en un instrumento clientelar, pues el dinero se entrega sin mayores requisitos, “a la palabra”. Las Tandas del Bienestar tienen una visión asistencialista, que está lejos de una política económica que fomente el desarrollo efectivo de las micro, pequeñas y medianas empresas. La iniciativa se enfocó a micronegocios básicos como tienditas, talleres, estéticas, y dejó fuera en primera instancia a los emprendimientos con potencial para fortalecer la base productiva y de generación de empleo. Además, no están ligadas al cumplimiento de parámetros de mejora, lo cual no permite que se fortalezca el sistema emprendedor.

## Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, Ver\_ Auditoría De Cumplimiento: 2018-5-10E00-19-0431-2019,

[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018\\_0431\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0431_a.pdf)

Banco Mundial, *Doing Business en México 2016 Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*, Washington, Banco Mundial, 2016.

Banco Mundial, *Doing Business 2020*, Washington, Banco Mundial, 2020.

Bardan Esquivel, Cuitláhuac, coord., *Micro, Pequeñas y Medianas empresas en México. Evolución, funcionamiento y problemática*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, julio de 2002.

Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, Número 4496-V, Cámara de Diputados, 2016.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/63/2016/mar/20160329-V/Iniciativa-17.html>

Consejo Coordinador Empresarial. Ver\_ Mensaje 073 – Pymes, <http://cce.org.mx/wp-content/uploads/2017/voz/Voz073.pdf>

Dini, Marco y Stumpo, Giovanni, Coord., *MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Cepal), 2018.

Diputados, Ley Aduanera, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12\\_241218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_241218.pdf), Última reforma publicada DOF 25-06-2018.

Diputados, Ley Federal de Competencia Económica, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_270117.pdf), Última reforma publicada DOF 27-01-2017

Diputados, Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247\\_130819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_130819.pdf), Última reforma publicada DOF 13-08-2019.

Inaes. Ver *Evaluación de Consistencia y Resultados, Programa de Fomento a la Economía Social*. Instituto Nacional de Economía Social. [http://inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Evaluaci%C3%B3n%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%20%20PFES%202017-2018/INFORME\\_EVALUACION\\_ECyR\\_S017\\_2017\\_2018.pdf](http://inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Evaluaci%C3%B3n%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%20%20PFES%202017-2018/INFORME_EVALUACION_ECyR_S017_2017_2018.pdf)

Instituto Mexicano para la Competitividad, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Índice de Competitividad Internacional 2015*. México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2018*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016.

Instituto Nacional del Emprendedor, *Libro Blanco política de Mipymes/Inadem 2013-2018*, México, Inadem, 2018.

OECD. *SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *América Latina y el Caribe 2019. Políticas para pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*. OCDE, 2019.

Ortega Rancé, Guillermo y Kikhia, Noha, *Pymes&Start-ups. AND comPartido*, México, México Media Lab, 2018.

Saavedra García, María Luisa, Tapia Sánchez, Blanca y Aguilar Anaya, María de los Ángeles. 2013, El impacto de las políticas públicas en la MiPyme Mexicana. *Revista Ciencias Administrativas* (junio) 2013.

Seale&Associates, Ver\_. *Reporte de la Industria de Autoservicios*, julio 2018, <http://mnamexico.com/wp-content/uploads/2018/07/Supermercados-Final-1.pdf>

Secretaría de Economía, Ver\_Portal de Prácticas Comerciales, Convenio de Concertación para la Mejora Continua de Prácticas Comerciales, <http://www.practicascomerciales.economia.gob.mx/ConvenioMejora.asp>

Sistema Económico Latinoamericano (Sela), Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe, Venezuela, Sistema Económico Latinoamericano, 2015.

Vargas Sánchez, Gustavo y Rodríguez Peralta, Carlos Mario, 2016, Oligopolio y estrategias de competencia en el mercado de minoristas en México, Economía Informa (septiembre-octubre).

### **Entrevistas**

Federico Döring, ex senador del PAN, marzo de 2020.

Federico Stezano, consultor, marzo de 2020.

Guillermo Ortega Rancé, consultor, diciembre de 2019.

Ingrid Rodríguez, socia AndesMX, marzo de 2020.

Jorge Quiroga, consultor, marzo de 2020.

Nora Ruiz, propietaria salsas “Pícara”, marzo de 2020.

Rolando Zubirán, exdirector del Inadem, diciembre de 2019.