

**INFORME FINAL DE
INVESTIGACIÓN DEL ESTUDIO
PARA LA EVALUACIÓN DE
PROYECTOS DE INVERSIÓN
PRODUCTIVA**

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Diciembre de 2004

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

**Estudio para la Evaluación de Proyectos de Inversión
Productiva (PIP)**

INFORME FINAL

Diciembre 2004

1.	Presentación	5
2.	Descripción del subprograma de PIP	7
2.1.	Objetivos y características de los PIP	7
2.1.1.	Objetivo del PIP.....	7
2.1.2.	Población objetivo.....	7
2.1.3.	Criterios de elegibilidad.....	8
2.1.4.	Tipo y monto de los apoyos	9
2.2.	Operación del PIP	9
2.2.1.	Instancias que participan.....	9
2.2.2.	Flujo operacional	9
2.2.3.	Apoyos para la administración del subprograma.....	10
2.3.	Instituciones públicas con programas similares o complementarios	11
2.3.1.	Objetivos de los programas similares	12
2.3.2.	Población objetivo.....	12
2.3.3.	Montos de los apoyos	13
2.3.4.	Mecanismos de asignación y recuperación de recursos	14
3.	Evaluación operativa.....	15
3.1.	Ejercicio programático y presupuestal, cobertura y focalización	15
3.1.1.	Ejercicio programático y presupuestal.....	15
3.1.2.	Cobertura.....	17
3.1.3.	Focalización	19
3.2.	Cumplimiento de las reglas de operación.....	21
3.2.1.	Promoción.....	22
3.2.2.	Acceso y recepción de información respecto del subprograma.....	22
3.2.3.	Selección de proyectos	23
3.2.4.	Registro de proyectos.	25
3.2.5.	Autorización, liberación de recursos y entrega de bienes.....	25
3.2.6.	Seguimiento de proyectos	27
3.2.7.	Capacitación	27
3.2.8.	Valoración global.....	28

3.3.	Análisis del funcionamiento del subprograma de PIP.....	28
3.3.1.	Sistema de información de la operación del PIP	28
3.3.2.	Presentación de proyectos y coordinación con el SICAT	30
3.3.3.	Seguimiento de proyectos y evolución de los proyectos	31
3.3.4.	Cumplimiento de los objetivos específicos del Programa.....	32
4.	Características de las empresas y perfil del beneficiario	35
4.1.	Tamaño de las empresas	35
4.1.1.	Personal ocupado	35
4.1.2.	Ventas, utilidades e inversión	38
4.2.	Integración de Cadenas Productivas	41
4.2.1.	Distribución Sectorial	41
4.2.2.	Distribución regional.....	50
4.3.	Perfil de los Beneficiarios	55
4.3.1.	Características sociodemográficas	55
4.3.2.	Características ocupacionales	57
5.	Evaluación de Impacto y Análisis Costo Beneficio.....	60
5.1.	Número de socios	61
5.2.	Numero de empleados	63
5.3.	Ventas	63
5.4.	Utilidades	64
5.5.	Inversión	65
5.6.	Ingreso.....	66
5.7.	Análisis costo beneficio.....	66
6.	Conclusiones y Recomendaciones	68

1. Presentación

El Servicio Nacional de Empleo (SNE), a través de los Servicios Estatales de Empleo (SEE) desarrolla el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). El SNE está integrado por los SEE, entidades responsables de la ejecución de las estrategias que conforman el PAE y por la Coordinación General de Empleo (CGE) quien proporciona las normas, manuales, procedimientos, asistencia técnica y recursos financieros a los SEE, además de ser la responsable de monitorear, dar seguimiento y evaluar cada uno de los programas que se encuentran en operación.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) publicó el 4 de septiembre del 2003 en el Diario Oficial de la Federación el "ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del programa de Apoyo al Empleo", conforme a las cuales instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, realizarían la evaluación externa señalada.

Como parte de este proceso Berumen y Asociados S.A. de C.V., presenta este informe de evaluación de los resultados alcanzados en el desarrollo del subprograma Proyectos de Inversión Productiva (PIP). El propósito general de la presente evaluación es estimar el impacto de los apoyos otorgados, tanto cuantitativo como cualitativo, sobre el ingreso y sobre la posibilidad de que los beneficiados sostengan una actividad productiva. Además, se propone determinar los efectos del subprograma sobre la instrumentación, viabilidad y consolidación de los Proyectos de Inversión Productiva. Complementariamente, este estudio presentará propuestas de política, con el fin de consolidar y mejorar la operación de los Proyectos de Inversión Productiva y ampliar sus beneficios.

En el capítulo primero se describen las principales características de los Proyectos de Inversión Productiva y compara al PIP con programas similares o complementarios de otras instituciones públicas.

El capítulo tercero contiene la evaluación operativa. A partir de la información registrada en el SISPAE, se efectúa un análisis de los avances programáticos y presupuestales en su operación durante los años 2004, 2003 y algunas referencias al 2002. Se incluye una verificación acerca del cumplimiento en las Reglas de Operación por parte de sus operadores, tanto en el ámbito central (CGE), como de las entidades federativas (SEE), incluyendo en esto las opiniones que al respecto emiten los propios beneficiarios. También contiene el análisis de la información obtenida en entrevistas a los responsables del PIP en los SEE. Asimismo, se presenta un reporte sobre percepción que tienen los beneficiarios del subprograma PIP.

El siguiente capítulo describe las características de las unidades productivas beneficiadas y examina en qué medida los proyectos apoyados contribuyen a integrar cadenas productivas. También se describe el perfil de los beneficiarios con base en la encuesta a los beneficiarios del PIP.

Por su parte, el capítulo quinto presenta los resultados de la evaluación de impacto. Examinado los cambios en el personal ocupado y niveles de ventas, utilidad e inversión de las empresas y en el ingreso de los socios.

Finalmente se incluye un anexo conteniendo el Anexo Estadístico, la metodología de evaluación y los cuestionarios y el reporte de campo de la encuesta realizada a los beneficiarios.

2. Descripción del subprograma de PIP

Con el fin de proporcionar una visión general del subprograma PIP, que sirva de contexto a la evaluación operativa y de impacto, en este apartado se presentan sus principales objetivos, características y procesos administrativos. Adicionalmente, se compara este subprograma con otros programas similares o complementarios.

2.1. Objetivos y características de los PIP

2.1.1. Objetivo del PIP

Este subprograma tiene como objetivo general: “Propiciar las condiciones favorables para generar autoempleo y/o mantener empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables, con posibilidades de crecimiento integral; buscando en el mediano y largo plazo, encadenamientos productivos, apoyados con recursos presupuestales, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión”.¹

El PIP se dirige tanto a negocios de nueva creación, que surgen a partir del apoyo otorgado, como en consolidación, que ya desarrollaban una actividad económica antes de solicitar el apoyo.

2.1.2. Población objetivo

De acuerdo a sus Reglas de Operación, el PIP se dirige a mexicanos que tengan al menos de 16 años de edad; que estén en condiciones de desventaja en términos de ingreso; que no tengan posibilidades de acceso a créditos en

¹ D.O.F.- ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa de Apoyo al Empleo.- 4 de septiembre del 2003

instituciones financieras públicas o privadas, y que no tengan deudas que comprometan el patrimonio del proyecto.

Se le dará prioridad a quienes tengan limitada posibilidad de incorporación al aparato productivo, incluyendo personas con capacidades diferenciadas, adultos mayores y profesionistas en condiciones de desventaja económica. Sin embargo, no se establece ninguna prioridad de acuerdo a género.

El subprograma está abierto para la población de todos los municipios, pero las Reglas de Operación dan prioridad a proyectos ubicados en microrregiones o áreas o de alta y muy alta marginación, de acuerdo a la clasificación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Como complemento, en el Manual de Procedimientos del PAE se señala que se buscará que en las diferentes regiones del país a donde se canalice la inversión por este concepto existan apoyos complementarios orientados a fortalecer el mercado e incrementar las oportunidades de empleo.

2.1.3. Criterios de elegibilidad

A la vez que se examina que el beneficiario forme parte de la población objetivo a la que se dirige el PIP, para elegir a los beneficiarios se consideran los criterios siguientes:

- ? que sean desempleados o subempleados;
- ? que deseen desarrollar una actividad por cuenta propia;
- ? que perciban un ingreso familiar menor a cuatro salarios mínimos;
- ? que tengan experiencia o estén capacitados en el giro del proyecto;
- ? que comprometan recursos propios, y
- ? que tengan por lo menos dos años de residencia en el lugar.

Para otorgar los apoyos no sólo se consideran los atributos de las personas sino también las características de los proyectos. Éstos deben:

- ? ser viables económica, financiera y socialmente;
- ? contar con un mercado que garantice la creación o fortalecimiento de empleos permanentes, y
- ? ser intensivos en mano de obra.

2.1.4. Tipo y monto de los apoyos

El PIP otorga en comodato maquinaria, equipo y otros bienes, con el fin de contribuir a crear, mantener o fortalecer unidades productivas. Se otorgan recursos en especie equivalentes a un máximo de \$25,000.00 por participante, y hasta \$125,000.00, en el caso de que se integren 5 o más personas. Cabe aclarar que las Reglas de Operación no están actualizadas, ya que marcan un máximo de \$15,000 por participante y de \$75,000 por proyecto.

2.2. Operación del PIP

El subprograma PIP está normado por los apartados correspondientes de las Reglas de Operación y del Manual de Procedimientos del PAE.

2.2.1. Instancias que participan

La ejecución del PIP, en particular la entrega de apoyos, se realiza localmente por los Servicios Estatales de Empleo (SEE), en coordinación con la Coordinación General de Empleo (CGE) de la STPS. Esta Secretaría también es la encargada de emitir la normatividad del PIP.

2.2.2. Flujo operacional

Las Reglas de Operación agrupan en cuatro fases las actividades para la ejecución de este subprograma:

- i. Los solicitantes presentan la propuesta de su proyecto, que es analizada y validada por los SEE, a través del Comité Estatal de Empleo.
- ii. Se registran los proyectos aprobados y se realizan los trámites de liberación y ejercicio de los recursos financieros.
- iii. Se otorgan los bienes en comodato, firmándose el acta de entrega. Durante esta fase El SEE dará seguimiento, asesoría y asistencia al proyecto.
- iv. El SEE verifica la ejecución del proyecto y otorga, de manera definitiva, la propiedad de los bienes asignados en comodato una vez transcurrido un plazo no mayor de 6 meses.

2.2.3. Apoyos para la administración del subprograma

Para asegurar la transparencia en el ejercicio de los recursos y la operación eficiente de este subprograma, las Reglas de Operación establecen la necesidad de desarrollar una “base de datos homogénea, en el ámbito nacional, que permita almacenar, organizar, actualizar y administrar información confiable a fin de que dicha base sirva de referencia para las acciones de seguimiento por parte de las diferentes instancias de control y fiscalización”.

Complementado a lo anterior, también se plantea la necesidad de generar un mecanismo de vigilancia por parte de la población beneficiada mediante la instrumentación permanente de un programa de Contraloría Social.

2.3. Instituciones públicas con programas similares o complementarios

Otras instituciones de carácter público cuentan con programas que canalizan subsidios a proyectos de carácter productivo. Entre los programas que se examinaron están:

- i. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) de la Secretaría de Economía.
- ii. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) de la Secretaría de Economía.
- iii. Programa de Opciones Productivas (POP) de la Secretaría de Desarrollo Social.
- iv. Programa de Coinversión Social (PCS), en su vertiente económica de la Secretaría de Desarrollo Social.
- v. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de la Secretaría de la Reforma Agraria
- vi. Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- vii. Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

2.3.1. Objetivos de los programas similares

Todos los programas comparten el objetivo de dotar de recursos económicos a un individuo o grupo de personas que estén dispuestas a generar, consolidar o mantener un proyecto productivo, se encuentren en condición de desventaja económica, vivan en zonas de pobreza extrema o de alta y muy alta marginación, y con posibilidades de generar oportunidades de autoempleo y generación de ingresos para dicho grupo.

2.3.2. Población objetivo

En lo que se refiere a la selección de la población objetivo, tres son los criterios que se consideran: la edad y género, cobertura y las posibilidades de acceso a fuentes alternativas de financiamiento.

Edad y género

En lo que se refiere a la edad mínima, sólo el Programa de Inversión productiva señala con precisión la edad mínima de los socios o participantes del proyecto productivo. En cuanto a género, el FOMMUR y el POP en su vertiente de Crédito Productivo para Mujeres se enfocan a canalizar recursos a mujeres de escasos recursos², los demás programas tienen por población beneficiaria a cualquier persona que cumpla con los criterios de elegibilidad, sin distinción de sexo.

Cobertura (ámbito de residencia)

² Secretaría de Economía.- ACUERDO por el que se determinan las Reglas de Operación e indicadores de resultados para la asignación del subsidio canalizado a través del Programa Nacional de Financiamiento a Mujeres Rurales para el ejercicio fiscal 2004.- 12 de noviembre del 2003.

El subprograma de PIP y los programas analizados coinciden en señalar que su cobertura es todo el territorio nacional y en particular aquellas zonas en condiciones de marginación, de exclusión social (Programa de Coinversión Social). Si8n embargo, el Fondo para el Apoyo Productivo, el FOMMUR y los programas de SAGARPA señalan como zonas de atención únicamente las áreas rurales.

Acceso a fuentes de financiamiento

En términos generales todos los programas analizados en el presente apartado se encuentran destinados a personas con poca o nula capacidad de acceso a otras fuentes de financiamiento.

2.3.3. Montos de los apoyos

El subprograma de Proyectos de Inversión Productiva, otorga recursos equivalentes hasta \$25,000.00 pesos por individuo y un máximo de \$125,000.00 pesos cuando los participantes sean cinco o más.

Los programas otorgan montos muy diferentes que fluctúan desde los \$1,000 pesos por persona hasta los \$5,000,000 pesos por proyecto. En PIP se encuentra en una situación intermedia, ya que puede otorgar hasta \$25,000 por persona y hasta \$125,000 por proyecto.

Una diferencia importante es el presupuesto con que cuenta cada programa, en varios casos muy superior al del PIP; tal es el caso del PAPIR con casi 3 mil millones de pesos, lo que le permitió atender a más de medio millón de beneficiarios. Los demás programas tienen presupuestos superiores a los 100 millones de pesos, superiores al del PIP, que es de 89 millones en 2004.

Los Proyectos de Inversión Productiva a diferencia de los otros programas analizados, son los únicos que otorgan beneficios “en especie” a través de la entrega de bienes materiales, que otorgados en primera instancia en “comodato”, y después de seis meses se entregan en forma definitiva.

2.3.4. Mecanismos de asignación y recuperación de recursos

En cuanto al mecanismos para la canalización de los recursos, las modalidades varían, y así existen algunos que son otorgados directamente por organismos gubernamentales (PIP, PAPIR, PRODEFOR, PCS) o Instituciones financieras de carácter privado como las Microfinancieras (PRONAFIM y FOMMUR).

Es importante destacar que en el caso del PIP, a diferencia de los otros programas analizados, con excepción de los de la SAGARPA, los beneficios que otorga son a “fondo perdido”.

3. Evaluación operativa

La evaluación de la operación examina los avances programáticos y financieros, el cumplimiento de las Reglas de Operación y objetivos planteados, y el funcionamiento del Subprograma PIP.

3.1. Ejercicio programático y presupuestal, cobertura y focalización

Con base en información proveniente básicamente del SISPAE, en este apartado se evalúan la distribución de los recursos, las metas físicas y financieras, cobertura y focalización.

3.1.1. Ejercicio programático y presupuestal

El presupuesto asignado en 2002 para el PIP fue de 69.7 millones de pesos, concepto que para 2003 y 2004 fue de 69.6 y 86.6 millones de pesos, respectivamente. El presupuesto para 2004 está integrado por un programa de atención general y uno específico de apoyo a microrregiones, que tiene una asignación presupuestal de \$7,2 millones pesos. El número de entidades atendidas también se ha incrementado, pasando de 18 a 30 entre 2002 y 2004.

Las entidades federativas que tuvieron mayor participación en el presupuesto asignado para 2004 fueron Tabasco (10.48%), Oaxaca (7.74%), Campeche (6.42%), Veracruz (6.26%) y Estado de México (5.58%). Este presupuesto asignado incluye el correspondiente al Programa de Desarrollo Local en Microrregiones (PDLM), el cual no influye significativamente sobre la distribución regional del presupuesto total debido a su poca magnitud (Cuadro A.3.1 del Anexo³).

³ Todos los cuadros que inician con "A" se encuentran en el Anexo Estadístico..

De acuerdo con las Reglas de Operación, el presupuesto se asigna entre las entidades aplicando una fórmula que considera la generación de empleos de acuerdo al Programa Marcha hacia el Sur, la población en zonas de alta y muy alta marginación, el ejercicio presupuestal de la entidad en el año previo, el nivel de desocupación, el índice de población subempleada, el número de microempresas y la población ocupada en ellas. Sin embargo, no todo el presupuesto se distribuye de acuerdo a esta fórmula, ya que los estados tienen oportunidad de aumentar su participación en el presupuesto si contribuyen al Subprograma con recursos propios. La Federación canaliza dos pesos por cada peso que aporten las entidades. En 2004, el presupuesto distribuido de acuerdo a la fórmula representó únicamente el 36 %.

La asignación de acuerdo a la fórmula favorece a las entidades con menor nivel de desarrollo económico. Sin embargo, la asignación del conjunto del presupuesto no mantiene la preferencia hacia entidades de menor desarrollo. Poner ejemplos. Ello se debe a que el presupuesto por subasta no considera esta variable sino que depende de los recursos y prioridades de cada gobierno estatal. Poner ejemplos

La información existente a fines de noviembre indica que se ha ejercido el 99.2% del presupuesto, aunque con avances diferenciados en cada entidad. Inclusive, algunas de ellas ya registran un sobre ejercicio, tales como Oaxaca, Veracruz, Coahuila, Distrito Federal, Zacatecas y San Luis Potosí. Dentro de los estados que reportan un considerable subejercicio están Guerrero y Quintana Roo. (Cuadro A.3.2)

En términos del cumplimiento de metas físicas al mes de noviembre del presente año, los datos oficiales revelan que las metas están a punto de alcanzarse ya

que se ha logrado apoyar a 1,820 proyectos, el 97.11% de la meta programada⁴. Por otro lado, el número de beneficiarios alcanzados son 5,444, lo que representa un 94.4% de la meta programada.

El monto del apoyo promedio nacional es de \$15,778 pesos y el número de beneficiarios de 3 personas; los proyectos productivos apoyados tienen un valor promedio de \$47,195 pesos. Aunque esta cantidad puede ser útil para fortalecer a negocios establecidos, su monto limita el tipo de negocios que pueden establecerse. Así se encuentra en los extremos al Estado de México, que puede considerarse un estado medio en cuanto al monto por beneficiario \$18,009.00, y que apoya en promedio a 1.88 personas; en tanto que Baja California Sur con un promedio de \$8,751.00 pesos por beneficiario subsidia a 6 de ellos. Es importante señalar que en ningún caso se otorgaron apoyos por arriba de los montos autorizados, \$25,000.00 pesos por individuo y máximo de \$125,000.00 pesos por proyecto.

3.1.2. Cobertura

Un indicador fundamental para medir el impacto del programa en el cumplimiento de sus objetivos es la estimación de la cobertura, que mide la proporción que representan los beneficiarios dentro del universo total de atención del Programa (población objetivo). Para su cálculo se consideró a la población desempleada de cada entidad federativa (beneficiarios potenciales) y el número de beneficiarios apoyados, los resultados se presentan en la tabla siguiente:

⁴ Proyectos registrados en la base de datos del SISPAE, al 19 de noviembre del 2004.

Cobertura del PIP por entidad federativa

	Desempleados en 2004	Beneficiarios	Cobertura
Aguascalientes	10,799	161	1.49%
Baja California	11,794		0.00%
Baja California Sur	4,023	36	0.89%
Campeche	5,975	384	6.43%
Coahuila	32,585	210	0.64%
Colima	4,532	154	3.40%
Chiapas	21,736	209	0.96%
Chihuahua	16,866	89	0.53%
Distrito Federal	180,689	192	0.11%
Durango	14,752	31	0.21%
Guanajuato	60,693	180	0.30%
Guerrero	6,220	127	2.04%
Hidalgo	12,622	190	1.51%
Jalisco	80,569	105	0.13%
México	243,365	267	0.11%
Michoacán	17,464	305	1.75%
Morelos	16,957	30	0.18%
Nayarit	5,015	136	2.71%
Nuevo León	68,184	175	0.26%
Oaxaca	7,034	401	5.70%
Puebla	33,346		0.00%
Querétaro	20,223	138	0.68%
Quintana Roo	5,596	54	0.96%
San Luis Potosí	15,181	206	1.36%
Sinaloa	25,860	42	0.16%
Sonora	32,111	189	0.59%
Tabasco	18,025	460	2.55%
Tamaulipas	37,770	154	0.41%
Tlaxcala	12,666	62	0.49%
Veracruz	45,951	416	0.91%
Yucatán	15,156	143	0.94%
Zacatecas	8,933	198	2.22%
Total Nacional	1,092,692	5,444	0.50%

A nivel nacional, el Programa logró atender 0.5% del total del universo, lo que representa un valor muy bajo, por lo que parecería que Programa tiene poco impacto en su capacidad de atender a la población desempleada. Sin embargo, si se analiza por entidad federativa, se observa que en algunos estados alcanza una participación significativa por lo que el Programa adquiere presencia dentro del sector de la población desocupada. El estado en donde atiende una mayor proporción de la población sin empleo es Campeche (6.43%), seguido de Oaxaca, Colima, Nayarit, Tabasco y Zacatecas y Guerrero con valores que fluctúan desde el 2% hasta el 5.7%

3.1.3. Focalización

En este apartado se examina el nivel de atención logrado (en cuanto a número de proyecto y beneficiarios) en las áreas consideradas como prioritarias, es decir, la proporción de proyectos que se orientaron a las zonas con niveles de marginación altos y muy altos. Para ello se aprovechó información procedente de los índices de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), con ellos se logró determinar en qué medida el otorgamiento de los recursos del Programa se canalizaron a las zonas prioritarias establecidos en las Reglas de Operación. Es decir, se cuantificó si se ha dado preferencia a los proyectos cuyos beneficiarios habitan en zonas con marginación alta y muy alta.⁵

⁵ En este punto también se debe destacar que en un primer ejercicio de cruce de la base de datos correspondiente al ejercicio 2003, contra la base de datos de índices de marginación a nivel localidad de CONAPO, no se logró encontrar a algunos proyectos ya que el campo de localidad registrado en la base de datos del SISPAE no pudo ser ubicado como parte de las localidades reconocidas por el CONAPO, lo que dio lugar a no poder estimar el nivel de marginación en 655 proyectos (2,417 beneficiarios). De forma similar, en los datos correspondientes al 2004, no fue posible ubicar el nivel de marginación para un total de 44 proyectos correspondientes 173 beneficiarios. Estos problemas de información pueden deberse a posibles errores de captura al registrar el dato correspondiente a localidad y la posible desaparición o cambio de nombre de localidades desde que se calcularon los Índices de Marginación

Con base en los proyectos que pudieron ser referidos a los índices de marginación de las localidades, a continuación se presenta la distribución de los apoyos, de acuerdo a los criterios de marginación establecidos en las Reglas de Operación.

En la tabla, se muestra que en 2003 el 66% de los proyectos se ubican en localidades que el CONAPO señala como de baja o muy baja marginación, y de los 2004 el 72.26% se ubica en estas mismas áreas, por lo que disminuye la focalización al ubicarse una menor cantidad de proyectos en localidades prioritarias de muy alta marginación, aunque este dato no es concluyente debido a la elevada proporción de proyectos no considerados.

En lo que corresponde al programa de apoyo a Microrregiones, utilizando el mismo criterio de comparación, el nivel de marginación establecido por el CONAPO, la situación mejora en cuanto a distribución, pues el 42% de los proyectos efectivamente se localizan en localidades de alta y muy alta marginación. Sin embargo, aún aparece una proporción importante de proyectos mal focalizados ubicados en localidades que el CONAPO ha estimado como de baja marginación y aún de muy baja marginación; esta modalidad del Programa debería de atender exclusivamente a las microrregiones, por lo que evidentemente tiene problemas de focalización.

La información disponible indica que el PIP no está atendiendo de manera prioritaria a las zonas de mayor marginación, a pesar de lo estipulado en las Reglas de Operación. Entre los factores que explican esta situación están:

Las mismas Reglas señalan que el Programa está abierto para la población de todos los municipios de las entidades federativas y establece el criterio de marginación como una prioridad más no como una obligación.

Si por un lado se señala la necesidad de apoyar proyectos en localidades con elevada marginación, es también claro que se busca que las unidades apoyadas sean rentables financiera y económicamente, y que propicien la creación o consolidación de empleos, situación que no necesariamente se da en las localidades más marginadas. Es decir, la aplicación de los mismos criterios de selección de proyectos provoca la dispersión de los mismos en zonas menos pobres, lo cual está permitido dentro de la actual normatividad.

3.2. Cumplimiento de las reglas de operación

En cuanto al segundo, partiendo de una verificación del cumplimiento administrativo de las Reglas de Operación, se realiza un análisis crítico acerca de su funcionamiento y el rumbo adquirido, y se presentan algunos planteamientos en relación a la futura evolución del subprograma.

Para la evaluación del subprograma PIP en sus aspectos operativos se considera tanto el contenido de las Reglas de Operación y demás lineamientos normativos, como información recopilada a través de entrevistas al personal responsable en el ámbito central y de una guía-cuestionario aplicada a una muestra de funcionarios responsables de la operación del PIP en los SEE.

Como complemento, se aprovecha la información proporcionada por una muestra representativa de beneficiarios, la cual se obtuvo a partir de una encuesta aplicada a las unidades productivas apoyadas. Cabe señalar que la evaluación operativa contiene referencias específicas a aspectos relacionados con la situación de las mujeres.

Cabe señalar que aún dentro de la uniformidad propiciada por un marco normativo que efectivamente aplican cada uno de los Sistemas Estatales de Empleo, existen algunas variantes en la operación que los responsables de los

SEE han adoptado, con el fin de adecuarse a las condiciones locales y a su propio entorno administrativo.

3.2.1. Promoción

Las Reglas de Operación establecen que la STPS elabora y distribuye a los SEE diversos materiales de difusión sobre las características del Programa, se cuestionó al respecto a los responsables estatales y señalaron que únicamente han recibido folletos y cartelones conteniendo los lineamientos del PIP, aunque no con la suficiencia necesaria. Los SEE complementan dicho material con las acciones propias de difusión que desarrolla cada Entidad a través de ferias, talleres, medios impresos y, en algunos casos, propaganda radiofónica y televisiva, utilizando en esto el presupuesto asignado por parte de la STPS, así como recursos del gobierno estatal.

Sin embargo, hay que mencionar que dicha difusión tiene poco impacto sobre los proponentes de proyectos, ya que de acuerdo con lo manifestado por los propios beneficiarios, la forma en la que conocieron de la existencia del Programa fue indirecta: el 55.9% se enteró a través de familiares, amigos o conocidos

3.2.2. Acceso y recepción de información respecto del subprograma

Los beneficiarios señalan que fue fácil tener acceso a los responsables de la administración del PIP y a su información relevante, el 87.5% de los entrevistados así lo manifestó; además el 87.1% manifestó que la información para tramitar el apoyo que recibieron desde la primera vez que la solicitaron fue completa o muy completa.

En lo que respecta a la oportunidad con que los beneficiarios recibieron la información referente a las características, lineamientos y requisitos del

subprograma, la gran mayoría opinó que ésta fue oportuna o muy oportuna (90.8% de las entrevistas).

En cambio al referirse a la facilidad de los trámites para solicitar los apoyos, las opiniones son un poco menos favorables, ya que un significativo 22.1% menciona que fueron difíciles o muy difíciles.

3.2.3. Selección de proyectos

En todos los casos, los responsables de los SEE manifiestan que en la selección de proyectos se atiende la normatividad establecida, pero la complementan aplicando otros criterios desarrollados a partir de su experiencia en proyectos semejantes. Algunos de ellos consideran que sería necesario un proceso de capacitación al personal estatal, que unifique lineamientos y enfoques. En particular, señalan que uno de los mayores problemas que enfrentan se relaciona con la evaluación financiera de los proyectos, pues no existen lineamientos generales.

Entre algunos de los criterios adicionales que han establecido los SEE en complemento a la normatividad general están:

Que el proyecto presentado sea su única fuente de ingresos, requiriendo por lo mismo mayor capacidad de producción.

Que cuente con una estructura financiera y aportación de los socios, comprometiendo parte de su patrimonio en el proyecto.

Considerar la edad y tiempo de residencia de los emprendedores.

Que puedan generarse cadenas productivas.

Que tengan un local físico con instalaciones propias para el desarrollo de la actividad económica.

Que el mercado a que se incorporan no esté muy competido.

En este mismo tema y contrario a lo señalado por los responsables del Programa, el 5.28% de los entrevistados dijo que no presentó proyecto de viabilidad, por lo que se puede afirmar que no se cumplió cabalmente con la normatividad vigente. En algunos estados el nivel de incumplimiento fue muy alto, por ejemplo en el Estado de México el 27.3% de los beneficiarios respondió que no presentó dicho requisito, en Michoacán el 12.5%, en Nayarit el 10%, tampoco satisficieron este lineamiento los estados de Coahuila, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas, es decir, sólo en el 25% de los estados muestreados se exigió a la totalidad de los beneficiarios elabora un proyecto de viabilidad.

Solicitantes que Presentaron Proyecto de Viabilidad Económica

Estado	Respondieron		% dentro del total
	que no	Total	
Aguascalientes	0	24	0.00%
Coahuila	1	19	5.26%
Chiapas	2	23	8.70%
Distrito Federal	0	12	0.00%
Guerrero	0	18	0.00%
Jalisco	0	18	0.00%
México	3	11	27.27%
Michoacán	4	32	12.50%
Nayarit	1	10	10.00%
Oaxaca	2	38	5.26%
Tamaulipas	0	29	0.00%

Veracruz	2	39	5.13%
Zacatecas	1	30	3.33%
Total	16	303	5.28%

3.2.4. Registro de proyectos.

Aunque el proceso de integración de expedientes se inicia desde el momento de recepción de una solicitud, el proyecto se registra en el SISPAE en el momento en que es seleccionado. En todos los SEE se utiliza el SISPAE, que es un sistema en tiempo real y con una base de datos centralizada, lo que ha ayudado a agilizar la comunicación con las áreas centrales, a verificar la suficiencia presupuestal en línea, a solicitar en forma automática la liberación de recursos y, por tanto, a reducir los tiempos de adquisición y entrega de los bienes de los beneficiarios.

Sin embargo, el SISPAE es insuficiente para registrar datos importantes de los socios beneficiarios, por lo que los SEE han desarrollado aplicaciones complementarias, normalmente en EXCEL (Tablas planas). En ellas se registran datos tales como tipo de proyecto (nueva creación o fortalecido), nombre y características sociodemográficas de los integrantes y responsable, datos de ubicación y contacto, etc. Sin embargo, ante algunos requerimientos específicos tienen que recurrir a los expedientes físicos.

3.2.5. Autorización, liberación de recursos y entrega de bienes

En cuanto al tiempo que transcurren desde el registro del proyecto en el SISPAE y la liberación de recursos necesarios para efectuar el proceso de adquisición de los bienes solicitados, a partir de la información recolectada con los responsables de los SEE, se encontró que tardó entre cuatro y 15 días; sólo en un caso se reportó que llegó a ser de 30 días. Cuando el tiempo fue de 15 días o más las

causas mencionadas fueron: falta de suficiencia presupuestal o problemas en el registro de datos en el SISPAE.

Una vez autorizado un proyecto, la duración de los procesos de adquisición y entrega de bienes se da en un término máximo de un mes. Los casos que se han presentado fuera de los tiempos normales se atribuyen a causas de fuerza mayor, a la falta de respuesta de los proveedores de bienes o a la insuficiencia presupuestal.

A partir de la información proporcionada por los responsables de los SSE, es posible distinguir tres grupos de entidades que tienen como tiempos máximos de entrega: 10, 20 y 30 días. Las diferencias entre estos grupos se deben a que los SEE poseen escasa capacidad de negociación, por lo que algunos proveedores no aceptan participar en los procesos de adquisición de bienes asociados al PIP, ya que el proceso es complejo, similar a los seguidos en la Administración Pública (solicitudes de cotización, cuadros comparativos, etc.)

Estas variaciones en cuanto a los tiempos de entrega de bienes, se ve reflejada en lo expresado por los beneficiarios través de la encuesta, pues un 37.3% de los entrevistados señala que la entrega de lo bienes adquiridos fue lenta o muy lenta.

Pero, independientemente de las características del proceso, lo complicado de los trámites que señalan algunos de los beneficiarios y las variaciones en los tiempos de entrega de los apoyos, existe una excelente percepción respecto de la calidad de los bienes que reciben en comodato. El 87.8% de los entrevistados los percibe como de buena o muy buena calidad.

3.2.6. Seguimiento de proyectos

Aunque las Reglas de Operación señalan la necesidad de efectuar el seguimiento a los proyectos apoyados, y el manual especifica la frecuencia con la que estas deben de ser, las entrevistas a los funcionarios estatales revelaron que no existe una norma que regule cuántas y con qué frecuencia se deben efectuar las visitas de seguimiento y evaluación de los proyectos apoyados. La aparente contradicción surge del mismo manual, porque en un apartado señala que deben de ser tres visitas en los siguientes seis meses después de entregado el bien, y en otro menciona tres visitas en el siguiente año.

Así, algunos las efectúan cada dos meses durante el semestre que sigue a la entrega de los bienes y otros más las prolongan durante un año, con visitas cada 90 días. En este sentido, sería conveniente regular el número y frecuencia de las visitas de seguimiento y evaluación.

3.2.7. Capacitación

De la información recabada a través de la encuesta se desprende que sólo el 20.8% de los beneficiarios del PIP recibieron capacitación complementaria en relación a su proyecto. Al respecto, se puede decir que dicho porcentaje guarda congruencia con los lineamientos establecidos, ya que la autorización de un proyecto presupone la experiencia previa de los proponentes.

De las personas que explícitamente señalan que recibieron capacitación, el 30% indica que ésta fue proporcionada por los SEE, un 12.9% que fue a través de una dependencia o institución del Estado, un 17.1%, menciona al proveedor de los bienes adquiridos y por último el 40% de los capacitados señala que fue otra la instancia instructora.

Independientemente del origen de la capacitación, el servicio recibido se considera como bueno o muy bueno en el 87.1% de los casos. Por otro lado, también un 81.4% de los entrevistados reconoce que dicho servicio fue totalmente gratuito.

3.2.8. Valoración global

Como un resumen de lo externado, los entrevistados opinaron respecto a la utilidad del PIP. En la gran mayoría de los casos (97.7%) se muestran satisfechos de sus características: el 60.4% lo considera como muy útil y otro 37.3% lo considera útil.

Ya de forma particular, la gran mayoría de los beneficiarios (82%), señala que los apoyos recibidos a través del programa contribuyeron a aumentar sus ingresos. Se menciona explícitamente que les ayudó a: aumentar su ventas 79.5%, ampliar su capacidad de operación (62.4%), genera más empleos (63.2%) y en el 54.8% de los casos a aumentar sus productividad y reducir sus costos.

3.3. Análisis del funcionamiento del subprograma de PIP

3.3.1. Sistema de información de la operación del PIP

La STPS a través de la Coordinación General de Empleo, además de sus funciones de carácter normativo y de coordinación de acciones, se ha preocupado por dotar a las áreas operativas del programa con algunas herramientas documentales y de software que han repercutido en el accionar del PAE y en particular del PIP.

Entre estos se encuentra el Sistema de Seguimiento al Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE), que aún se encuentra en proceso de construcción y mejora con el fin de que se convierta en una red integral, que apoye en su conjunto a la

operación del PAE. La primera versión del SISPAE empezó a operar en 2003. En 2004 quedó habilitado para operar con cobertura a nivel nacional sobre una base de datos única y en tiempo real.

El SISPAE se basa en pantallas de tipo genérico que únicamente permiten contar con un registro para cada apoyo del PAE. En el caso de los PIP esta restricción ocasiona que sólo se puedan registrar datos relacionados con la unidad productiva y no con cada uno de los socios del proyecto de manera independiente. Por ello, el sistema actual no cumple cabalmente con lo estipulado en las Reglas de Operación. En atención a ello, se recomienda incorporar estructuras de datos que permita llevar:

Características de la población beneficiada, considerando a cada uno de los participantes del proyecto apoyado: edad, sexo, escolaridad, tipo de condición económica. Para poder alimentar esta base de datos, se requeriría incorporar en los formatos de registro y seguimiento de los proyectos, campos que permitan recabar datos sociodemográficos de los beneficiarios.

Características asociadas a los proyectos apoyados como: municipio, localidad, tipo de proyecto, monto de recursos asignados, características y costo de los equipos otorgados, número de beneficiarios.

Información relacionada con los principales impactos directos e indirectos de los apoyos canalizados (mejoramiento de procesos, nuevas técnicas y tecnologías, gestoría, comercialización, etc.)

Por otra parte en el caso de la actividad económica, el campo utilizado es de tipo abierto, lo que provoca que no haya uniformidad en cuanto a la información registrada.

3.3.2. Presentación de proyectos y coordinación con el SICAT

Los SEE orientan a los posibles interesados acerca de los requisitos y lineamientos a seguir para recibir los apoyos. Los proponentes desarrollan su proyecto e integran la documentación solicitada, en algunos casos apoyados por asesoría directa de personal de los SEE, y en otros como parte de los programas de capacitación en la vertiente de formación productiva del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT). Las acciones del PIP se inician formalmente con la presentación de proyectos por parte de los proponentes. Considerando lo expresado por los SEE, se pudo observar en los diferentes estados visitados las políticas que han seguido en esta fase del proyecto:

Los porcentajes de casos en que los emprendedores presentan sus proyectos por cuenta propia, sin asesoría de los SEE varían, desde 0% en Quintana Roo, 20 % en Querétaro, hasta 40% en el Estado de Jalisco.

También existen diferencias en la proporción de casos en que los proyectos se integran como parte de la capacitación proporcionada en el SICAT en su vertiente de formación productiva: desde 0% en el estado de Jalisco hasta 80% en el Estado de Querétaro.

Por otra parte, también se pudo observar que en algunos estados, como Veracruz y Quintana Roo rechazan muy pocas solicitudes de apoyo, menos del 5%, mientras que otros llegan a rechazar más de la mitad, como Jalisco. En estos estados se tiene como principal razón de rechazo, la falta de viabilidad económica y financiera.

Cabe resaltar que en los estados donde ocurre una gran proporción de rechazos, se está cumpliendo con las metas programáticas fijadas. Esto indica que tienen una sobreoferta de proyectos y por tanto son más selectivos al asignar sus recursos; sin embargo, esto no puede ser comprobado en razón de que no se

mantiene un registro sistematizado de los proyectos presentado y por tanto no es posible obtener una estadística que muestre la relación entre proyectos solicitados y aceptados.

En este sentido, es oportuno considerar las acciones del Estado de México en relación al desarrollo de los procedimientos para la implementación de una mesa de control mediante una base de datos, en la cual se atenderán a los beneficiarios mediante un folio de turno, lo que sin duda, permitirá obtener estadísticos como los mencionados.

Complementando esta fase se encuentra las actividades relacionadas con la integración de los expedientes, las cuales se desarrolla en todos los casos, desde el punto de vista de los operadores del Programa, siguiendo la normatividad establecida en el Manual de Procedimientos del PAE; al respecto cabe recordar que en el trabajo de campo se encontró que 5.28% de los beneficiarios entrevistados dijo que no presentó proyecto de viabilidad económica.

Sólo un responsable estatal, entre los entrevistados, señaló que los formatos y controles tienden a ser complicados.

3.3.3. Seguimiento de proyectos y evolución de los proyectos

En lo que refiere a la fase de seguimiento y evaluación, como ya se ha mencionado, existen normas que intentan regular la actividad, pero no lo logran porque presenta inconsistencias, que posibilita a que cada Estado realice esta etapa a su libre criterio. De esta forma en algunas entidades se limitan a efectuar un seguimiento con miras a verificar la existencia del proyecto y en su caso transferir en forma definitiva los bienes entregados en comodato, otras van más allá y continúan sus vistas por un tiempo más prolongado con el fin de verificar el estado del proyecto.

En cuanto al desarrollo futuro, es importante señalar que no se norma con respecto de volver a otorgar un nuevo apoyo a un proyecto ya beneficiado, ni establece algún mecanismo para canalizarlo hacia la tramitación de otro tipo de programas

En este sentido, se considera conveniente avanzar en:

La regulación del número y frecuencia de las visitas de seguimiento y evaluación.

El desarrollo de mecanismos internos al subprograma o externos, a través de otros programas de tipo institucional de carácter federal o local, que permitan el fortalecimiento de los proyectos apoyados.

Que se defina el número de veces que un mismo proyecto pueda ser beneficiado.

3.3.4. Cumplimiento de los objetivos específicos del Programa

En este apartado se evalúa el cumplimiento de los objetivos específicos, para ello se consideran las evidencias encontradas en campo y la percepción de los operadores del programa.

Identificar y apoyar a población objetivo demandante de los productos de los Servicios de Empleo, susceptible de apoyo y con interés en participar en estos esquemas de generación de empleos.

Con respecto a este objetivo se puede decir que los responsables de la instrumentación del Programa no identifican a la población objetivo, sino que son los propios beneficiarios los que recurren a la STPS, es decir, es un programa que atiende a la demanda de los beneficiarios.

Si hubiera una considerable demanda por estos apoyos, los criterios de selección serían muy relevantes y permitirían que los recursos se focalizaran hacia la población objetivo. Sin embargo, cuando el número de demandantes es pequeño, no es posible aplicar los criterios de selección porque se aceptan todos los programas.

Apoyar a población objetivo con recursos presupuestales y con apoyos técnicos en la formulación, capacitación y ejecución de proyectos productivos, así como promover la constitución en cualquier figura jurídica de las personas o grupos apoyados.

El Programa no proporciona recursos para la capacitación de los beneficiarios; asimismo no se realiza ninguna actividad para ayudar a los proponente a constituirse en una figura jurídica, sin embargo, como es uno de los requisitos para alcanzar el apoyo es una actividad que es realizada.

Uno de los requisitos para la selección de los beneficiarios es que cuenten con al menos dos años de experiencia en el giro en el que van a establecer su negocio. Los beneficiarios que no cumplen con este requisito son canalizados al SICAT; en la muestra se encontró que un 7% de los beneficiarios recibió capacitación en este sistema. Asimismo, los SEE auxilian a los proponentes en la formulación de sus proyectos.

Contribuir a la generación de estrategias estatales, regionales y microrregionales para la generación de empleos dignos y sustentables, que mejoren las condiciones de la población en desventaja económica, mediante el esquema de proyectos productivos.

Los programas que atienden fundamentalmente a la demanda no dan margen para la realización una planeación que incluya las prioridades estatales de generación de empleo .

Si hubiera una considerable demanda por estos apoyos, los criterios de selección serían muy relevantes y permitirían que los recursos se focalizaran hacia la población objetivo. Sin embargo, cuando el número de demandantes es pequeño, no es posible aplicar los criterios de selección porque se aceptan todos los programas.

4. Características de las empresas y perfil del beneficiario

4.1. Tamaño de las empresas

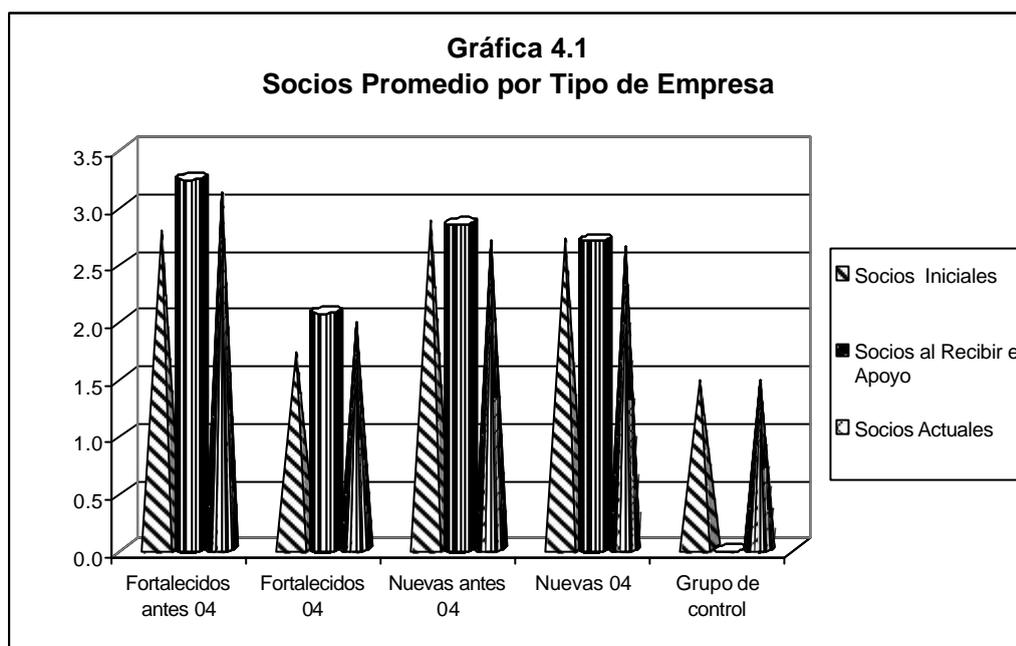
La descripción de las características de las unidades productivas se elabora con base en los resultados de la encuesta a beneficiarios. Con el fin de tener un parámetro de comparación, en la encuesta se incluyó un grupo de empresas no beneficiarias. En general las empresas del grupo de control tienen características similares a las beneficiarias; sin embargo, existen algunas diferencias que es conveniente notar.

Para realizar la descripción las unidades productivas apoyadas por el PIP se clasificaron en cuatro grupos. Se separó entre empresas nuevas, que iniciaron operaciones como resultado de los apoyos, y fortalecidas, que ya estaban operando cuando fueron apoyadas. Ambos grupos se dividieron de acuerdo al año de recepción de los apoyos PIP: en 2004 o antes de este año.

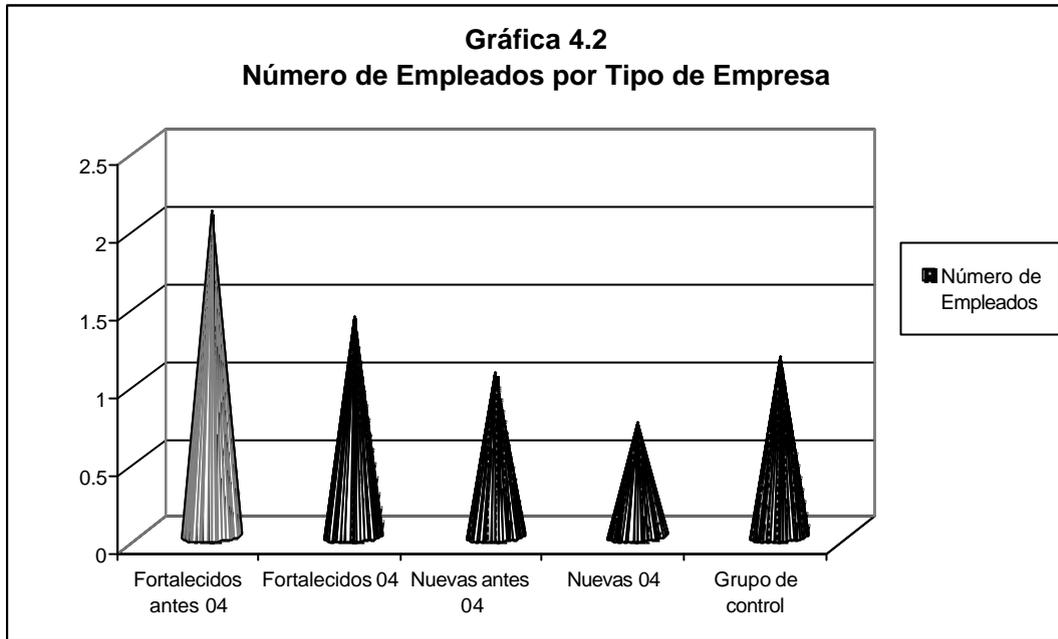
4.1.1. Personal ocupado

Al iniciar operaciones las unidades productivas beneficiarias tienden a tener un mayor número de socios que las del grupo de control (Cuadro A.4.1 y Gráfica 4.1). Esto es particularmente notable en el caso de las de nueva creación, que se organizaron para solicitar el apoyo y que tenían casi 3 socios en promedio.. En la actualidad, el número de socios de estas empresas ha disminuido ligeramente desde que recibieron los apoyos. Es posible que realmente operaran desde un principio con un menor número de socios activos y que algunas personas se incluyeran únicamente para recibir un apoyo mayor. Cabe recordar que el monto del apoyo depende del número de socios. También las empresas fortalecidas se establecieron con el doble de socios que las del grupo de control; además, al momento de recibir los apoyos eran aún más grandes, aunque actualmente tienen un menor número de socios. El promedio de socios de las empresas del

grupo de control se ha mantenido prácticamente constante desde que iniciaron operaciones.



El empleo generado por las empresas encuestadas es muy reducido, de menos de dos empleados en promedio. Aún siendo pequeñas, las empresas fortalecidas es son más grandes que las otras en lo que respecta al número promedio de empleados, según se muestra en el Cuadro A.4.2 y Gráfica 4.2. Las unidades productivas de nueva creación y las del grupo de control tienen menos de un empleado en promedio.



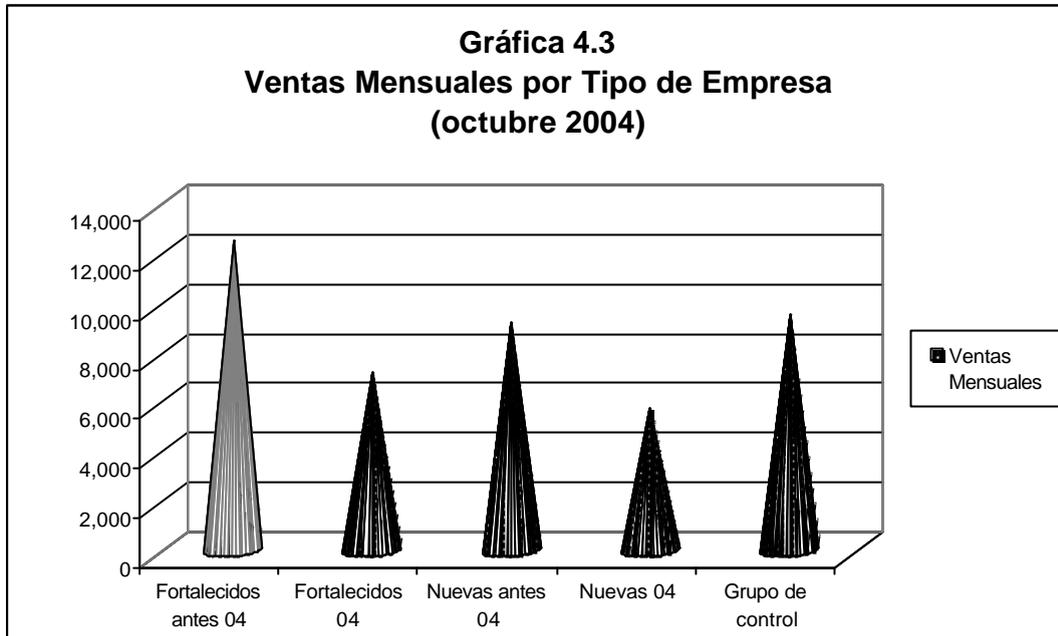
El menor número promedio de socios del grupo de control se refleja en su formas de asociación, en donde se presenta una diferencia relevante con las empresas apoyadas por el PIP. En primer lugar, el 70% de los negocios del grupo de control son individuales, mientras que menos de la mitad de las apoyadas por el PIP tienen un dueño único (Cuadro 4.1). Además, únicamente el 1% de los negocios del grupo de control se encuentran en una asociación formal, avalada jurídicamente, caso diferente al de los otros grupos, sobre todo al de las de nueva creación con el apoyo PIP, en las que dicha proporción es de alrededor de 10%. Es posible que esta situación también este relacionada con el proceso de solicitud del apoyo PIP.

Cuadro 4.1
Distribución de las Empresas de Acuerdo a su Forma de Asociación

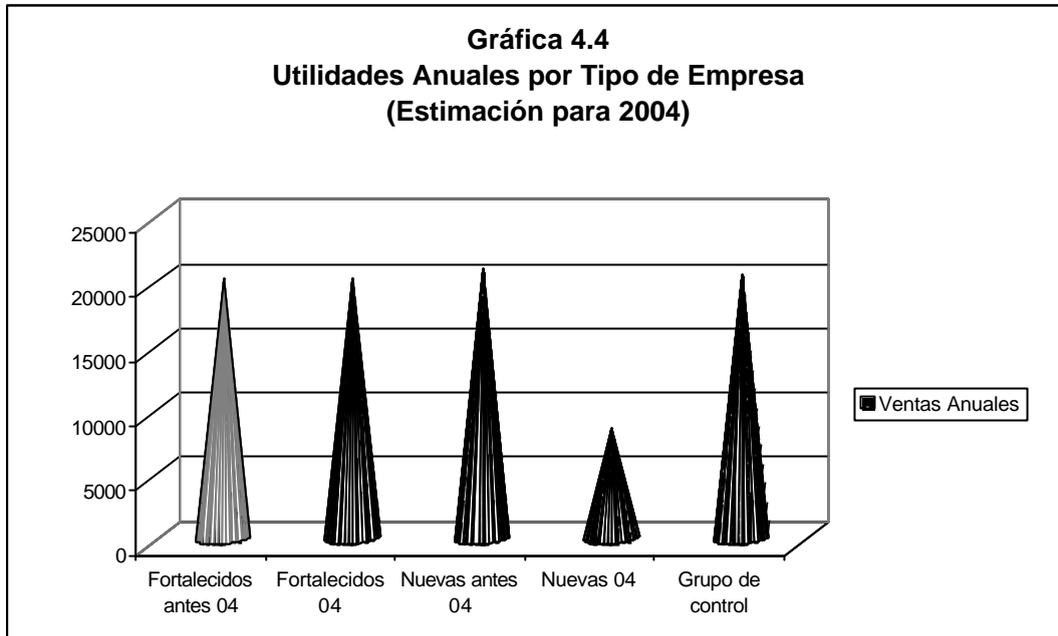
Tipo de Empresa	Individuales	Colectiva sin Formalización Legal	Colectiva con Figura Jurídica
Fortalecidos antes 04	22.8%	66.7%	10.5%
Fortalecidos 04	48.7%	48.7%	2.6%
Nuevas antes 04	29.9%	55.2%	14.9%
Nuevas 04	23.2%	69.7%	7.1%
Grupo de control	70.2%	28.6%	1.3%

4.1.2. Ventas, utilidades e inversión

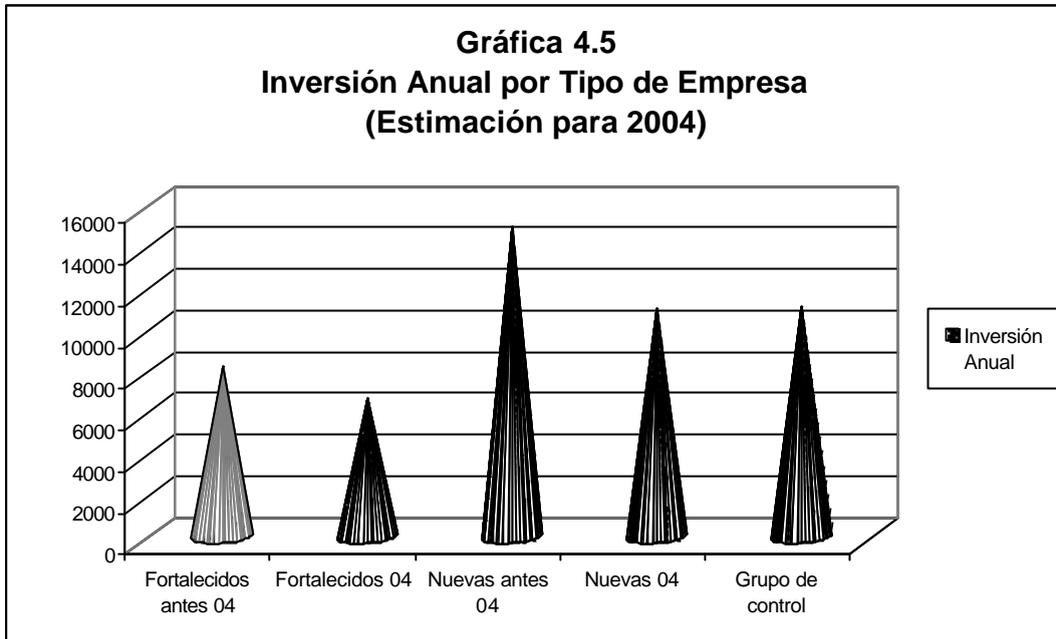
Los negocios apoyados antes de 2004 tienen ventas mensuales de alrededor de diez mil pesos (Cuadro A.4.3 y Gráfica 4.3). Sin embargo, las empresas apoyadas este año tienen un menor volumen de ventas, aún en el caso de las que ya estaban operando desde antes y que fueron fortalecidas en 2004, ya que sólo vendieron alrededor de siete mil pesos. Las empresas nuevas que se establecieron en 2004 con el apoyo del PIP venden menos de seis mil pesos al mes. El volumen de ventas de las empresas del grupo de control se encuentra entre los rangos anteriores, lo que confirma que son similares a las apoyadas,



Con excepción de las empresas de nueva creación en 2004 a partir del apoyo del PIP, las utilidades para este año para el resto de las empresas se ubican alrededor de \$20,000, de acuerdo a estimaciones de los representantes de los propios negocios (Cuadro A.4.4 y Gráfica 4.4). Nuevamente se confirma que las empresas del grupo de control son similares a las beneficiarias del PIP, tal como se requiere para el estudio de evaluación.



Como es de esperarse, las inversiones para 2004 financiadas por los socios de las unidades productivas establecidas a partir del apoyo del PIP, especialmente de las beneficiadas antes de este año, son relativamente elevadas en comparación con los negocios que sólo aprovecharon el apoyo del PIP para su fortalecimiento (Cuadro A.4.5 y Gráfica 4.5). Ello implica que el PIP puede ser un incentivo para que se establezcan nuevos negocios, complementando los recursos de los propios socios.



4.2. Integración de Cadenas Productivas

Para la elaboración de este apartado la información de la encuesta se complementó con la proveniente del SISPAE, que reporta datos básicos de todas las empresas apoyadas. Se utilizó la base de datos existente a fines de noviembre de 2004, contiene información de 3411 unidades beneficiarias.

4.2.1. Distribución Sectorial

Al examinar la distribución por actividad económica de las unidades productivas apoyadas en 2003 destaca que el 64% se concentra en únicamente 6 actividades económicas a nivel de cuatro dígitos, de las 109 que comprende la economía, de acuerdo con el clasificador de CMAP 94 (Clasificador Mexicano de Actividades y Productos), que utiliza el INEGI para los censos económicos y las

encuestas industriales y de empleo. Las actividades de mayor concentración son la 3115 (elaboración de productos de panadería y tortillas), 3220 (confección de prendas y accesorios de vestir), 3312 (fabricación de otros productos de madera), 9310 (restaurantes), 9510 (servicios profesionales y técnicos) y 9520 (servicios personales).

La situación es muy similar para las empresas apoyadas en 2004, ya que 70% de ellas se ubicaba en sólo 8 actividades económicas de las 109 posibles: además de las señaladas para 2003, las actividades 3320 (fabricación de muebles) y 3812 (fabricación de estructuras metálicas y productos de herrería). El cuadro 6.1 presenta las 10 actividades económicas con mayor número de proyectos, considerando la clasificación a cuatro dígitos, y el resto de las actividades están agrupadas a 2 dígitos.

Cuadro 4.2
Número PIP por Actividad Económica, a Cuatro Dígitos (Seleccionadas)

Actividad Económica	Valores absolutos			Participación en el total		
	2003	2004	Total	2003	2004	Total
Producción de pan, galletas y similares	209	214	423	13.1%	11.8%	12.4%
Confección de prendas de vestir	263	283	546	16.5%	15.6%	16.0%
Producción de otros artículos de madera	183	160	343	11.4%	8.8%	10.1%
Producción de muebles y similares principalmente de madera	23	84	107	1.4%	4.6%	3.1%
Producción de estructuras metálicas, tanques y calderas	51	79	130	3.2%	4.4%	3.8%
Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	42	40	82	2.6%	2.2%	2.4%
Restaurantes, bares y centros nocturnos	177	239	416	11.1%	13.2%	12.2%
Servicios profesionales y técnicos especializados	82	84	166	5.1%	4.6%	4.9%
servicios personales	101	117	218	6.3%	6.5%	6.4%
Reparación y mantenimiento automotriz	36	50	86	2.3%	2.8%	2.5%
Total	1,599	1,812	3,411	100.0%	100.0%	100.0%

Desagregando por rama (nivel de 2 dígitos) se encuentra un nivel de concentración similar, ya que considerando a todas las unidades apoyadas en 2003 y 2004, 78% se ubica en únicamente 5 ramas: alimentos, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir

e industria del cuero; manufactura de la madera; restaurantes y hoteles, y servicios profesionales, técnicos y personales.

Cuadro 4.3
Distribución de los PIP por rama (dos dígitos)

RAMA	Valores Absolutos			Estructura Porcentual		
	2003	2004	Total	2003	2004	Total
Explotación de animales y cultivos agrícolas	29	26	55	1.81%	1.43%	1.6%
Silvicultura	9	2	11	0.56%	0.11%	0.3%
Pesca	45	18	63	2.81%	0.99%	1.8%
Minería de minerales no metálicos		3	3	0.00%	0.17%	0.1%
Producción de alimentos, bebidas y tabaco	333	349	682	20.83%	19.23%	20.0%
Producción de textiles, prendas de vestir e industria del cuero	340	362	702	21.26%	19.94%	20.6%
Manufactura de la madera	206	244	450	12.88%	13.44%	13.2%
Producción de papel, imprentas y editoriales	5	15	20	0.31%	0.83%	0.6%
Manufactura: productos derivados del petróleo y carbón	4	9	13	0.25%	0.50%	0.4%
Manufactura: productos a base de minerales, vidrio, concreto	36	34	70	2.25%	1.87%	2.1%
Manufactura: hierro, acero, aluminio y otros metales no ferrosos	4	4	8	0.25%	0.22%	0.2%
Manufactura: piezas metálicas, maquinaria, equipos, accesorios	58	98	156	3.63%	5.40%	4.6%
Otras industrias manufactureras	9	40	49	0.56%	2.20%	1.4%
Industria de la construcción	7	7	14	0.44%	0.39%	0.4%
Comercio al por mayor	11	1	12	0.69%	0.06%	0.4%

Comercio al por menor	45	59	104	2.81%	3.25%	3.0%
Alquiler de bienes muebles	4	7	11	0.25%	0.39%	0.3%
Servicios educativos, médicos, asistencia social y organizaciones	8	4	12	0.50%	0.22%	0.4%
Restaurantes y hoteles	177	239	416	11.07%	13.17%	12.2%
Servicios culturales, deportivos y recreativos	9		9	0.56%	0.00%	0.3%
Servicios profesionales, técnicos personales y domésticos	183	201	384	11.44%	11.07%	11.2%
Servicios de reparación y mantenimiento	53	72	125	3.31%	3.97%	3.7%
Servicios relacionados a las actividades económicas	24	21	45	1.50%	1.16%	1.3%
Total	1,599	1,815	3,414	100.00%	100.00%	100.0%

Además, desagregando por rama (nivel de 2 dígitos), las unidades apoyadas por el subprograma PIP se encuentran en las actividades que han tenido un menor dinamismo, exceptuando las dedicadas a alimentos, bebidas y tabaco. Esto puede apreciarse en el Cuadro 4.4, que presenta las tasas medias de crecimiento anual (TMCA) con la información a nivel de rama más actualizada.

Cuadro 4.4
Evolución de la producción por rama en el período 1997-2002

RAMA	1997	2002	TMCA 97-02
Explotación de animales y cultivos agrícolas	54429212	59350693	1.7%
Silvicultura	3380267	3423387	0.3%
Pesca	19296297	22053865	2.7%
Minería de carbón mineral	856980	794688	-1.5%
Petróleo y gas	10667686	11101140	0.8%

Minería de metales	2956872	2817447	-1.0%
Minería de minerales no metálicos	3840988	4780934	4.5%
Producción de alimentos, bebidas y tabaco	65363685	78406576	3.7%
Producción de textiles, prendas de vestir e industria del cuero	23296891	22650335	-0.6%
Manufactura de la madera	7658677	7405863	-0.7%
Producción de papel, imprentas y editoriales	12294476	13198837	1.4%
Manufactura: productos derivados del petróleo y carbón	45347015	48854730	1.5%
Manufactura: productos a base de minerales, vidrio, concreto	14126026	16299647	2.9%
manufactura: hierro, acero, aluminio y otros metales no ferrosos	14154002	14318206	0.2%
Manufactura: piezas metálicas, maquinaria, equipos, accesorios	75253929	92787444	4.3%
Otras industrias manufactureras	7618723	8907853	3.2%
Generación, transmisión y suministro de energía eléctrica	21580153	25180397	3.1%
Industria de la construcción	55132394	60037457	1.7%
Comercio	200053247	254180483	4.9%
Transporte	131922738	175009110	5.8%
Servicios financieros	58231001	85609957	8.0%
Servicios financieros inmobiliarios	142616226	165017112	3.0%
Administración pública y defensa	44383705	44041560	-0.2%
Servicios educativos, médicos, asistencia social y organizaciones	110905973	119197003	1.5%
Restaurantes y hoteles	63260050	63915993	0.2%

Servicios culturales, deportivos y recreativos	66800945	76858961	2.8%
Servicios profesionales, técnicos personales y domésticos	50383126	55086059	1.8%

A nivel de sector económico, las empresas apoyadas por el subprograma PIP se concentran en cinco sectores, de conformidad con lo que se presenta a otros niveles de desagregación.

Cuadro 4.5
Distribución de los PIP por sector

Sector	Valores Absolutos			Estructura Porcentual		
	2003	2004	Total	2003	2004	Total
Agricultura, Silvicultura y Pesca	83	46	129	5.19%	2.53%	3.78%
Minería		3	3	0.00%	0.17%	0.09%
Producción de Alimentos, Bebidas y Tabaco	333	349	682	20.83%	19.23%	19.98%
Producción de Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	331	362	693	20.70%	19.94%	20.30%
Manufactura de la Madera, Producción de papel, prod de papel, imprentas y editoriales	211	259	470	13.20%	14.27%	13.77%
Otras Industrias Manufactureras	111	185	296	6.94%	10.19%	8.67%
Industria de la Construcción	7	7	14	0.44%	0.39%	0.41%
Comercio, Restaurantes y hoteles	242	299	541	15.13%	16.47%	15.85%
Servicios Financieros, Inmobiliarios y Alquiler de Bienes Muebles	4	7	11	0.25%	0.39%	0.32%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	277	298	575	17.32%	16.42%	16.84%
Total	1,599	1,815	3,414	100.00%	100.00%	100.00%

La información por sector para el período septiembre de 2001 a septiembre de 2004 también confirma que las unidades apoyadas por el subprograma PIP se ubican en los sectores que han tenido un menor dinamismo en los últimos años: textiles, prendas de vestir e industria del cuero; y manufactura de la madera, producción de papel, productos de papel, imprentas y editoriales.

Cuadro 4.6
Evolución de la producción por sector en el período 2001-2004

Sector	Sep-01	Sep-02	Sep-03	Sep-04	TMCA 01-04
Agricultura, Silvicultura y Pesca	74,125,174	74,773,991	77,299,706	76,307,824	1.0%
Minería	19,611,313	19,752,577	20,465,238	20,794,227	2.0%
Producción de Alimentos, Bebidas y Tabaco	75,461,848	76,837,424	77,960,218	79,805,457	1.9%
Producción de Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	24,829,217	23,507,725	21,147,121	21,724,212	-4.4%
Manuf. de la Madera, Producción de papel, productos de papel, imprentas y editoriales	21,367,040	20,960,232	20,258,092	21,092,005	-0.4%
Otras Industrias Manufactureras	210,660,821	211,743,882	203,434,308	215,771,287	0.8%
Industria de la Construcción	61,812,338	62,519,368	64,488,110	68,325,128	3.4%
Comercio, Restaurantes y hoteles	315,767,231	322,844,248	325,020,757	340,897,915	2.6%
Transportes y Comunicaciones	169,662,024	173,905,383	179,523,409	196,214,908	5.0%
Servicios Financieros, Inmobiliarios y Alquiler de Bienes Muebles	243,631,667	253,745,989	264,440,080	276,179,121	4.3%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	259,697,111	261,715,744	260,282,034	265,463,867	0.7%
Total	1,476,625,784	1,502,306,563	1,514,319,073	1,582,575,951	2.3%

Aprovechando la información de la encuesta y de INEGI es posible explorar la importancia de las empresas apoyadas dentro del PIB nacional. Este ejercicio sólo es relevante para una desagregación a cuatro dígitos y para las actividades en donde estas empresas tienden a concentrarse, lo que permitiría capturar participaciones muy pequeñas. En otros casos la participación es aún más marginal.

Con base en la información de la encuesta se estimó que las ventas anuales de todos las unidades productivas en las actividades de producción de pan, galletas y similares; confección de prendas de vestir; producción de otros artículos de madera; producción de muebles, principalmente de madera, y producción de estructuras metálicas, tanques y calderas alcanza los 11 millones de pesos anuales, lo que representa el 0.02% de los 54 mil millones de ventas de esas actividades a nivel nacional. Al examinarse únicamente las empresas apoyadas en producción de otros artículos de madera y producción de muebles, principalmente de madera, que son las que tienen mayor importancia dentro de la producción nacional, se encuentra que tienen ventas por 4 millones de pesos anuales, lo que representa 0.07% del total nacional de esas actividades.

El tipo de actividad económica que realizan la unidades productivas apoyadas se refleja en el tipo de clientes que tienen. La gran mayoría de los proyectos, 72.9%, elaboran productos o proporcionan servicios dirigidos únicamente al consumidor final, y otro 24.4%, además de atender a consumidores finales, también atiende a empresas (Cuadro 4.7). De los 291 proyectos para los cuales se tiene esta información en la encuesta, únicamente 8 se dirigen exclusivamente a empresas. Estos proyectos no contribuyen a cubrir eslabones faltantes de las cadenas productivas, debido a que se ubican al final de ella, satisfaciendo básicamente necesidades de los consumidores finales.

Cuadro 4.7
Distribución de las Empresas Según Tipo de Clientes

Actividad Económica	Sólo consumidores		Consumidores y empresas		Sólo empresas	
	Fortalecido	Nueva creación	Fortalecido	Nueva creación	Fortalecido	Nueva creación
Agricultura, Silvicultura y Pesca	1	3			1	
Producción de Alimentos, Bebidas y Tabaco	8	25	3	9	1	
Producción de Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	18	19	4	5	1	1
Manufactura de la Madera, Producción de papel, productos de papel, imprentas y editoriales	17	8	8	2		
Otras Industrias Manufactureras	8	3	5	3		
Industria de la Construcción		2				
Comercio, Restaurantes y hoteles	23	25	8	4		1
Servicios Comunales, Sociales y Personales	20	32	5	15	1	2
Total	95	117	33	38	4	4

4.2.2. Distribución regional

Aunque por región económica tiende a repetirse la distribución sectorial de las unidades apoyadas, existen algunas diferencias interregionales que es interesantes resaltar. En todas las regiones los textiles, prendas de vestir e industria del cuero es uno de los dos sectores predominantes. Sin embargo, el otro sector predominante es diferente en cada región: comercio, restaurantes y hoteles en el norte, servicios comunales, sociales y personales en el centro, y alimentos, bebidas y tabaco en el sur.

Cuadro 4.8
Distribución de los PIP por sector y región

Sector	Región			Total	Región			Total
	Norte	Centro	Sur		Norte	Centro	Sur	
Agricultura, Silvicultura y Pesca	39	16	74	129	3.6%	1.9%	4.9%	3.8%
Minería		3		3	0.0%	0.4%	0.0%	0.1%
Producción de Alimentos, Bebidas y Tabaco	175	122	385	682	16.1%	14.8%	25.6%	20.0%
Producción de Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	216	210	267	693	19.9%	25.5%	17.8%	20.3%
Manuf. de la Madera, Producción de papel, productos de papel, imprentas y editoriales	138	106	226	470	12.7%	12.9%	15.0%	13.8%
Otras Industrias Manufactureras	113	75	108	296	10.4%	9.1%	7.2%	8.7%
Industria de la Construcción	5	1	8	14	0.5%	0.1%	0.5%	0.4%
Comercio, Restaurantes y hoteles	208	140	193	541	19.1%	17.0%	12.8%	15.8%
Servicios Financieros, Inmobiliarios y Alquiler de Bienes Muebles			11	11	0.0%	0.0%	0.7%	0.3%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	194	151	230	575	17.8%	18.3%	15.3%	16.8%
Total	1,088	824	1,502	3,414	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

El análisis anterior se confirma al revisar la distribución de las actividades económicas, desagregadas a 4 dígitos, por región. En todas las regiones, particularmente en la centro, la confección de prendas de vestir en una de las actividades más importantes. Los restaurantes tienen una alta participación tanto en la región norte como centro; en cambio, en el sur la producción de pan, galletas y similares (incluye tortillerías) es una actividad muy difundida.

Cuadro 4.9
Distribución de los PIP por actividad económica a 4 dígitos y región
(Seleccionadas)

Actividad Económica	Región				Región			
	Norte	Centro	Sur	Total	Norte	Centro	Sur	Total
Producción de pan, galletas y similares	115	78	230	423	10.58%	9.49%	15.31%	12.40%
Confección de prendas de vestir	151	161	234	546	13.89%	19.59%	15.58%	16.01%
Producción de otros artículos de madera	81	68	194	343	7.45%	8.27%	12.92%	10.06%
Producción de muebles y similares principalmente de madera	48	33	26	107	4.42%	4.01%	1.73%	3.14%
Producción de estructuras metálicas, tanques y calderas	58	29	43	130	5.34%	3.53%	2.86%	3.81%
Comercio al por menor de prod alimenticios, bebidas y tabaco	36	8	38	82	3.31%	0.97%	2.53%	2.40%
Restaurantes, bares y centros nocturnos	160	113	143	416	14.72%	13.75%	9.52%	12.20%
Servicios profesionales y técnicos especializados	33	56	77	166	3.04%	6.81%	5.13%	4.87%
Servicios personales	81	68	69	218	7.45%	8.27%	4.59%	6.39%
Reparación y mantenimiento automotriz	51	10	25	86	4.69%	1.22%	1.66%	2.52%
Total	1,087	822	1,502	3,411	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

También hay diferencias en las microrregiones con respecto al total nacional. Más de la cuarta parte de las unidades productivas ubicadas en microrregiones tienden a ubicarse en el sector de alimentos, bebidas y tabaco, mientras que entre el conjunto de unidades apoyadas ningún sector es tan importante.

Cuadro 4.10
Distribución de los PIP por Sector y Existencia de Microrregión

Sector	Valores Absolutos			Estructura Porcentual		
	Microrregión		Total	Microrregión		Total
	NO	Si		No	Si	
Agricultura, Silvicultura y Pesca	72	41	113	3.77%	6.42%	4.43%
Minería		2	2	0.00%	0.31%	0.08%
Producción de Alimentos, Bebidas y Tabaco	358	169	527	18.73%	26.45%	20.67%
Producción de Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	362	127	489	18.94%	19.87%	19.18%
Manufactura de la Madera, Producción de papel, productos de papel, imprentas y editoriales	227	115	342	11.88%	18.00%	13.41%
Otras Industrias Manufactureras	164	49	213	8.58%	7.67%	8.35%
Industria de la Construcción	9	1	10	0.47%	0.16%	0.39%
Comercio, Restaurantes y hoteles	351	56	407	18.37%	8.76%	15.96%
Servicios Financieros, Inmobiliarios y Alquiler de Bienes Muebles	3	3	6	0.16%	0.47%	0.24%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	365	76	441	19.10%	11.89%	17.29%
Total	1,911	639	2,550	100.00%	100.00%	100.00%

El examen a 4 dígitos indica que la importancia del sector de producción de alimentos, bebidas y tabaco en las microregiones se debe a las actividades de producción de pan y tortillas. Otra especificidad de las microregiones es que sus negocios están relativamente concentrados en la producción de artículos de otros artículos de madera (especialmente artesanías); en cambio, la proporción

de las unidades dedicadas a restaurantes es relativamente menor en las microregiones.

Cuadro 4.11
Distribución de los PIP por actividad económica (seleccionada) y Existencia de Microrregión

ACTIVIDAD ECONÓMICA	Valores Absolutos			Valores Porcentuales		
	Microrregión			Microrregión		
	No	Si	Total	No	Si	Total
Producción de pan, galletas y similares	274	149	423	10.59%	18.10%	12.40%
Confección de prendas de vestir	414	132	546	16.00%	16.04%	16.01%
Producción de otros artículos de madera	226	117	343	8.73%	14.22%	10.06%
Producción de muebles y similares principalmente de madera	79	28	107	3.05%	3.40%	3.14%
Producción de estructuras metálicas, tanques y calderas	107	23	130	4.13%	2.79%	3.81%
Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	64	18	82	2.47%	2.19%	2.40%
Restaurantes, bares y centros nocturnos	364	52	416	14.06%	6.32%	12.20%
Servicios profesionales y técnicos especializados	132	34	166	5.10%	4.13%	4.87%
servicios personales	194	24	218	7.50%	2.92%	6.39%
Reparación y mantenimiento automotriz	70	16	86	2.70%	1.94%	2.52%
Total	2,588	823	3,411	100.00%	100.00%	100.00%

Otro hecho destacable es que la gran mayoría de las unidades productivas elaboran productos o proporcionan servicios dirigidos al mercado local, principalmente del consumidor final, como se mostró anteriormente. Únicamente 21 negocios de los 291 que proporcionaron información en la encuesta se dedican a atender exclusivamente al mercado foráneo.

Cuadro 4.12
Distribución de las Empresas Según Mercado Atendido

ACTIVIDAD ECONÓMICA	Solo locales		Locales y foráneos		Sólo Foráneos	
	Fortalecido	Nueva creación	Fortalecido	Nueva creación	Fortalecido	Nueva creación
Agricultura, Silvicultura y Pesca	2	3				
Producción de Alimentos, Bebidas y Tabaco	8	25	2	8	2	1
Producción de Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	12	15	10	6	1	4
Manufactura de la Madera, Producción de papel, productos de papel, imprentas y editoriales	12	6	13	2		2
Otras Industrias Manufactureras	4	3	8	3	1	
Industria de la Construcción		2				
Comercio, Restaurantes y hoteles	16	20	10	9	5	1
Servicios Comunes, Sociales y Personales	12	33	11	15	3	1
Total	66	107	54	43	12	9

Los resultados de este apartado indican que el subprograma PIP no favorece la integración de cadenas productivas, ya que se concentran en pocas ramas, generalmente las menos dinámicas y más saturadas; se ubican en la parte final de la cadena, dirigiéndose a atender al consumidor final y, en muchos casos, se dedican a los servicios, que en general tienden a requerir una menor cantidad de productos intermedios.

4.3. Perfil de los Beneficiarios

4.3.1. Características sociodemográficas

Los beneficiarios del PIP tienen un promedio de 10 años de escolaridad, lo que implica que la mayoría tiene secundaria completa o más (Cuadro 4.13) Cabe observar que quienes fueron beneficiados antes de 2004 tenían una escolaridad

un poco mayor que quienes recibieron los apoyos en 2004. No se presentan diferencias significativas por regiones respecto a la escolaridad, aunque los residentes del centro tienden ser más educados (4.14). La escolaridad de los residentes en microregiones es menor que la de los otros beneficiarios.

Cuadro 4.13
Características sociodemográficas por tipo de empresa

Tipo de Empresa	Escolaridad	Sicat	Edad	Mujer	Casado	Residencia en zona
Fortalecidos antes 04	9.6	20.6%	39.6	48%	72.1%	28.0
Fortalecidos 04	8.9	23.4%	39.6	48%	73.4%	23.8
Nuevas antes 04	10.8	15.6%	36.9	45%	75.6%	27.0
Nuevas 04	9.1	16.5%	36.4	67%	64.7%	25.6
Grupo de control	9.2	2.9%	40.0	45%	76.0%	26.3

Cuadro 4.14
Características sociodemográficas por región

Región	Escolaridad	Sicat	Edad	Mujer	Casado	Residencia en zona
Norte	9.2	13.0%	38.7	61%	77.8%	26.6
Centro	10.1	30.1%	37.0	52%	66.2%	25.5
Sur	9.4	15.1%	37.9	51%	68.4%	26.2
No Microrregión	9.9	20.0%	37.8	54%	68.6%	24.9
En Microrregión	8.2	12.9%	38.3	54%	78.2%	31.1

Alrededor de la quinta parte de los beneficiarios han participado en el SICAT, lo que contrasta con los socios de las empresas de control, donde únicamente 2.9% ha estado en ese programa (4.13). Existe una clara diferenciación a nivel regional, ya que en el centro la participación en el SICAT duplica la de las otras regiones (4.14). En microrregiones únicamente 12.9% ha estado en el SICAT, casi la mitad que en otras zonas.

Los socios de las empresas fortalecidas tienen casi 40 años de edad en promedio, mientras que en las empresas de nueva creación a partir del apoyo PIP es alrededor de 3 años menor (Cuadro 4.13). Es importante señalar que 14 de los 747 beneficiarios con información al respecto tienen 70 o más años de edad. A nivel regional no se presentan diferencias observables (Cuadro 4.14).

En el programa no tiene lineamientos específicos para apoyar a las mujeres; sin embargo, alrededor de la mitad de los socios son mujeres, tanto en los negocios fortalecidos como en los de nueva creación apoyados antes de 2004 (Cuadro 4.13). Esta proporción es similar a la de las empresas del grupo de control. En el caso de las empresas de nueva creación que recibieron el beneficio del PIP en 2004, dos terceras partes son mujeres. La participación de las mujeres en el norte es más alta que en las otras zonas (Cuadro 4.14).

La gran mayoría de los beneficiarios del PIP son casados o viven en unión libre; aún entre los socios de las empresas de nueva creación apoyadas en 2004, donde la proporción de casados es menor, ésta es de dos terceras partes del total (Cuadro 4.13). En las microrregiones llega hasta casi el 80% (Cuadro 4.14).

Un dato que destaca es que en todos los grupos de empresas los socios han residido en la misma localidad durante más de 20 años en promedio (Cuadro 4.13), e inclusive más de 30, como en el caso de quienes viven en microrregiones (Cuadro 4.14).

4.3.2. Características ocupacionales

La experiencia en la ocupación actual es más amplia en las empresas fortalecidas, ya sea que hayan recibido el apoyo PIP en 2004 o antes (Cuadro 4.15). Aunque la experiencia previa en la ocupación es una condicionante de la elegibilidad para ser beneficiario, en las empresas de nueva creación los socios tienen menos de cinco años de experiencia en promedio, Cabe destacar que 197

beneficiarios de los 428 socios de empresas de nueva creación con información al respecto tienen menos de un año de experiencia en su ocupación actual. A nivel regional no existen diferencias significativas con relación a la experiencia en la ocupación actual (Cuadro 4.16).

Cuadro 4.15
Características ocupacionales por tipo de empresa

Tipo de Empresa	Experiencia ocupación	Otro empleo	Horas otro empleo	Seguro social	Antigüedad seguro social
Fortalecidos antes 04	5.6	15.2%	3.2	17.1%	18.6
Fortalecidos 04	6.8	17.0%	3.1	17.5%	13.8
Nuevas antes 04	3.4	20.1%	5.3	8.4%	10.1
Nuevas 04	4.7	14.5%	3.5	14.9%	13.2
Grupo de control				10.3%	10.4

Cuadro 4.16
Características ocupacionales por región

Región	Experiencia ocupación	Otro empleo	Horas otro empleo	Seguro social	Antigüedad seguro social
Norte	4.7	9.3%	2.4	17.6%	16.4
Centro	6.3	15.1%	2.7	15.5%	12.5
Sur	4.3	21.7%	5.3	11.5%	13.3
No Microrregión	5.0	15.9%	3.8	16.0%	14.2
En Microrregión	4.8	18.4%	3.6	7.5%	13.7

Casi la quinta parte de los beneficiarios del PIP laboran en otro empleo, aunque menos de cinco horas semanales (Cuadro 4.15). No se aprecian claras diferencias por el tipo de empresa a la que pertenece el beneficiario. En cambio, por regiones sí hay diferencias notables ya que la proporción de socios con un empleo adicional en el sur es el doble que en el norte, aunque también laborando pocas horas en el empleo adicional (Cuadro 4.16).

La cobertura de la seguridad social es relativamente reducida, ya que menos de la quinta parte tiene seguro social (Cuadro 4.15). Los socios de las empresas del grupo de control no están más protegidos. Esta situación es aún más grave en las microrregiones, donde menos de 1 de cada diez está asegurado (Cuadro 4.16). Quienes sí tienen seguridad social, han estado protegidos por más de 10 años en promedio, independientemente del tipo de empresas en que laboren

5. Evaluación de Impacto y Análisis Costo Beneficio

En este capítulo se estima el impacto del apoyo del PIP sobre las condiciones y resultados de las empresas beneficiadas, así como sobre el ingreso de sus socios. Para ello, se utilizan dos métodos alternativos para estimar los impactos controlando por las diferencias observables y no observables entre las empresas y socios beneficiados y los del grupo de control: un modelo de selección y el método de diferencia en diferencias⁶.

Con el fin de controlar por las diferencias en características no observables se utiliza un modelo de selección que modela la participación o no en el subprograma PIP, ya que son las propias empresas las que deciden acudir a los servicios estatales de empleo y, cumpliendo ciertos requisitos y aprobados por los administradores del programa, recibir apoyos del PIP. Ello genera un proceso de selección que provoca que las estimaciones de impacto que se obtiene de una regresión múltiple están sesgadas debido a que sólo son beneficiadas aquellas unidades productivas para quienes el beneficio de incorporarse al programa parece mayor a su costo implícito.

Destacan dos posibles razones de este sesgo. Por una parte, es posible que las empresas beneficiadas sean quienes parece, ex-ante, que recibirían un mayor beneficio, lo que provocaría una sobreestimación de los beneficios hipotéticos para el resto de las empresas, si todos hubieran tenido las mismas probabilidades ex-ante de generar empleos, realizar inversiones, aumentar ingresos y tener un funcionamiento exitoso. Por la otra parte, es posible que quienes no acuden a los servicios estatales de empleo sean las empresas que están en mejores condiciones, lo que implicaría una subestimación de los beneficios si los beneficiados hubieran estado en peores condiciones.

⁶ La metodología de la evaluación de impacto se presenta en el Anexo Metodológico correspondiente.

Por ello, se modela en la evaluación de impacto el proceso de ser incorporado como beneficiario del programa PIP, dado que se considera que existen variables observables y no observables que condicionan esta selección. Por ello, se utiliza un modelo de selección que incluye una ecuación adicional para determinar la probabilidad de ser beneficiario del programa. Esta ecuación se basará en una variable latente (no observable), que es aproximada por una variable discreta, y un conjunto de variables explicativas.

Mediante el método de diferencia en diferencia se estiman cómo ha evolucionado las diferencias entre las empresas desde un momento inicial hasta el actual. Para ello se utilizan dos regresiones separadas para cada momento que permiten aislar la diferencia específica entre el grupo tratamiento y el grupo de control, eliminando el efecto de otros determinantes.

Para todas las estimaciones se consideraron cuatro grupos: además del grupo de control compuesto por dueños o socios de unidades productivas análogas que no recibieron apoyos, tres grupos tratamiento que incluyen a los socios de las unidades productivas que recibieron apoyos. Éstas se separan en las que son de nueva creación con más de un año de haber recibido el apoyo PIP y las que ya estaban operando, un grupo para el conjunto y otro grupo para las que tienen más de un año de haber sido apoyadas. Se realiza un examen especial para las que ya tienen más de un año de haber recibido los apoyos a fin de permitir un tiempo adecuado para que se manifiesten en los resultados de las empresas los impactos del apoyo del PIP.

5.1. Número de socios

El modelo de selección consideró que la probabilidad de incorporarse al PIP depende de la escolaridad, género y vinculación con el SICAT del socio principal, de la ubicación del proyecto en microrregión o área metropolitana, del tipo de

asociación entre los socios, de la antigüedad del negocio y de la importancia del PIP dentro de la entidad. Por otra parte, se consideró que el número de socios depende, en adición a ser o no beneficiario del PIP, de la antigüedad del negocio, de la escolaridad, género y vinculación con el SICAT del socio principal, del sector económico y de la región en que se localiza el negocio.

Las estimaciones reportadas en los cuadros A.5.1 a A.5.3, concentradas en el Cuadro 5.1, indican que aún controlando por diferencias observables y por las características que definen la participación en el PIP, las empresas beneficiadas tienen en promedio casi tres socios más que las del grupo de control.

Con el fin de considerar las condiciones iniciales, se utilizó el método de diferencia en diferencias. Controlando por diversos determinantes del número de socios, según se reporta en los Cuadros 5.1 y A.5.4. a A.5.9, se encontró que en 2003 las empresas del grupo tratamiento tenían en promedio entre 0.48 y 1.45 socios más que las del grupo de control. Para 2004, esta diferencia había aumentado en el caso de las empresas fortalecidas y había disminuido entre las de nueva creación que recibieron el apoyo PIP hace más de un año.

Cuadro 5.1
Impacto del PIP en Número de Socios

Tipo de Empresa	Método de Diferencia en Diferencias			
	Modelo de Selección	Socios 03	Socios 04	Diferencia
Fortalecidos	2.81	0.48	0.58	0.10
Fortalecidos (más de 1 año de antigüedad)	2.65	0.92	0.99	0.07
Nuevos (más de 1 año de antigüedad)	2.90	1.45	1.28	-0.16

5.2. Numero de empleados

El impacto del PIP en el número de empleados contratados es muy similar al de la cantidad de socios. El modelo de selección indica que, aún controlando por diversos determinantes, las empresas apoyadas tienen alrededor de tres empleados más que las del grupo de control, según se reporta en el Cuadro 5.2, basado en los cuadros A.5.10 a A.5.12.

El método de diferencia en diferencias, reportado en el Cuadro 5.2, con base en los cuadros A.5.13 a A.5.18, muestra que para los proyectos fortalecidos la diferencia con el grupo de control se ha ampliado en el último año y ahora tienen aproximadamente medio empleado más que el año anterior. Aunque estadísticamente significativas, los beneficios del PIP en términos de empleo son marginales. Las empresas de nueva creación generan un volumen de empleo similar al del grupo de control, sin que haya habido cambios en el último año.

Cuadro 5.2
Impacto del PIP en Número de Empleados

Tipo de Empresa	Modelo de Selección	Método de Diferencia en Diferencias		
	Empleos 04	Empleos 03	Empleos 04	Diferencia
Fortalecidos	3.51	0.08	0.49	0.41
Fortalecidos (más de 1 año de antigüedad)	3.19	0.30	0.94	0.64
Nuevos (más de 1 año de antigüedad)	2.81	-0.06	-0.04	0.02

5.3. Ventas

De acuerdo con el modelo de selección, las empresas fortalecidas logran ventas alrededor de 10 mil pesos mayores que las del grupo de control (Cuadros 5.3 y A.5.19 a A.5.21). Sin embargo, las de nueva creación tienen ventas menores que las del grupo de control. Cuando se aplica el método de diferencia en diferencias, se nota que las empresas apoyadas tienen ventas menores que las del grupo de control, considerando que otros determinantes son iguales (Cuadros 5.3 y A.5.12 a A.5.27). Sin embargo, también se aprecia que la brecha disminuyó entre 2003 y 2004, lo que indica que el apoyo del PIP ha sido benéfico, ya que estos valores ya descuentan el impacto de otros determinantes.

Cuadro 5.3
Impacto del PIP en Ventas

Tipo de Empresa	Modelo de Selección	Método de Diferencia en Diferencias		
	Ventas 04	Ventas 03	Ventas 04	Diferencia
Fortalecidos	12,731	-6,634	-2,978	3,656
Fortalecidos (más de 1 año de antigüedad)	7,266	-4,570	-669	3,902
Nuevos (más de 1 año de antigüedad)	-1,647	-2,188	-459	1,729

5.4. Utilidades

El impacto del PIP en las ventas también se manifiesta en el aspecto de utilidades. Considerando el proceso de selección en el programa PIP y si las empresas beneficiadas con el PIP tuvieran las mismas características observables que las empresas del grupo de control, sus utilidades anuales serían más de 30 mil pesos mayores que las del grupo de control (Cuadros 5.4 y A.5.27 a A.5.30). El impacto del PIP se confirma para las empresas fortalecidas al

observar que si bien las utilidades todavía serían menores en 2004, controlando por el impacto de otros determinantes, la diferencia entre ellas y las integrantes del grupo de control sería menor(Cuadros 5.4 y A.5.31 a A.5.36).

Cuadro 5.4
Impacto del PIP en Utilidades

Tipo de Empresa	Modelo de Selección Método de Diferencia en Diferencias			
	Utilidades 04	Utilidades 03	Utilidades 04	Diferencia
Fortalecidos	30, 433	-9,404	-7,385	2,019
Fortalecidos (más de 1 año de antigüedad)	.	-9,563	-5,786	3,777
Nuevos (más de 1 año de antigüedad)	43, 933	3,178	839	-2,339

5.5. Inversión

De acuerdo con el modelo de selección el impacto del PIP en la inversión no es tan claro. Para los negocios fortalecidos en general, al igual que para los de nueva creación, el impacto del PIP aparece como negativo; sin embargo, para los fortalecidos que tienen más de un año de antigüedad el impacto aparece como positivo (Cuadros 5.5 y A.5.37 a A.5.39). Considerando la situación en el año previo y si tuvieran las mismas características observables que los miembros del grupo de control, la inversión de las empresas apoyadas sería menor en 2004, pero la diferencia con el grupo de control se habría acortado(Cuadros 5.5 y A.5.40 a A.5.45).

Cuadro 5.5
Impacto del PIP en Inversión

Tipo de Empresa	Modelo de Selección	Método de Diferencia en Diferencias		
	Inversión 04	Inversión 03	Inversión 04	Diferencia
Fortalecidos	-9,711	-5,284	-3,141	2,142
Fortalecidos (más de 1 año de antigüedad)	23,686	-4,484	544	5,028
Nuevos (más de 1 año de antigüedad)	-8,673	-1,219	-356	863

5.6. Ingreso

El impacto del PIP sobre el ingreso de los socios es claramente positivo, independientemente del método de estimación. El modelo de selección indica que si los beneficiarios apoyados tuvieran las mismas características que los socios del grupo de control, su ingreso sería mucho más elevado, según se aprecia en el Cuadro 5.6, basado en los Cuadros A.5.46 a A.5.48). La diferencia en ingresos hipotéticos, suponiendo que todos los individuos tienen las mismas características, es favorable hacia los socios de las empresas de control; sin embargo, esta diferencia es cada vez menor (Cuadros 5.6 y A.5.49 a A.5.54).

Cuadro 5.6
Impacto del PIP en Ingreso

Tipo de Empresa	Modelo de Selección Ingreso 04 %	Método de Diferencia en Diferencias		
		Incremento Porcentual		
		Ingreso 03	Ingreso 04	Diferencia
Fortalecidos	33.4%	-25.0%	-9.2%	15.8%
Fortalecidos (más de 1 año de antigüedad)	58.1%	-8.6%	6.0%	14.6%
Nuevos (más de 1 año de antigüedad)	151.2%	-26.8%	-16.5%	10.4%

5.7. Análisis costo beneficio

Con base en los resultados de la estimación econométrica es posible imputar un valor a los beneficios logrados. Dos son las variables básicas que influyen sobre la situación económica de las empresas y el bienestar de los trabajadores: las utilidades del negocio y el ingreso de los socios. Considerando el comportamiento de este tipo de empresas, con escasa reinversión de sus utilidades, se puede considerar que las utilidades se convirtieron en ingreso para los socios. En este sentido, es posible centrar el análisis en el impacto sobre el ingreso de los socios, que es en donde se manifiesta en última instancia el beneficio del PIP.

El ingreso promedio de los beneficiarios del PIP es de 2,647, el cual registró un incremento de alrededor de 15% como resultado del PIP; es decir el incremento en el ingreso por socio fue de 400 pesos mensuales en promedio que equivale a \$4,800 anuales. Dado que en 2004 se benefició a aproximadamente 5,500 personas, el beneficio del apoyo PIP en términos de ingreso fue de alrededor de 27 millones de pesos.

Por otra parte, los apoyos del PIP ascendieron a aproximadamente 85 millones de pesos, que a una tasa de depreciación del 20% de los bienes otorgados, implica que el costo anual de los recursos involucrados equivale a 17 millones de pesos.

A este costo es importante agregarle los gastos de operación del programa. Aunque no se cuenta con datos precisos sobre los costos de operación del PIP es posible realizar una estimación a partir del costo total de operación de los programas de la Coordinación General de Empleo. Considerando que el PIP representa alrededor del 10% del PAE, y que la operación de este implica un gasto de alrededor de 100 millones de pesos, se le puede imputar al PIP un gasto de operación de 10 millones de pesos. Cabe aclarar que el presupuesto

anual del PIP no se contabiliza como un costo para los fines de este análisis, ya que en realidad es una transferencia al beneficiario. El único costo es la depreciación de los bienes.

Considerando estos desembolsos, se puede afirmar, de manera muy aproximada, que los costos del PIP son similares al valor de sus beneficios.

Cabe aclarar, por último, que no se han contabilizado los costos en que incurren los solicitantes en el proceso de obtención de los apoyos, ni beneficios adicionales obtenidos por ellos al tener la posibilidad de fortalecer o establecer un negocio propio. En particular, el costo del análisis de viabilidad económica y financiera, que tienen que presentar de acuerdo a la normatividad, puede implicar un costo relativamente elevado, aunque este estudio tiene una utilidad que rebasa el cumplimiento de un requisito de la solicitud.

Por último, es importante señalar que no todos los impactos benéficos de los apoyos PIP se manifiestan en el corto plazo, sino que algunos proyectos requieren un mayor período de maduración.

6. Conclusiones y Recomendaciones

El subprograma PIP funciona, en general, de acuerdo a la normatividad vigente y de manera relativamente eficiente, aprovechando las ventajas del SISPAE.

Un punto débil de la operación es la capacidad técnica de los SEE para dictaminar la viabilidad económica y financiera de los proyectos. Ello repercute en la aceptación de proyectos con escasa viabilidad. No se sugiere que el personal del SEE se especialice en la dictaminación de proyectos, ya que el número reducido de solicitudes no justifica esta especialización. Esta sería conveniente únicamente en los SEE que reciben un gran número de solicitudes.

✍ Se recomienda la formación de un grupo técnico a nivel central que apoye a los SEE en la evaluación de los proyectos, lo que permitiría aprovechar economías de escala.

El PIP es un programa que funciona con base en la demanda, por lo que se otorgan los apoyos a quienes los solicitan, sin que los SEE tengan una estrategia de qué tipo de proyectos promover en su región. Ello limita la relevancia de los PIP como promotor del desarrollo local.

✍ Se sugiere que cada SEE cuente con prioridades sobre las localidades y los sectores económicos a promover. Se podrían incorporar otros criterios, con base en características de la población objetivo.

Los criterios de asignación del presupuesto se cumplen cabalmente. Además, la fórmula de distribución del presupuesto por entidad federativa incluye correctamente diversos criterios para dirigir los recursos hacia regiones prioritarias para el desarrollo nacional. Sin embargo, la mayor parte del presupuesto se asigna por subasta, con el fin de potenciar los recursos federales, complementándolos con los estatales. Se reconoce la justificación de

esta estrategia, pero ella provoca que la fórmula de distribución por entidad no sea aplicable y que el presupuesto se asigne sin que haya una focalización hacia las regiones y grupos que más lo requieren.

- ✍ Se recomienda ampliar la participación en presupuesto global del asignado mediante la fórmula y reducir el presupuesto asignado por subasta.

El Subprograma PIP ha tenido un impacto positivo sobre el bienestar de los beneficiarios pero no ha tenido impactos benéficos sobre el resto de la economía.

Las ventas y utilidades de las empresas apoyadas han aumentado, aunque el PIP no ha tenido un impacto significativo sobre la generación de empleos, en adición al de los socios, o sobre la inversión. Por su parte, los socios de los proyectos apoyados han sido beneficiados porque han consolidado su empleo y su ingreso ha aumentado debido al subsidio recibido.

El peso relativo en la economía de la producción de los negocios apoyados es marginal, tanto cuantitativa como cualitativamente. Los negocios se ubican en sectores poco dinámicos, lo que limita sus posibilidades de crecimiento. Además, estos negocios se dirigen a atender la demanda del consumidor final, por lo que tienen menor incidencia en el fortalecimiento de las cadenas productivas.

- ✍ Se recomienda considerar como un criterio de selección de los proyectos el dinamismo del sector en que se ubicarían. Otro criterio debería ser su relevancia en la integración de las cadenas productivas locales.