

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL IMPULSO AL EMPRENDIMIENTO Y LAS MIPYMES EN MÉXICO

Presentado Por:

KARINA JULIETH PALACIO SANTIAGO

Directora:

ANA BÁRBARA MUNGARAY MOCTEZUMA

Tijuana, Baja California

*“A la vida, y a las personas que me enseñaron a ser fuerte en este camino que
apenas es el comienzo”.*

Introducción

El presente estudio tiene como finalidad la de llevar a cabo un análisis sobre la política pública de emprendimiento en México, teniendo en cuenta la situación económica actual del país, así como, los factores que han afectado su desarrollo y crecimiento en el último sexenio de gobierno, esto es de 2013-2018 lo que permitirá situarnos en un espacio de tiempo para observar el acontecer de la política, permitiendo el análisis desde la planeación de la política pública, su ejecución y sus respectivas evaluaciones desde su propio acontecer.

En este sentido, resulta importante conocer aquellos factores determinantes en la proyección de la política pública de emprendimiento y Mipymes en México para entender cómo vislumbró el escenario sobre el cual debía posicionarse, la ejecución de la misma y las distintas evaluaciones que se realizaron en dichos años.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el concepto mismo del emprendimiento, éste se puede definir desde un primer momento con el uso lingüístico de la Real Academia Española que lo define como la *“Acción y efecto de emprender (acometer una obra)”* o como aquella *“cualidad de emprendedor. Esta persona destaca por su emprendimiento y capacidad”*.¹ Al respecto, siendo el primero uso del lenguaje para entender su denominación, se abre el espacio en el presente trabajo para la discusión de los diferentes conceptos que le merecen.

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23ª ed., [Versión 23.4 en línea]. <https://dle.rae.es> [2020].

El emprendimiento ha sido entendido desde la óptica del movimiento global existente como uno de los factores determinantes para el crecimiento económico, valiéndose de alguna u otra forma de estrategias encaminadas al impulso de la innovación y generación de autoempleo. Éstas políticas públicas a lo largo del tiempo han sido fundamentales para entender los actuales modelos económicos domésticos que refieren la forma de operar las distintas empresas al interior de un país, además de brindar un enfoque predominante sobre lo que se considera como emprendimiento en la generación de rendimiento y negocio.

En México, las autoridades han señalado la importancia de fomentar el crecimiento económico a través del emprendimiento, de allí que a la fecha exista un marco jurídico que reúna diferentes estrategias para su fomento, y en este sentido, programas para su materialización; sin embargo, es claro que más allá de la existencia de todas estas políticas y marcos normativos, la misma ha estado inclinada hacia ciertos sectores que se consideran como potenciales y que de alguna u otra manera generan mejores ingresos y desde luego, encajan dentro de un modelo actualmente imperante y capitalista.

A la par de este escenario, se desenvuelven otros fenómenos, tales como la desigualdad en la distribución de los recursos en México, la cual ha estado marcada fuertemente por un modelo económico imperante que en la actualidad se sigue desarrollando de manera global y doméstica, fijando su atención en determinados sectores que satisfacer sus expectativas en términos de mercado. En este sentido, los emprendedores y empresarios que cumplen con los lineamientos solicitados, han sido los beneficiarios de los diferentes presupuestos para el impulso de su

accionar; sin embargo, más allá de lo enunciado, también se pregona la existencia de otro sector que también poseen ideas emprendedoras, pero que por distintos obstáculos gubernamentales, administrativos, entre otros, no han podido acceder a ellos, configurándose de esta manera un aislamiento y una segregación por parte del Estado en sus políticas.

Los sectores que han emergido de forma segregada de dichas políticas públicas no han podido acceder de manera efectiva a los recursos por diversidad de factores que le han ocasionado un evidente aislamiento y una imposibilidad real de ser parte de ellas, muy a pesar que en la actualidad en México como consecuencia de un imperante desarrollo global, se han venido desarrollando medios en la política que permitan desarrollar programas enfocados a mejorar la economía y el desarrollo del capital humano a través de modelos y herramientas para el emprendedor, pero, es de resaltar que alcance de dichas herramientas no resulta oportuno ni pertinente para la realidad cotidiana de la población, por lo que se requieren mejorar los entornos de su desarrollo bajo el panorama de un gobierno que se proyecta como abierto y que genere un mayor impacto.

Ahora bien, los porcentajes de pobreza emitidos por Coneval de todas las entidades federativas de México para los años 2012, 2014 y 2016 son de 45,5%, 46,2 y 43,6 respectivamente, un porcentaje preocupante si se predica la existencia de diversas políticas públicas puestas en marcha y que son tendientes a mitigar diversos fenómenos que recaen sobre la sociedad, en especial como lo es la pobreza.

La idea de emprendimiento no necesariamente es aplicada a una idea de empresa, sino que además, permite establecer una visión holística de las distintas ideas en

búsqueda de la mejora de la calidad de vida de la persona, por lo que de ella se podría predicar el impacto directo sobre su entorno/hábitat. De allí que podamos asegurar que las personas están facultadas para permear las distintas esferas, esperando de ello lograr satisfacer sus necesidades o deseos.

De acuerdo con lo anterior, el presente documento abordará de manera transversal un análisis del impacto del emprendimiento en el desarrollo del modelo económico del país a través de un estudio sobre gestión de las políticas públicas enfocadas al emprendimiento y a la ejecución de los recursos para el resultado de una política más y mejor dignificativa dentro del territorio mexicano. Además de tener en cuenta puntos de referencia internacional sobre aplicación de estas políticas públicas bajo otros entornos económicos y culturales que sirven como ejemplo para esquematizar las formas de desarrollo de la misma en la región, derivadas del emprendimiento.

Capítulo primero. Diseño de la investigación.

Planteamiento del problema

En el entendido de la existencia de política pública, se observa en el panorama que las carencias, el asistencialismo y el mal uso de los recursos e incluso la no corresponsabilidad han generado un panorama crítico de mitigación de la desigualdad en comparación con lo que la política pública propone.

La política pública ha logrado un alcance más significativo para reducir el desempleo, la pobreza y la desigualdad, si referenciamos el índice de Gini del 2014 del 48,7 al 2018 con 45,4, un periodo suficiente para establecer una disminución irrisoria; además, la realidad material demuestra que estos fenómenos continúan

emergiendo y perpetuándose cada vez más, y más aún cuando diferentes aspectos del entorno intervienen para obstaculizar el proceso de desarrollo.

Ahora bien, frente a una política general sobre emprendimiento en México, se requiere analizar la misma en su desarrollo desde años atrás para entender su funcionamiento, así como entender la forma en como esta se ha proyectado, teniendo en cuenta los datos bajo los cuales se haya regido, así como su respectiva ejecución y desarrollo, los programas impulsados bajo esa óptica y el impacto sobre la ciudadanía objeto de atención.

Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere llevar a cabo un análisis de política pública para entender el panorama de emprendimiento en México, así como, establecer datos precisos sobre sus acciones, no solamente la materialización de la norma, sino, la efectividad de la misma, a través de los distintos procesos de evaluación establecidos en la teoría, que permita proponer una óptica diferente de dicha política pública, sustentada, no solamente en el modelo tradicional, sino que además se observe desde una óptica más transversal y más consciente de la realidad social en la que nos encontramos.

PREGUNTAS

Pregunta General:

- ¿Qué acciones ha generado el gobierno mexicano para establecer políticas públicas para el emprendimiento y las Mipymes Mexicanas?
- ¿Qué ha generado el diseño y la implementación de políticas públicas en el emprendimiento y las Mipymes Mexicanas?

Preguntas Específicas:

- ¿Cómo el marco jurídico-normativo y las políticas públicas sobre emprendimiento, han llevado a cabo acciones para disminuir la desigualdad y a su vez impulsar el emprendimiento en México?
- ¿Cómo se ha dado la gestión de los recursos orientados al desarrollo de programas de impacto al emprendimiento?
- ¿Qué impacto ha tenido el presupuesto asignado, el acceso a fondos y los créditos de los diferentes programas de la secretaría de economía para el impulso a la política pública de emprendimiento en México?

OBJETIVOS

Objetivos Generales:

- Identificar las acciones generadas por el gobierno Mexicano que permitan impulsar el crecimiento económico del país.
- Determinar las acciones de política pública efectuadas por el gobierno Mexicano que permitan el crecimiento económico del país.

Objetivos Específicos:

- Analizar cómo el marco jurídico-normativo y las políticas públicas sobre emprendimiento, ha permitido materializar acciones encaminadas a impulsar el emprendimiento y mipymes en México.
- Establecer cómo ha dado la gestión de los recursos orientados al desarrollo de programas de impacto al emprendimiento.
- Describir el impacto que ha tenido el presupuesto asignado, el acceso a fondos y los créditos de los diferentes programas de la secretaría de economía para la creación e impulso de nuevos emprendimientos.

VARIABLES

Variable Independiente:

- Las políticas públicas de emprendimiento

Variable Dependiente:

- Emprendimiento
- Emprendedor
- Desigualdad
- Gobernanza

HIPÓTESIS

H0. La Política pública de emprendimiento y Mipymes en México ha sido proyectada y desarrollada para lograr el crecimiento económico del país. (REVISIÓN DEL DOCUMENTO)

H1. La política pública de emprendimiento y Mipymes ha sido determinando para fortalecer la productividad en México.

Con la firme intención de verificar la validez de las posiciones anteriormente plasmadas, se procede a enunciar el método de recopilación de la información que permitirá precisar, delimitar y establecer, los aspectos relevantes para la interpretación y orientación del análisis.

La investigación en términos generales es el proceso dedicado a responder una pregunta, por lo que requiere de una labor exhaustiva para la consecución de dicha finalidad, es así como, para llegar a esta se requiere de una estructura que logre matizar los diferentes pasos a dar para lograrlo, en este caso se trata de la “Estrategia Metodológica” la cual se encuentra desarrollada dentro de los diferentes métodos que ofrece la investigación.

Para el caso en concreto, la estrategia metodológica será encaminada en un primer momento en llevar a cabo un análisis acucioso de forma descriptiva para comprender y analizar las acciones ejecutadas en México en relación a las políticas públicas del emprendimiento. Para ello, se utilizará una herramienta que permita observar las relaciones establecidas en dicho entorno, así como, las consecuencias que deriven de ella, de esta forma este estudio se apoyará en el enfoque de redes en lo que concierne a este primer aspecto.

Este primer aspecto será nutrido a través de la metodología que permitirá demostrar o no la hipótesis y cumplir los objetivos planteados en la presente, para ello se

utilizará la triangulación metodológica² que se efectuará de la siguiente manera: La evidencia cualitativa que sea recopilada de las fuentes primarias, es decir, las entrevistas a expertos sobre el tema de la política de emprendimiento en México, en un segundo momento, la evidencia cuantitativa a través de las fuentes secundarias como los indicadores e índices existentes sobre emprendimiento y sectores marginados, vulnerables, finalmente la evidencia institucional de las fuentes primarias (jurídico/normativas) y las secundarias, tales como bibliografía especializada, informes del país desde los organismos internacionales.

Para continuar con la ejecución de este engranaje metodológico, se pretende desarrollar en un segundo momento un análisis minucioso de la política pública de emprendimiento en México con el fin de clarificar los distintos aspectos que entran en todo su proceso, esto es, desde su comienzo, hasta su final o en este caso, hasta las acciones más recientes llevadas a cabo de acuerdo al tema en cuestión, de allí que se utilice la herramienta de marco lógico, así como otros modelos de evaluación de política propuestos por Coneval y por Joan Subirats.

Con base en lo anterior, es importante señalar que se combinarán datos tanto cualitativos como cuantitativos, sin embargo, el enfoque metodológico general de la presente investigación es de índole cualitativa, por lo que hace referencia a la tenencia de un diseño de investigación que puede ser flexible y que se encuentra en constante evolución, en palabras de Isaza, (2012).

² De la triangulación metodológica se predica el uso de diferentes métodos en el estudio de un mismo objetivo. De allí que resulte pertinente recopilar diversidad de datos, investigadores y teorías, así como también metodologías (Denzin, 1989).

Ahora bien, siguiendo la línea metodológica y con base en los resultados arrojados en los procesos anteriormente expuestos, en un tercer momento se podrá observar hacia dónde se ha dirigido el diseño e implementación de la política pública, así como, los espectros sobre los cuales año tras año fue evaluado para entender el esquema total de su desarrollo y ejecución en el país.

Capítulo II. Marco Teórico Y Conceptual

2.1 Conceptualización

En todo proceso de investigación se debe tener en cuenta una parte fundamental del mismo como lo es el camino de la teoría y de la conceptualización, pues de allí se partirá para extraer las diferentes concepciones; de tal suerte, que esto permita analizar y comprender los diferentes aspectos o fenómenos que se investiguen, así como, la forma en como se ha venido abordando histórica y contemporáneamente el tema objeto de estudio, para establecer los puntos referenciales sobre los cuales se sustenta la tesis.

Para llevar a cabo este paso tan esencial dentro del entramado de investigación, se requiere implicar el análisis y la exposición de aquellas teorías, enfoques teóricos, investigaciones y antecedentes en general que se puedan llegar a considerar como pertinentes e idóneos para el desenvolvimiento de un buen estudio. De allí que éste trabajo recopile esencialmente aquellos pronunciamientos que han sido de gran fundamentación para el estudio de las políticas públicas en general y para el caso en concreto, las que tienen que ver con el emprendimiento.

Tanto las teorías, como los enfoques, investigaciones y conceptos que guían la investigación, constituyen el primer paso de éste análisis para la identificación de la mejor forma de enfocar el siguiente paso, que será el diseño metodológico, por lo que se requiere para el presente, descubrir estos elementos que servirán sin duda alguna para sustentar la presente investigación, así como proveer un marco de referencia para interpretar los resultados que emanen del presente estudio.

Teniendo en cuenta lo anteriormente enunciado, resulta menester señalar que a partir del objeto de estudio, siendo este el del emprendimiento, se han forjado multiplicidad de concepciones, análisis y literatura que pretenden acercarse a los aspectos más intrínsecos de su esencia, de allí, que se pueda decir que dicho concepto, deviene como consecuencia de la existencia de un individuo, llamado “emprendedor” y que en efecto, es el receptor de la política pública objeto de la presente investigación.

2.2 El concepto del emprendedor

Definir al emprendedor partiendo de una base investigativa, permite enunciar los diferentes aspectos bajo los cuales múltiples autores lo han intentado definir. Para poder encajar los respectivos análisis de los estudiosos del tema, se han originado diferentes características que han logrado resaltar tanto la personalidad como el entorno bajo el cual se rodea el emprendedor. Al respecto, es válido señalar en primer lugar que uno de los primeros autores que ha impulsado a través del tiempo dicho concepto, ha sido Cantillón.

Para Cantillón, (1755) economista irlandés que a través de su ensayo denominado sobre la naturaleza del comercio en general, incorporó el concepto del emprendimiento, por lo que se predica desde aquél entonces, el significado o la denominación conceptual del individuo que él refiere como aquél que está listo para tomar decisiones o de ser capaz de iniciar algo, desde luego, dicho concepto de emprendimiento, deriva del término francés, por lo que se apega además a los usos y costumbres de la época, algo bastante interesante si lo comparamos con la dinámica contemporánea.

Para Cantillón, una de las primeras concepciones del término se acompaña de aquella descripción del hombre racional por excelencia que actuaba dentro de una sociedad mercantil donde tanto la competencia como la incertidumbre eran los objetos preponderantes para entender cómo se podría desempeñar el individuo, así como evaluar aquellas probabilidades para tomar las decisiones más acertadas dentro de dicho entorno.

Otro de los estudiosos del tema, ha sido Schumpeter, 1934 quién ha definido al emprendedor como aquél fundador de una nueva empresa, además de ser un innovador que rompe con la forma tradicional de hacer las cosas, con las rutinas establecidas y ser entre otras, una persona con dotes de liderazgo y talento especial para identificar el mejor modo de actuar. A su vez, adujo que los emprendedores no pueden ser catalogados como manager al estilo Marshall, ni inversores, pues estos son un tipo especial de personas que no pueden ser identificadas con una personalidad diferente a la de ser impulsores de las disruptivas emprendedoras..

Ahora bien, siguiendo la línea de la denominación de Schumpeter, el mismo concepto también fue entendido como una persona que puede guiarse por las emociones, en palabras de Goss, 2005, que al mismo tiempo señala que es el elemento dinámico del capitalismo, esto por el movimiento comercial y mercantil que un emprendedor puede generar dentro de un sistema preponderante que llama constantemente al campo de acción de diferentes actores que desde siempre se han mantenido en la arena de juego, o, desde luego, aquellos que inician dentro de este acontecer.

El rompimiento del flujo circular de la economía que pueden ejecutar los emprendedores, se corresponde con un estado estacionario en el que los procesos económicos se repiten período tras período, en palabras de Brouwer, 2002. Sin duda alguna, esto encajaría dentro del imaginario de la fundación de nuevas empresas e incorporando por parte del emprendedor las diferentes innovaciones a las que tuviera lugar, sin duda alguna, un proceso bastante complejo pero que se enriquece con el actuar propio de cada emprendedor.

Dentro de este entramado conceptual, Schumpeter ha identificado en su teoría de desarrollo económico de 1973, tres clases de elementos que afecta al comportamiento del emprendedor.

- En primer lugar, la introducción de un nuevo bien, un nuevo proceso de producción y la apertura de un nuevo mercado.
- El segundo elemento tiene que ver con las diferentes formas de motivación empresarial y aquél deseo que tiene el individuo de crear una nueva dinastía o en sus palabras sarcásticas, un reino privado.

- El tercer elemento se relaciona con los factores que pueden inhibir la actividad del emprendedor, que pueden ser múltiples y diversos.

Siguiendo la línea de dicho análisis Schumpeteriano, resulta pertinente mencionar que a su vez, en el libro “capitalismo, socialismo y democracia” aseveró que “la función de los emprendedores es reformar o revolucionar el patrón de producción al explotar una invención, o más comúnmente una posibilidad técnica no probada, para producir un nuevo producto o uno viejo de una nueva manera; o proveer de una nueva fuente de insumos o un material nuevo, o reorganizar una industria. Además, adujo que son estas actividades las responsables iniciales de la prosperidad recurrente que revoluciona el organismo económico”.

Al respecto, otro autor como Orrego, (2009) planteó cuatro ideas en donde manifiesta la relación de este hecho emprendedor con la cultura y la educación empresarial, por lo que enuncia los factores necesarios para crear una empresa, siendo estos los siguientes:

- **Motivación y determinación:** Relacionado con el entorno social que rodea al individuo como la familia, la educación, el contexto sociocultural y las políticas de gobierno.
- **Idea y mercado:** Determina la oportunidad y la viabilidad de negocio.
- **Recursos:** se refiere a la parte económica del proceso, identificación y consecución de recursos como: financieros, infraestructura, materiales, tecnológicos y talento humano.
- **Habilidades:** relacionado con los conocimientos, habilidades,

destrezas, experiencia que
debe tener un empresario.

Ahora bien, ahondando conceptualmente, se puede decir que el término *entrepreneur* tiene su origen en la literatura económica y fue vista en los inicios del siglo XVIII en los escritos del economista francés Richar Cantillón. Al respecto, su aporte se basa en el otorgamiento conceptual del emprendedor y de aquél rol que puede desarrollar o jugar el emprendimiento dentro de la economía, sin duda alguna, un parámetro bastante fundamental para poder comprender el accionar del emprendedor dentro de determinado sistema económico imperante.

De otra parte, autores como Verin, (1982) aseguraron que a partir de los Siglos XVII y XVIII se comenzaba a calificar de emprendedores a los arquitectos y al maestro de obra, pues aseguraba que ellos tenían características de personas que emprenden la construcción de grandes obras por encargo. Desde luego, un señalamiento como tal supone una estructura de personalidad propia de aquél individuo que emprende cualquier actividad con el fin de obtener un beneficio, pero además de brindar un servicio o proveer de algún artículo en particular.

De acuerdo a dichas definiciones del término de emprendedor y de su intervención dentro de las esferas comerciales y mercantiles, Jaques Turgot, (1727-1781), barón de Laune, en una de sus obras conocidas como *“Reflexiones sobre la transformación y distribución de la riqueza”* en 1766, aseveró que el emprendedor asume determinados riesgos, pero que estos son respaldados por su respectiva rebanada de capital, aquél que había decidido invertir; al respecto, logró distinguir

cinco formas en las que se puede emplear el capital, las cuales entregan diferentes tipos de ganancias, siendo estas las siguientes:

- La compra de tierras
- La inversión en agricultura
- La industria
- El comercio
- Los préstamos a interés

De allí que se permitiera entender que la capacidad comercial y mercantil no solamente se sostiene bajo una sola vertiente, sino que a su vez, atraviesa por diferentes procesos y fases para establecer las distintas actividades sobre las cuales un individuo, o en este caso, un emprendedor puede someterse, desde luego, objetivando las formas de intervenir en el juego comercial y suponiendo un interés de obtener ganancia a través de su ingenio puesto en marcha.

Ahora bien, desde otra óptica económica, a partir de la escuela inglesa con uno de sus representantes como lo es Adam Smith, (1723-1790), argumentó diversas posturas sobre aquella relación del actuar del empresario o emprendedor con la economía en general, lo que le permitió reconocer a la innovación como la que posee un sello de actividad profesional en el trabajador, que él denominó como superior, en palabras de Herbert & Link, (1988).

A partir de las distintas ópticas de estudio acerca del emprendedor, también se puede traer a colación en este estudio, las capacidades y competencias sobre las cuales algunos autores han dirigido su mirada para poder entender el accionar

propio del individuo emprendedor, y de allí brindar su conceptualización teórica para el entendimiento de las necesidades, comportamientos, pensamientos y actuaciones de estas personas, las cuales, estarían destinadas a ser parte de un entramado económico y social que le permita crecer productivamente y a su vez subsanar algunas falencias generadas por el entorno social en su calidad de vida.

Al respecto, López, (2004) se refiere a las capacidades de los individuos, así como de las competencias, habilidades y conocimientos del individuo que son producto de las vivencias desarrolladas en el transcurrir de su vida y generadas a su vez por el aprendizaje y la experiencia. En palabras de Marulanda, (2014) este tema ha generado gran importancia y atención en los últimos años *“con la finalidad de identificar estas características e impulsarlas entre la población a fin de crear una nueva cultura de empleabilidad que fomente la creación de empresas”*.

Bajo esta óptica, existe un estudio realizado con 50 expertos, en Moriano, (2001) en donde se estableció como competencias personales de los emprendedores las siguientes:

Tabla 1. Las características de los emprendedores.

Adaptabilidad, flexibilidad para adoptar los cambios
Autonomía, búsqueda de independencia y libertad de acción
Capacidad de asumir riesgos, estar dispuesto a aceptar los riesgos y asumir las responsabilidades que esto supone
Confianza en sí mismo, seguridad en la valoración sobre nosotros mismos y nuestras capacidades
Fijación continua de objetivos, capacidad de establecer metas claras que son desafiantes pero alcanzables

Innovación, sentirse cómodo y abierto ante las nuevas ideas, enfoques e información
Locus de control interno, percibe que el éxito depende de él más que de circunstancias externas
Perseverancia, capacidad de sacrificio, empeño y determinación
Poder de persuasión, capacidad de influir en los demás para obtener los intereses propios
Proactividad, actuar anticipándose a los problemas futuros, necesidades o cambios
Tolerancia a la incertidumbre, soportar tensiones y vivir con cierta inseguridad.

Fuente: Moriano, Trejo y Palací (2001) en Marulanda, et al. 2014.

Bajo dicho enfoque, Bandura, (1977) dio origen al concepto autoeficacia percibida y argumenta que una persona estará dispuesta a poner la totalidad de su empeño para ejecutar actividades si considera que posee las habilidades suficientes para poder hacerlo. De esta manera, un emprendedor estaría dispuesto a realizar todos los esfuerzos para iniciar una empresa si llegase a considerar que posee las capacidades para que esta sea exitosa Moriano et al., 2004. Aspecto bastante relevante si se trata a profundidad el tema de las políticas de emprendimiento, respecto a la importancia del impulso a dicho carácter del individuo.

Ahora bien, para autores más recientes como Muhammad Yunus, (2007) el emprendedor es aquél que es capaz de poner en marcha su idea de negocio, pero al mismo tiempo concibe un interés social cercano a la comunidad de crecer en medio de la pobreza, a través de distintos modelos de negocio que tienen como base una reinversión del capital usado para el impulso de determinadas ideas emprendedoras, por lo que se entiende una nueva disruptiva a las formas

tradicionales de concebir al individuo emprendedor dentro del sistema económico imperante y las acciones actuales del mundo mercantil y comercial.

2.3 El concepto del emprendimiento

El emprendimiento y la innovación, se han tenido en cuenta como aspectos importantes para la vida empresarial, en palabras de H. K. Von Mangoldt (1824 – 1868), de allí que dicho engranaje conceptual sitúe a las acciones propias del emprendimiento llevadas a cabo por los individuos empresario y/o emprendedores y esquematice una forma idónea de aplicar las diferentes estrategias de ella.

Para Rodriguez, (2009) el emprendimiento es comprendido como un fenómeno práctico, sencillo y complejo, que los empresarios experimentan directamente en sus actividades y funciones; como un acto de superación y mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad. Al respecto, resulta claro que las diferentes actividades de los individuos bajo esta conceptualización, requieren de un interés importante de superar las barreras y obstáculos que la vida en general le entrega, por lo que, además, se trata de un individuo que posee la capacidad o al menos el interés de mejorar su calidad de vida, a partir de las estrategias de emanen de su emprendimiento.

La teoría económica clásica ha sido fiel a sus definiciones cuando se trata de encontrar un parangón conceptual, entre lo que se estudia teóricamente y lo que se observa en la práctica, de allí que abarcara también el tema del emprendimiento, entendido por algunos estudiosos, como han sido Cantillón, Baudeau, Thunen y

Bentham, como aquél riesgo que asume el individuo; de otra parte, tanto Say como Smith lo han clasificado como el trabajador superior.

Frente al amplio bagaje de conceptualización acerca del emprendimiento, también se encuentran las denominaciones que aseveran Cantillón, Thunen y Baudeau cuando mencionan que dentro del emprendimiento existen los emprendedores, que si bien, son la fuerza clave para su desarrollo, son además unos tomadores en potencia del riesgo y siendo poseedores de una inteligencia en demasía.

Desde otra perspectiva, Rodríguez, 2009 ha recopilado además que la escuela neoclásica desde el siglo XX desde la óptica de Weber (1864-1920) identificó dentro del emprendimiento a dos tipos de empresarios el tradicionalista, que surge en la época mercantilista, condicionado a una forma capitalista de producción en la que no se observan rasgos necesarios de mentalidad empresarial para desarrollar su actividad de manera acumulada; y el capitalista, que desarrolla una mentalidad empresarial, una personalidad diferente que lo impulsa a la multiplicación de su riqueza, transformando su actividad en un proyecto de vida, orientado por la moral puritana. Comenta que la acción del empresario no es pacífica ni tranquila, por el contrario, las desconfianzas, la competencia, el individualismo, son manifestaciones que se presentan en el empresario innovador (Weber, 1984).

Schumpeter también denominó al emprendimiento a través de su teoría del desenvolvimiento económico en 1912, recogiendo su teoría del “espíritu emprendedor” derivada de los empresarios que crean innovaciones técnicas y financieras en un medio competitivo en el que deben asumir continuos riesgos y beneficios que no siempre se mantienen.

De forma más contemporánea, otros autores como Rafael Amit, (1997) describió al emprendimiento o espíritu emprendedor con términos como innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, creativo y orientado al crecimiento. Sin duda alguna, estos conceptos convergen con el actuar propio de cada uno de los individuos que se pueden determinar como emprendedores, pues es de ellos de donde surgen todas las actividades propias del emprendimiento.

Siguiendo la secuencia temporal, para Petit, (2007) el emprendimiento, es un rasgo distintivo de un individuo o una institución, es decir, una forma específica del actuar de un sujeto, por lo que se configura una conducta distintiva que posee gran importancia, por lo que el alcance del emprendimiento dependerá de las habilidades de una sociedad para gestionar y transferir la creación del conocimiento en forma organizada con la finalidad de agregar valor económico y social. Al respecto, señaló que este emprendimiento se guía por procesos de transformación de recursos para lograr satisfacer diferentes fines con distinta naturaleza, por lo que permite detonar tanto oportunidades, como llegar a dinamizar los recursos y al mismo tiempo desencadenar diversos beneficios como educativos, medio ambientales, sociales, en salud, comercio, entre otros.

De lo anteriormente descrito se puede observar que el concepto de emprendimiento se ha vinculado con muchos enfoques que han surgido desde distintas corrientes académicas, sea concebido, por un lado, como el interés intrínseco de obtener una ganancia neta, o sea de poner en práctica la capacidad innovadora del emprendedor, así como de crear una disrupción en las formas tradicionales de hacer las cosas dentro del mercado y fuera de él.

La diversidad y multiplicidad de significados, acepciones y conceptos ha permitido entender que el emprendimiento no se categoriza como una sola vertiente de estudio, si no que parte además de las diferentes condiciones bajo las cuales se rodee y evolucione, de allí que se pueda entender que su estudio se ha vuelto complejo y bastante heterogéneo, pues para algunas escuelas y autores, el emprendimiento puede ser visto también desde ópticas como el autoempleo, como lo hace Evans y Leighton, (1989), partiendo desde una postura organizacional por propiedad del negocio, en donde el individuo, en este caso, emprendedor, se enseña como el único propietario.

También ha sido identificado bajo criterios de rendimiento, asimilando sus actividades a la forma de crecimiento efectivo de la empresa, en palabras de Audretsch, (2012), teniendo en cuenta la actividad innovadora como sustento relevante para conseguir un crecimiento de cualquier tipo de negocio que lleve consigo las actividades de emprendimiento.

De acuerdo con lo anterior, se hace válido mencionar nuevamente lo que enunció en su momento Schumpeter, 1942 pues no solamente se dedicó a encontrar la conceptualización para el emprendedor, sino, además, se interesó por la configuración del emprendimiento que este caso sería el campo de acción del individuo emprendedor, quien es el actor principal de tal escena y en sus palabras, converge con el proceso real de la innovación.

De otra parte, organizaciones internacionales también se han encargado de entender las actividades emprendedoras, dando lugar a diversas conceptualizaciones, tal es la de la GME que por sus siglas se entiende por Global

Monitor Entrepreneurship abordó la perspectiva de emprendimientos por oportunidad y necesidad. De allí que muchos estudiosos del tema, así como diferentes organismos nacionales retomen dicha perspectiva para demostrar que los emprendimientos por oportunidad presentan una relación positiva con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Saavedra, (2017).

Por otra parte, se han desarrollado investigaciones empíricas sobre el emprendimiento. Algunas se centran en estudiar las causas que mejoran o generan este fenómeno emprendedor (Mungaray y Ramírez, 2007; Nystrom, 2008; Ramírez et al., 2013), mientras otros estudian las consecuencias de la actividad emprendedora (Audretsch y Keilbach, 2004; Taxis et al., 2016; Acs et al., 2012; van Stel et al., 2008).

Mungaray y Ramírez (2007) investigan la contribución del capital humano en el emprendimiento microempresarial. Para representar el capital humano se considera la escolaridad formal y la experiencia de los microempresarios. Los resultados muestran que el capital humano de los empresarios favorece la productividad en las microempresas, y se destaca que la aportación de la experiencia es mayor al impacto generado por la escolaridad del microempresario.

Por otra parte, también se encuentran análisis e investigaciones que relacionan al emprendimiento con el desarrollo. Para el caso en concreto, está Van Stel y Suddle (2008) que analizaron la aportación de las nuevas empresas en el desarrollo regional, utilizando al empleo como indicador de desarrollo, allí encontraron que el impacto de estas nuevas empresas que se incorporaban al mercado varían entre los sectores y regiones de los países bajos, por ellos los emprendimientos que

correspondían a la manufactura eran los que habían generado mayor puesto de trabajo y señaló que este impacto de las acciones emprendedoras en el empleo había sido más elevado en las regiones con un alto grado de urbanización y al respecto, se acotó que la actividad emprendedora se observaba a partir de los seis años desde su ejecución.

2.4 El emprendimiento y el crecimiento económico

Sin duda alguna, hablar de emprendimiento nos remite a temas políticos, pero también a aspectos de índole económica, pues ha sido esta una de las principales preocupaciones de diferentes estudiosos del tema. Al respecto, las teorías clásicas llegaron a reconocer inicialmente al papel del capital y desde luego del trabajo para poder obtener una explicación sobre el crecimiento económico que se daba en los países.

Sin embargo, a través de los distintos estudios, como lo fue el de Solow, se logró demostrar que estos factores mencionados anteriormente no eran los únicos para poder explicar el crecimiento económico que se daba en el transcurrir del tiempo, en este sentido, el autor que permitió dar origen a la teoría neoclásica mencionó que esta no podía únicamente explicarse a partir de estos factores considerados como tradicionales de producción, sino que además influían otros factores como los tecnológicos que comenzaban a integrarse en la arena de juego.

Al respecto, es importante mencionar que a partir de este acontecer, se comenzaron a gestar varios modelos que pretendían relacionar el emprendimiento con el

crecimiento económico, tales como, el modelo de Global Entrepreneurship Monitor (GEM), el de Wennekers y Thurik (1999) y el de Verheul (2002).

Wennekers mencionó que su análisis partía del individuo considerado este como el nivel micro, el de la empresa y por último el nivel macro, sin embargo, aseveró que el emprendimiento que se llegare a llevar a cabo se da por iniciativa del individuo, es así como este depende de las actitudes y de las habilidades del mismo, así como de aquellos factores externos culturales e institucionales. En este sentido, manifiesta que si bien es cierto la idea de innovación surge a partir del individuo concebido como emprendedor, la forma en cómo se pueden transformar las acciones de este, serán necesariamente a través de la empresa.

Este nivel macro que menciona el autor, se relaciona con la incorporación de las empresas dentro del mercado permitiendo de esta manera impulsar la competencia y el aumento de las opciones de mercado.

2.5 Las Micro, pequeñas y medianas empresas

Las empresas son consideradas, desde la perspectiva de Salvador Mercado, (2007:33), a la “Unidad económico – social en el que el capital, el trabajo y la dirección se coordinan para lograr una producción que responda a los requerimientos del medio humano en el que la propia empresa actúa, por lo que la empresa podría concebirse como aquella que se encuentra en la búsqueda de satisfacer aquella demanda inmersa en el mercado sobre el que actúa, a través de la producción de algún o algunos bienes y servicios, con ello poniendo en marcha los recursos que posea, tanto técnicos, como financieros y desde luego, humanos.

En este aspecto, es importante mencionar que dentro de los diferentes estudios que abarcan los temas de las empresas, los mismos para los años 90's se concentraron sobretodo en analizar el comportamiento de las grandes empresas, vistas estas como aquellas que concentraban magnitud, tanto en inversión, como en capacidad operativa.

Sin duda alguna, a inicios del siglo XX, los estudios se encontraban enfocados en estas grandes empresas, toda vez que a nivel mundial se vivía una dinámica económica como lo fue la "Producción en serie", entendido este como aquel que se distingue por su orientación hacia la fabricación de productos estandarizados en grandes cantidades o volúmenes, utilizando con ello, diversa maquinaria para propósitos especiales, esto, en otras palabras, corresponde desde luego al modelo de desarrollo Fordista, mismo que consideraba, entre otras cosas, que cualquier otro tipo de modelo diferente a este imperante era algo que carecía de eficiencia y que representaba alguna línea de subdesarrollo económico.

Es entonces, que el modelo económico(1950-1960) imperante administraba las formas de intercambio comercial, por lo que considerar viable otras economías, como aquellas de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresa no resultaba ser un plan exitoso, además de considerarse de índole familiar, de supervivencia, más que ser vinculado de alguna u otra manera al desarrollo y crecimiento económico en determinado país.

Este proceso económico, entre los años de 1960 -1970 comenzó a experimentar un gran altibajo en la estructura de su modelo, pues comenzó a ser evidente una crisis imperante al modelo Fordista o también conocido como Estado de Bienestar. Es

entonces que a finales de 1970 comienza la ruptura de la estabilidad del Fordismo, ocasionando un debilitamiento político y económico que culminó con su respectiva caída.

Es entonces, a partir de su caída que las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas comienzan a resurgir, por considerarse importantes frente a la debilidad económica que acontecía, por tener la alternativa de adaptarse a dicha realidad económica. De allí que hoy día se pueda equiparar a las Mipymes con un modelo económico imperante que requiere de la existencia de estas.

De allí que se conciba que las Pymes generan una especie de dinámica que contribuye al crecimiento económico y al desarrollo de los mercados, en palabras de Audretsch y Fritsch, (2002) y Reynolds, (1997), asimismo, también se han desarrollado comparaciones en la investigación de las Pymes a partir de Peres y Stumpo, (2002) y Ayyagari, Beck y Demirgüc-Kunt, (2007), evidenciando que se encuentra infinidad de conceptos para definir a las Pymes en la literatura, entre otros. Asimismo, los anteriores referenciados han argumentado que la productividad de las Pymes es sin duda inferior al de las grandes empresas y en este sentido, han aseverado que las condiciones macroeconómicas inciden en el desarrollo de las pymes.

2.6 El Enfoque teórico de la implantación de las políticas públicas

Investigar sobre emprendimiento en México no tendría un sustento referencial si no analizamos las diferentes políticas públicas que han permitido materializar las acciones que se han descritos como propias del emprendimiento y del actuar propio

del individuo que se concibe y se categoriza como emprendedor. De allí que sea útil y necesario para la realización de un análisis de las políticas públicas de emprendimiento en México, que se retomen los aspectos teóricos que indagan sobre la forma más idónea y pertinente de proyectar y ejecutar una política pública.

Laswell, (1959) introdujo el concepto y diseñó el esquema al que él denominó como "*ciclo vital*" el cual consistía en un curso secuencial por fases que contenían desde la identificación del problema hasta la respectiva evaluación de las políticas. De otra partem Howlett y Ramesh (2009) señalaron que cada etapa del Ciclo de Política, porque para todos los estudiosos de la política pública, esta se subdivide por etapas ordenadas, refiere a una parte específica de la solución a un problema determinado, en donde se aseveró que en primer lugar se debe reconocer el problema para después ubicarlo estratégicamente en la agenda, luego de ello, dentro de la arena de acción política, se elige la solución más idónea, se formula y se toman decisiones, para que en la última fase de su proyección se pueda poner en marcha y así dar lugar a la fase esperada y posterior, de la evaluación de la política a través de su respectivo monitoreo y/o seguimiento.

Es entonces, la política pública el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas_ que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia_ cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que

han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. Tamayo (1997).

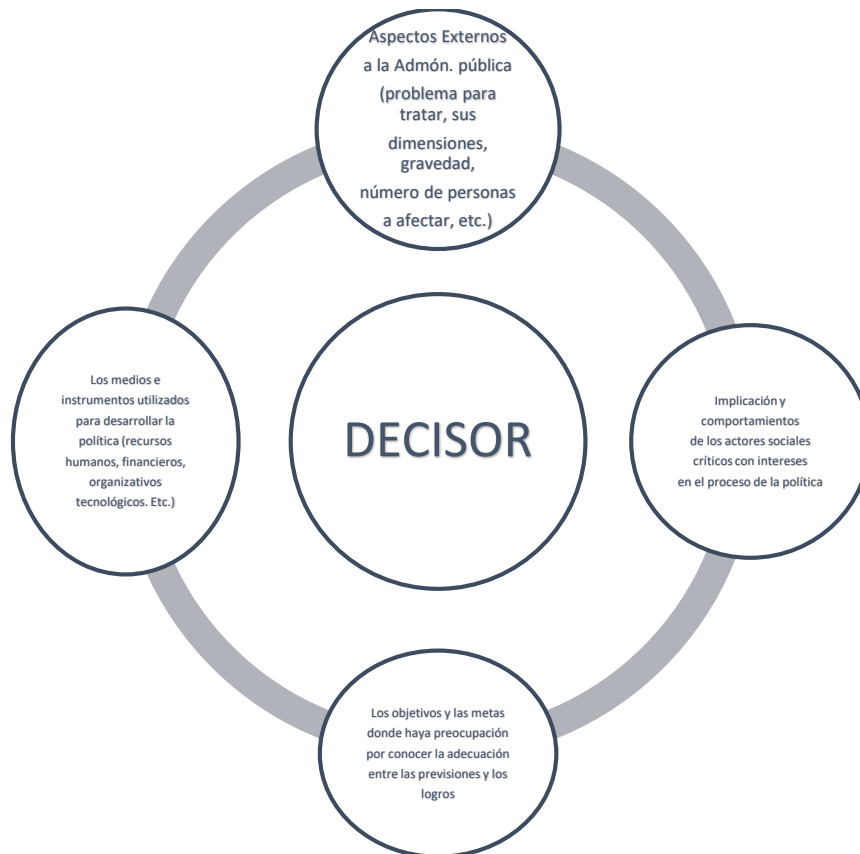
De otra parte, para hablar de políticas públicas, es necesario mencionar que se trata de hablar de decisiones del gobierno que incorpora además la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes, así, en esta perspectiva, disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones, y se abren nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsales, en las que gobierno y sociedad enfrentan de forma variada_y en conjunto los problemas colectivos (Aguilar, 1992).

Además, la política pública debe centrarse en los aspectos más relevantes que le permitan entrever tanto el origen del problema, como la más pertinente solución, por ello, se puede decir que en un proceso de toma de decisiones lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, se diseñan, se deciden y se desarrollan. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación (formulación), implementación, impacto y evaluación (Aguilar, 1993).

De otra parte, Tamayo (1997) el análisis de las políticas públicas se puede ver como un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de diferentes disciplinas, que intentan mejorar la calidad de esos procesos de transformación de recursos en impactos, el análisis de políticas es “investigación para la acción”; y debe tener como objetivo central contribuir a quienes deciden tomar las decisiones

públicas a responder a los diversos interrogantes que se tienen para diseñar e implementar una política pública.

Imagen 1. Aspectos en los que debe centrarse la política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Tamayo, 1997.

De la figura se puede resaltar la relevancia en las decisiones que toman las personas encargadas de planear la política pública, pues dentro de ellas se debe contar con todos los elementos para poder diseñar e implementar una política, donde los actores sociales deben ser tenidos en cuenta, no como simplemente objetos dentro de determinado problema, sino que además de ello, son parte de la

esencia misma del problema, por lo que estos pueden de alguna u otra manera ser parte de la solución o al menos, aportar a ella.

Estos actores al llevar a cabo el análisis de la política se pueden observar como seres dinámicos dentro del problema por lo que resulta idónea su incorporación en la contribución de las posibles soluciones. De esta forma es como verdaderamente pudiera observarse un buen proceso de política pública. Más aun cuando se tratan temas vertebrales de la economía de un país como lo es México y para el caso en concreto, una política de emprendimiento que intenta subsanar tantos males que ha generado la pobreza misma en el país. De ser así, la política pública no debe ser vista desde una óptica de construcción conceptual, sino de una herramienta especial que debe llevar incrustada la consigna de su uso real.

Ahora bien, dentro de todo este engranaje de ejecución de la política pública, también se encuentra una parte fundamental de la misma, como lo es la evaluación, que de la cual se puede decir que cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los ciudadanos, incluso en los casos en que ésta constituye sólo una representación simbólica de la responsabilidad pública, sin consecuencias prácticas de tipo correctivo. La última justificación de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática (Bañon y Carrillo, 1994).

Otra perspectiva teórica enriquecedora es la aportada desde la década de los años 60, en donde Laswell, (1959) señala el concepto y además diseña el esquema denominado por él mismo como "*ciclo vital*", el cual consistió en un curso secuencial

a base de fases que lograban abarcar desde la identificación de determinado problema, hasta la respectiva y correspondiente evaluación de las políticas. Al respecto, cada etapa del ciclo de la policía se refiere a una parte específica de la solución a un problema debidamente identificado, de allí que se señale en primer lugar el reconocimiento del problema para luego de ello subirlo a la agenda, para después elegir la solución política adecuada y formular y tomar las decisiones necesarias, dando lugar a su acción - evaluación a través de su monitoreo, en palabras de Howlett y Ramesh, (2009).

Atendiendo a lo anteriormente enunciado sobre la base teórica para la implementación, ejecución y debida evaluación de la política pública, se puede analizar que en efecto, esta se presenta como un proceso adaptable de acuerdo a la dinámica particular del problema público y que es desde allí, donde se origina la interacción de la diversidad de actores que pueden llevar a provocar discusiones, y decisiones que sean dirigidas a realizar una implantación de acuerdo a las necesidades y desde allí otorgar una solución al problema público que puede trascender diferentes esferas de la vida en sociedad.

Carree, et al. (2002), han explicado la relación que existe entre los emprendedores y el desarrollo económico, aseverando que, en efecto, existe un equilibrio entre el desarrollo económico y estos, por lo que se considera de gran importancia la intervención por parte del gobierno en el fomento a la creación de empresas y genere distintos apoyos para las empresas ya existentes.

Es así como, otros estudiosos como Smallbone y Welter (2001) han hecho referencia a las múltiples formas en que el gobierno puede intervenir o influir en el

desarrollo de las Mipymes, tales como, la generación de políticas macroeconómicas, permitiendo planificar la forma de crecer, entre otros. También, con la existencia de una legislación variada, es decir, normatividad que resultara aplicable para cada tipo de empresa existente en determinado país.

Asimismo, los autores señalan la importancia de diseñar programas de apoyo a las Mipymes que le ayuden a salvar las limitaciones referentes al tamaño, desde los recursos internos que poseen, los cuales, pueden ser limitados. De otra parte, se considera importante generar apoyos para el desarrollo de aquellas instituciones que son parte del mercado y que de alguna u otra manera intervienen en él de manera directa o indirecta, son estas las empresas, los bancos e incluso, las instituciones financieras que operan como organismos intermediarios.

Por otro lado, Roper y Hart (2005), desarrollaron estudios en los que arrojaron que, las políticas relacionadas con el apoyo a las Mipymes tienden a obtener resultados positivos para la generación de empleo, así como, mejorar los procesos de las empresas y su misma infraestructura.

Bajo lo anteriormente expuesto, se observan diferentes formas de interpretar las políticas tendientes a influenciar el diseño de estrategias que permitan fortalecer a las Mipymes o incrementar los diferentes procesos de emprendimiento. De allí que, los diversos teóricos realicen referencias de sus estudios a la necesidad imperante de establecer políticas que se preocupen por las necesidades de las empresas y ataquen los problemas que estas poseen.

2.7 Teoría del desarrollo económico de Schumpeter

Como se ha dicho anteriormente, para 1978 Schumpeter define al emprendedor como aquél responsable de ese desequilibrio, disruptiva del sistema porque él se presenta como un innovador dentro del sistema económico imperante, de allí que pudiese afirmar que el desenvolvimiento económico se presentaba cuando se ponían en práctica nuevas combinaciones, y que hiciera énfasis en la aparición del individuo con el plus de emprendedor, pues se pueden llegar a poner en práctica esta mixtura o comparación en las que podía darse a través de cinco casos, siendo estos los siguientes:

1. La introducción de un nuevo bien
2. La introducción de un nuevo método de producción
3. La apertura de un nuevo mercado
4. La conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento
5. La creación de una nueva organización de cualquier industria.

De esta forma, logró establecer unos parámetros para el entendimiento teórico de la importancia de las combinaciones bajo las cuales se pueden mover los individuos emprendedores dentro del mismo desenvolvimiento económico al que él refiere como uno de sus estudios cúlspide desde la óptica económica.

Ahora bien, la teoría del desarrollo económico según la observancia de Schumpeter no es observada desde la óptica de la división del trabajo como si lo fue en las obras de Adam Smith y otros autores, sino que para el caso en concreto, se parte de la fijación de los límites conceptuales del emprendedor como aquél personaje capaz

de crear una total disruptiva a la forma tradicional de hacer las cosas, situación que a todas luces y a su modo de ver, genera un avance que no puede ser lineal dentro de la sociedad.

De allí que en sus obras se exprese con tal convencimiento de su pensar, que continuamente vincula al desarrollo económico con el emprendedor, dando a conocer una relación intrínseca entre estos, que pareciera no poder desprender cada uno de los conceptos, pues cada uno de ellos sobrevive en la medida que el otro lo haga.

Respecto al desenvolvimiento al que él hace alusión, se predica su cambio de manera endógena que se gesta de una manera inesperada y bastante disruptiva y es propiamente desde allí de donde nace precisamente la imagen materializada del emprendedor. De esta forma, se enfatiza en dicha teoría sobre la importancia de la creación de nuevas cosas dentro de determinados procesos, pues es ello, la fuerza radical para desenvolver cualquier aspecto económico que coadyuve, sin duda alguna a subsanar diversidad de problemáticas que pesan sobre la ciudadanía.

Sin duda alguna, este pequeño apartado Schumpeteriano ayuda a comprender la importancia del individuo como emprendedor dentro del desenvolvimiento económico, sin embargo, resultaría arriesgado afirmar que su existencia es la única para definir la riqueza económica, pero sí por lo menos, sostiene la importancia del papel que desempeña en todo el proceso y las oportunidades que recoge dentro de un entorno económica, política y socialmente competitivo.

2.8 Sobre la Gobernanza

El presente apartado plantea una visión holística del concepto de Gobernanza, desde la conceptualización de diferentes teóricos, así como el cambio funcional del mismo, pues a medida que el Estado y la ciudadanía emergen en la esfera global, van apareciendo nuevas formas de ejecutar las acciones, así como, nuevas formas de observar las mismas. Situación importante que se aborda en el presente estudio.

Según la Real Academia Española (RAE), la gobernanza es definida en principio como el arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía; para continuar con una segunda y básica acepción de que gobernanza es la acción de y efecto de gobernar y gobernarse.

En este sentido, la gobernanza implica que los mismos Gobiernos lleven consigo instrumentos que le permitan ser más eficaces en el marco de una economía globalizada, actuando con capacidad suficiente, al tiempo que pueda también garantizar y respetar las normas y desde luego, valores propios de una sociedad democrática, la misma bajo la cual, teóricamente hablando nos encontramos hoy día.

Las diferentes actividades en torno al desenvolvimiento del gobierno, han estado ligadas a los constantes cambios políticos, económicos y sociales, pues no podría predicarse un actuar administrativo sin la debida justificación de las diferentes instituciones y actores que entran en juego para moldear las formas de ejecutar el

quehacer del gobierno. En este sentido, entran en juego aspectos que sostienen la necesidad de una nueva forma de hacer las cosas a nivel estatal y social, pues no basta con argüir la existencia de herramientas tecnológica que han coadyuvado a un cambio singular en la forma de ejecutar las acciones del gobierno.

Esta re conceptualización de las condiciones sobre las cuales se maneja la ejecución de las administraciones al interior de determinado gobierno ha llevado consigo el interés de cambiar la forma en como se observa y se desarrollan las organizaciones, con el fin de hacer cara a los cambios tecnológicos, a las transformaciones del mercado, las formas de interactuar socialmente, los entornos internacionales que demandan cada vez más una efectividad en las políticas públicas, unos espacios más abiertos a la ciudadanía, entre otros.

Esta forma de ver las cosas, que parte del ideario y la subsecuente materialización de un cambio paradigmático que se ha expandido como sustento de la gobernanza, pero ya no de aquella visión tradicional de observar la gobernanza como poseedora del énfasis en la transparencia, en la redición de cuentas, pues de ello podríamos predecir que la conceptualización teórica del gobierno abierto, quedaría socavada a la mera visión de la modernización del aparato estatal, junto con sus diversas administraciones y de ello podríamos agotarlo en los estudios ya realizados en razón al gobierno electrónico y en los intentos por definir de manera somera los avances tecnológicos implementados en el quehacer propio del estado.

En un primer momento, los gobiernos han generado las políticas y diferentes normas que permiten la ejecución de la transparencia en los diferentes órganos del gobierno, entre ellas las administraciones públicas, con el sustento por un lado en

el cumplimiento de principios internacionales que demandan una nueva forma de hacer las cosas y, por otro lado, por el interés intrínseco de lograr una aparente y mejor legitimidad a través de procesos.

De allí que se pueda aseverar que el gobierno a través de sus diferentes estrategias bajo esta óptica, tendría el interés de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza, aprovechando las herramientas de política pública y logrando justificar de esta forma el ejercicio de un poder que tiene dificultades para obtener legitimidad, además de hacer frente a fenómenos de desafección muy fuertes (Pharr y Putnam, 2000).

Es importante destacar, que la observancia de la gobernanza no puede agotarse en el único interés de legitimar las acciones del gobierno, pues podríamos aducir que sería inocuo hablar de la misma, si esta concentra sus habilidades y actitudes en el mero interés numérico de generar confianza, en otras palabras, la visión sobre la forma de actuar de un gobierno, va más allá de la simple simbología de las palabras que le definen en un primer término, pues son los cambios globales, los que han permitido observar una forma más integral de entender la gobernanza.

No obstante, la gobernanza lleva consigo un desempeño dentro de un contexto que es altamente político y que se encuentra caracterizado por gran variedad de valores que presiona de alguna u otra manera a quien toma las decisiones, de allí que podamos entender a la misma, a partir de la forma en cómo se llevan a cabo las políticas internas de determinados países, la forma en cómo se encuentra

organizado un estado, incluso, la forma en cómo se maneja el acontecer político dentro de una nación.

Dentro de todos estos ámbitos que se relacionan con el desarrollo y ejecución de la gobernanza, se puede enfatizar que la misma enlaza al gobierno y a la administración pública por lo que se define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objetivo es crear, diseñar, implementar y evaluar diversos cursos de acción para poder prestar atención y atender en debida forma, regular y dar respuesta a las necesidades que lleva consigo el ciudadano, en palabras de (Espejel, 2013).

De otra parte, la gobernanza debe ser considerada como la forma esencial o central de la relación que pueda existir entre el gobierno y los ciudadanos, pues de ella devienen los diferentes procesos que permite coexistir y desarrollarse a estos dos. Al respecto, se aduce que es la gobernanza la que se encuentra a cargo de la administración pública, por lo que se predica que es esta el punto fundamental o cardinal del proceso de gobierno, hoy día.

La relación sobre la que enfatiza la gobernanza, no es otra que la generada a partir de las transformaciones del Estado en la actualidad, mismos cambios producidos desde el entorno globalizado que genera cambios insoslayables, de los cuales se hace casi que imposibles de escapar, por lo que de alguna u otra manera, estos procesos tocan también aquellas nociones sobre el derecho público, es decir, sobre la forma jurídico normativa en la que se desenvuelven las representaciones de su actuar bajo un entorno de gobierno más ideado para el ciudadano.

Sin duda alguna, como menciona Serna de la Garza, J (2010) el tema de la gobernanza traduce la transición a una concepción teórica y de realidad empírica sobre lo que es en la actualidad el estado y lo que en efecto, debería ser. Sin embargo, su misma conceptualización se encuentra ligada a otros aspectos como lo son la gobernabilidad e incluso la nueva gestión pública como observa Aguilar, pues estos se muestran como conceptos que además de tener una estrecha relación conceptualmente, se encuentran articulados sin duda alguna sobre las mismas problemáticas (la del gobierno o dirección de la sociedad), pues en últimas se han referido y seguro seguirán refiriéndose a la cantidad de preguntas, interrogantes y realidades, como asevera Aguilar (2008).

En este sentido, la gobernanza logra configurar un acercamiento o vinculación entre el gobierno y la administración pública de primer momento, por lo que se entiende que la misma define el conjunto de procesos, de las condiciones, valores, con el objetivo de llegar a crear, de diseñar y ejecutar determinados planes de acción, entendido esto como unas formas alternativas, o diversas de gobierno con el fin de atender de intervenir en la observancia de las necesidades del individuo, en este caso, dentro de la misma sociedad.

Ahora bien, si la gobernanza se ha encargado de enlazar los tipos de relaciones existentes en el ámbito gubernativo, administrativo, así como las relaciones que puedan surgir de ellas con otros actores, la misma ha sido entendida además como el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos, en

palabras de Espejel (2013), pues ella se encuentra de alguna u otra manera a cargo de la administración pública, por lo que presupone que se entiende que la misma se convierte en lo principal de todo proceso de gobierno en la actualidad.

Al respecto, dicho acontecer nos lleva a un punto de gran relevancia, como lo es el de las organizaciones modernas, las cuales entran a ejercer procesos de acción dentro de un entorno global de innumerables cambios, debido a la convergencia de diferentes actores sobre los cuales recae una participación, la misma que, en términos de Espejel se encuentra dentro de la noción de aldea global y que ejercita las influencias en su seno.

Todos los cambios llevados a cabo a nivel global, han sido determinantes para modular las condiciones actuales que reclaman un cambio significativo de las diferentes organizaciones, por lo que se han observado que las mismas han llevado a cabo acciones para encajar dentro de dichas mutaciones organizacionales por un lado los latentes cambios tecnológicos y por otro lado, la diversificación de los mercados, entre otros factores.

Sin duda alguna, la gobernanza ha tenido que lidiar con el quehacer propio de la política, para poder inmiscuirse en las distintas formas de gobernar, sin embargo, es claro como lo mencionan los autores señalados, que la misma se ha reflejado dentro de unas condiciones que han ameritado insoslayable una nueva forma de observancia y ejecución por parte del gobierno, es decir, un re conceptualización de las formas de ejecutarse. De allí que se pregonen las intrínsecas bifurcaciones del

actuar administrativo y de la latente necesidad de una revisión incluso conceptual acerca de la forma en cómo se debe administrar.

Ubicándonos en el siglo XXI frente a los cambios inexcusables de forma global, los escenarios gubernativos se convierten de forma idónea en el reflejo perfecto para que la gobernanza se desenvuelva y genere nuevas formas de entenderla y de ejecutarse, de ello que se piense que la misma genera mejores procesos de iniciativa participativa e impulse las relaciones continuas con el sector público, más allá de los aspectos externos como la corrupción, que han imposibilitado un vínculo con la misma.

De acuerdo con lo anterior, la gobernanza surge como un proceso determinante para la configuración de diversidad de políticas tendientes a recopilar las problemáticas de la ciudadanía y efectuar un razonamiento lógico para su atención, llevando consigo la toma de decisiones que impera dentro de determinado gobierno, pero a su vez, otorgando la posibilidad al individuo que hace parte de la sociedad común de conformar la toma de decisiones y a su vez ser objeto de beneficio de las diferentes políticas públicas proyectadas y ejecutadas.

Capítulo III. Análisis referencial de las políticas públicas de emprendimiento y Mipymes en México

El entendimiento de las políticas relacionadas con el emprendimiento y las Mipymes deben contar con una referencia específica de su uso, es decir, enmarcar el campo de acción sobre el cual se requiere estudiar, pues las políticas pueden contener un amplio margen de acción, que acapararlo todo sería un sinfín de procesos

complejos de abordar, por lo que, enfocar el estudio de estas resulta importante a efecto de establecer un marco definido de investigación.

Es así como, este capítulo se concentra en explorar las referencias que han existido a lo largo de la temporalidad de estudio, relacionadas con los antecedentes de la misma, el diseño, la implantación, la ejecución, los factores externos que intervienen en su desarrollo, la dinámica operativa y administrativa y desde luego, todo el espectro sobre el cuál se mueven las gestiones gubernamentales para desarrollar políticas relacionadas con este objeto de estudio.

3.1 Recorrido precedente de la política pública de emprendimiento y Mipymes en México.

Es importante reconocer a México como toda una red compleja en la que se presentan diferentes tipos de escenarios, poblaciones y desde luego, territorios, en donde los niveles de vida dependen sin duda alguna de las acciones corresponsales de aquellos que componen el Estado, las empresas y la ciudadanía, para promover, proveer y según sea el caso defender los derechos tanto económicos, como civiles, políticos e incluso comerciales.

De ahí que el objetivo de las políticas relacionadas con el emprendimiento y el desarrollo de las Mipymes, consistan en incrementar los niveles de la actividad emprendedora entre la población y promover un ambiente favorable para el surgimiento de nuevas firmas, en palabras de³Martinez, (2018)

³ La referencia de "firma" hace alusión a las Pymes que ya se encuentran legalmente establecidas y que a su modo de ver, se diferencian totalmente de la actividad esencial o netamente emprendedora. Sin embargo, para el estudio en concreto, se tiene en cuenta que el emprendimiento no solamente es dado a partir de un estado origen, sino que además, este se representa en cada una de las actividades de estas pequeñas y medianas empresas que se encuentran en constante innovación.

De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar como punto de partida, el análisis exploratorio sobre la existencia de un diagnóstico actualizado para su definición, el cual se permite entender el panorama inicial sobre el cual se gesta la necesidad de la implantación de determinada política. Al respecto, se evidencia que estas políticas públicas surgen por mandato de diversas leyes que le han dado lugar al impulso de estas, además de rodearse de un entorno económico global que permite la creación de este tipo de políticas.

En este sentido, y para enfocar el estudio, será importante retomar el sexenio del mandato de los expresidentes Mexicanos Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa (2000 – 2006) y (2006 - 2012), respectivamente, de allí que para el año 2000 las Mipymes y las diferentes estrategias para emprendedores comenzaron a aparecer en el presupuesto de egresos de la federación, para ello, quien se encontraba como responsable de instrumentar las diferentes acciones respecto de la mejora económica, así como de los diferentes apoyos a las empresas, especialmente las de menor tamaño, era la entonces secretaria de economía, exclusivamente.⁴ Ello, para la coordinación de los diferentes esfuerzos para apoyar a las Mipymes y con esto, permitir que se convirtieran en empresas productivas y competitivas que permitieran generar empleos.

Bajo esta óptica, la entonces secretaria de economía, antes denominada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) liderada por Luis Ernesto Derbez y bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006) obtuvo recursos descargados

⁴ Decreto que reforma al reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el DOF de 6 de marzo de 2001.

(gasto público) del Presupuesto de Egresos de la Federación para apoyar a las iniciativas productivas, para el desarrollo y también la consolidación de las distintas Mipymes, de esta manera, a través de la instrumentación de las distintas medidas de política y de normativa, se establecieron estrategias como la del acceso al financiamiento, creación y fortalecimiento de empresas, innovación y desarrollo tecnológico, articulación económica regional y sectorial, acceso a mercados⁵.

Es así como, empiezan a aparecer la figura de los “multiplicadores de apoyo”, tales como, los gobiernos federales, municipales, instituciones educativas y de investigación, así como los organismos intermedios, sean nacionales y extranjeros o públicos y privados.

De acuerdo con el panorama anterior, la Subsecretaría de ese entonces comenzó a materializar las ideas de dicho impulso económico a través de la creación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fampyme) y el Fondo de Fomento a la Integración de cadenas productivas (Fidecap) 2001, Fondo de Apoyo para el acceso al financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Foafi) 2002, Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (Facoe) 2003.⁶

Para el año 2009 se configura otro Fideicomiso denominado “México Emprende” para promover el acceso al financiamiento, al respecto, es importante mencionar que este Fideicomiso estuvo operando a través de dichos lineamientos; sin embargo, para el año 2016 cambió de nombre a “Fideicomiso para promover el

⁵ Libro blanco, Política de Mipymes/Inadem 2013-2018, pp.34.

⁶ Libro blanco del Inadem, Política de Mipymes/Inadem 2013-2018. Pp. 40.

acceso al financiamiento de Mipymes y Emprendedores (Fiprapyme)” operando a través de sus reglas de operación.

3.2 Recorrido consiguiente de la política pública de emprendimiento y Mipymes en México.

Desde los ejercicios fiscales precedentes, se logró vislumbrar las políticas relacionadas con el Emprendimiento y las Mipymes, todas, bajo el enfoque manejado en los Planes de Desarrollo sobre aumentar la productividad en las Mipymes, como cúspide de su ideal empresarial, además de considerar al Desarrollo Industrial en el siglo pasado, como factor determinante para mejorar la economía del país, de allí que se consolidara además el Sistema Nacional de Financiamiento Pyme y se generaran nuevos esquemas de financiamiento a través de intermediarios financieros, bajo la perspectiva triangulada de entrega de recursos.

Es entonces, este panorama, el que permitirá entender los hechos siguientes a su planeación, por lo que a partir de la elección del ex presidente Enrique Peña Nieto se fijan prioridades para la ejecución de la política pública, siendo estas las siguientes:

- *“Diseñar e implementar una política pública integral en emprendedurismo y apoyo a los empresarios.*
- *Apoyar el emprendedurismo tradicional y el emprendedurismo de alto impacto, y potenciar los nuevos tipos de emprendedurismo.*
- *Fomentar la cultura emprendedora en México.*

- Fortalecer el posicionamiento internacional de México en materia de emprendedurismo y apoyo a Emprendedores y MIPYMES.
- Establecer un esquema de seguimiento y evaluación de las actividades de emprendedores y empresarios”

Lo anterior, en palabras textuales del libro blanco de Inadem 2018. En este sentido, las estrategias fueron establecidas como consecuencia de análisis y proyección de la política pública efectuada con anterioridad y que dio lugar a fijar las líneas de acción de esta.



Fuente: Libro blanco Inadem, 2013-2018.

De acuerdo con lo anterior, se da lugar a la creación del Instituto Nacional Emprendedor, un Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, cuyo objeto sería:

“Instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a Emprendedores y a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial era la Subsecretaría para la pequeña y mediana empresa través del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme), el cual, estuvo ejecutándose desde el año 2004 hasta el 2013”⁷

Este Instituto ha venido desarrollando y ejecutando la política pública de Emprendimiento en México, así como las diferentes estrategias para el impuso de las Micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los diferentes integrantes del ecosistema emprendedor preponderante en México. Este instituto para poder operar el Fondo Nacional Emprendedor, se debe sujetar a las políticas nacionales, así como, a las reglas de operación que permiten establecer la ruta para la ejecución de los distintos programas, convocatorias y estrategias para su aplicación.

De esta evolución acaecida dentro del marco de una política en todo el territorio Mexicano, se puede observar su transformación paradójica a partir del año 2013, cuando el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), se une con el Fondo Emprendedor

3.3 Los actores en la política pública

A partir del enfoque de análisis de políticas, se puede llegar a establecer uno de los puntos más relevantes que marca el inicio de la interpretación y entendimiento tanto del diseño, como de la ejecución de las políticas públicas, de esta manera se logra

⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el DOF el 14 de enero de 2013. México.

establecer la forma en cómo está compuesta la política, a través de sus valores determinantes que entran dentro del mismo juego de poder y de arena política.

Al respecto, es importante señalar, como lo menciona Subirats (2015), bajo la misma línea de Fontaine (2015) en que es en el Estado donde colectivamente hemos de movernos para encontrar salida a problemas que nos afectan a todos, además, donde las instituciones públicas son de las partes necesarias del escenario, del entramado de los actores que intervienen en los asuntos propios de las políticas públicas, de otra manera, los asuntos que requieren respuestas políticas y colectivas.

De allí que el análisis de la política tenga que surtirse a través de un proceso ordenado, que fije como columna vertebral a aquellos factores que han permitido su desencadenamiento a fin de establecer la forma en como efectivamente esta se ha proyectado y ejecutado. Esto determinará como se ha gobernado y ante quienes se ha gobernado, avizorando la forma en como se ha desarrollado el Estado a través de sus distintos programas y líneas de acción.

El proceso de las políticas públicas, suponen todo un cúmulo de herramientas y de conjuntos agrupados o no en las diferentes decisiones llevadas a cabo a través de sus actores, ya sean económicos, sociales y políticos, con la finalidad de realizar una atención a las problemáticas evidenciadas en el transcurrir del tiempo de determinado país y determinado como un problema público.

A partir de este enfoque de política, se ha afirmado que permite sacar a la luz a sus actores esenciales (Mény y Thoenig, citados por Roth, 2006). “(...) el análisis de las

políticas públicas se sustenta en el objetivo importante de identificar a los actores que confluyen en un proceso de definición, en un proceso de decisión y por supuesto de implementación de una política, en este sentido, se busca sacar a la luz las posturas, los intereses y desde luego, los objetivos de esos actores”

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que los actores que permiten realizar todo el entramado de la política pública, llevan a cabo una función especial dentro de la misma, a partir de la postura que le caracterice, ya sea de orden público o privado, de allí que se pueda observar la influencia que pueden llegar a tener sobre los demás actores o sobre la misma política pública en concreto, algo muy similar a lo plasmado discursivamente en la elección racional, sobre la escogencia de sus beneficios, sustentados en una decisión formal que es motivada por intereses propios, explícitos y racionales dentro de determinado ámbito.

En el presente se consideró identificar a todos los tipos de actores que de alguna u otra manera entraron al juego del poder o a la dinámica de política pública de ejecución puesta en marcha, para entender la toma de decisiones que se gesta en todo el proceso del desenvolvimiento de la política. A partir de aquí y con base en la herramienta de investigación de estudio descriptivo y de revisión documental se logró establecer los actores más preponderantes que han surtido el clico previo a la puesta en marcha de la política, así como, de aquellos que impulsaron o tomaron decisiones en el transcurso de la misma.

3.3.1 Principales actores en el diseño de la política pública para el emprendimiento y las Mipymes en México.

En la política pública de emprendimiento y Pymes en México convergen multiplicidad de factores, pues se trata de una política esencial dentro del desarrollo económico de un país, por ello, la intervención de diversidad de actores se puede ver reflejada tanto en aspectos económicos, como políticos y desde luego sociales, bajo esta óptica, la diversidad de espectros que confluyen en su proyección y ejecución de política, permiten establecer para los estudios del tema, la dinámica bajo la cual se mueven y enmarcan, así como las influencias que de ella pudieran derivar o que de ellas pudieran nutrirse.

Bajo este panorama, coexiste una sociedad muy compleja en la que a través de sus componentes e interacciones se mantiene en una constante activa de actuación en la que, sin duda alguna, puede derivar, cambiar o mutar con el paso del tiempo, de esta manera, es como se comienzan a gestar las diferentes relaciones e interacciones de interdependencia.

A través de este horizonte, se permite analizar aquella complejidad, identificar y establecer las partes que resultan relevantes a las situaciones, de allí que sea justo y necesario realizar un análisis exploratorio que arroje resultados de la influencia o simple participación de actores, de tal suerte que se pudiera evidenciar a aquellos actores que han sido responsables del diseño de la política pública de emprendimiento en México y sus derivados.

Bajo este contexto teórico y analítico, es importante resaltar que, para el desarrollo del emprendimiento en México, en efecto, han entrado dentro del contexto diferentes actores en la arena de juego, sin embargo, es de resaltar que para el caso en concreto, los actores son los mismos en todas las escenas de gobierno, así como, en el transcurrir del tiempo, pues estos se concentran a nivel estatal u/o gubernamental y no en la esfera civil.

Para el diseño de esta política pública, del análisis exploratorio y documental, se ha logrado identificar que sus principales y relevantes actores son de índole gubernamental, tales como, el poder ejecutivo, el poder legislativo, la secretaría de economía a través del Instituto Nacional del Emprendedor, las Secretarías de Desarrollo Económico (SEDECOS) quienes vienen a representar los intereses del Estado, así como los diferentes gobiernos de Estados en todo el país.

Estos actores son capaces de influir de la misma forma, pues se entiende que hacen parte del mismo sector, tanto en la toma de decisiones, como en la ejecución de la propia política, así como sus intereses se rigen bajo la misma óptica, la de poner la puesta en marcha de los criterios descritos en el Plan Nacional de Desarrollo Correspondiente, además de dar cumplimiento con los lineamientos y parámetros establecidos en la política general del presidente de la república.

A continuación, se presenta un esquema de la participación de los actores relevantes en el diseño y ejecución de la política pública:

Estado Mexicano

A continuación, se relacionan los poderes y organismos que en teoría ejercen las labores de control necesarias para el debido funcionamiento del país. De acuerdo a la información suministrada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el presupuesto

de egresos de la federación, así como las cuentas públicas de los años anteriormente descritos, en el Estado Mexicano coexisten actores gubernamentales que han permitido realizar el diseño de la política pública de pyme y de emprendimiento en México.

Poder Ejecutivo Se conforma por el Presidente de la República, los Gobernadores en los Estados y los Presidentes municipales. Su función principal es administrar los recursos públicos para invertirlos en el desarrollo social, político y económico del municipio, estado o país que representa mediante programas, acciones, planes y estrategias gubernamentales. (Puede expedir las leyes referentes al caso en concreto).

Poder Legislativo Se conforma por los Senadores y diputados. se encargan de hacer, modificar o eliminar leyes (Analizar y aprobar leyes pertinentes al caso en concreto). Reformas a las Leyes vertebrales de las Mipymes.

Secretaría de Economía Secretaría de estado. Encargada de la administración, regulación y fomento de la industria, comercio y la prestación de servicios. Encabeza el diseño y ejecución de la política.

Instituto Nacional Emprendedor Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, se encarga de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y Mipymes.

Secretarías de Desarrollo Económico Dependencia de la Administración Pública. Promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del Estado.

Fuente: Elaboración propia, con datos de análisis documental y exploratorio. 2019.

Estos actores se enmarcan única y exclusivamente dentro de la esfera gubernamental - estatal, de allí que se predique su predominancia en el diseño de la política. En efecto, para el diseño de esta se tiene en cuenta las opiniones y proyecciones que estos actores pudieran tener para la proyección acertada de la misma, de tal suerte que cada una de sus acciones y decisiones se encuentren encaminadas y enfocadas a dar cumplimiento taxativo a cada uno de los aspectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, por ser una política de índole nacional, es decir, que le compete a todo el Estado Mexicano.

3.3.2 Principales actores en la ejecución de la política pública.

ESTADO MEXICANO

A continuación, se relacionan los actores que han confluído y/o coadyuvado a la ejecución de la política pública. Estos actores pueden ser de índole público o privado, permitiendo configurar todo un escenario de redes de política que permite identificar la forma en que estos interactúan dentro del Estado Mexicano.

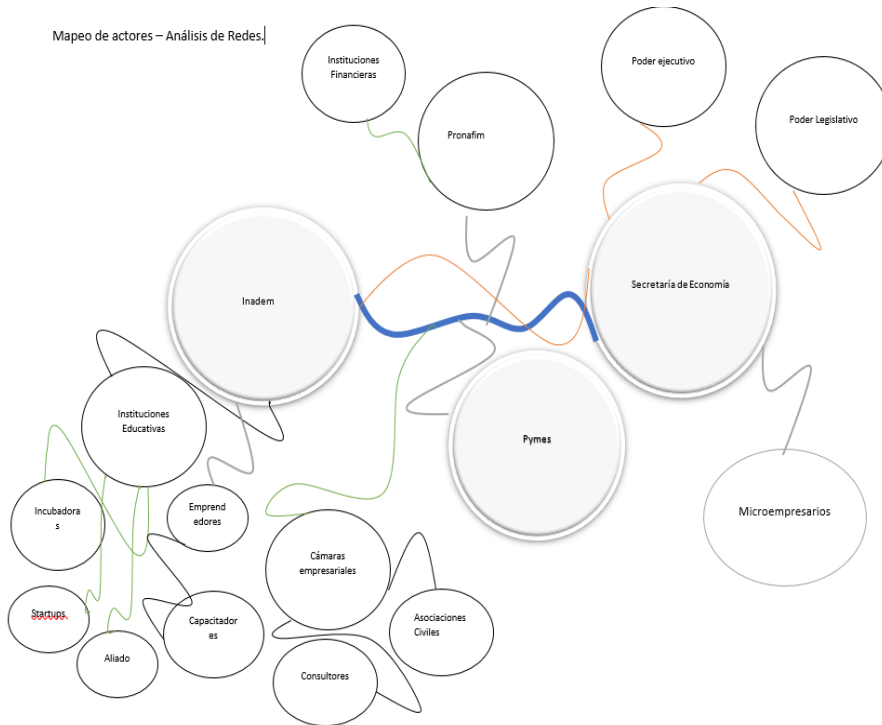
Poder Ejecutivo	Se conforma por el Presidente de la República, los Gobernadores en los Estados y los Presidentes municipales. Su función principal es administrar los recursos públicos para invertirlos en el el desarrollo social, político y económico del municipio, estado o país que representa mediante programas, acciones, planes y estrategias gubernamentales. (Puede expedir las leyes referentes al caso en concreto).
Poder Legislativo	Se conforma por los Senadores y diputados. se encargan de hacer, modificar o eliminar leyes (Analizar y aprobar leyes pertinentes al caso en concreto).
Secretaría de Economía	Secretaría de estado. Encargada de la administración, regulación y fomento de la industria, comercio y la prestación de servicios. Encabeza el diseño, ejecución y/o implantación de la política, además de intervenir en evaluaciones de la misma.
Instituto Nacional Emprendedor	Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, se encargó de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y Mipymes. Institución rectora de la política.
Secretarías de Desarrollo Económico	Dependencia de la Administración Pública. Promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del Estado. Toma de decisiones y beneficiario de apoyos del FNE.
Pronafim	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, de la Secretaría de Economía. Impulso a Microempresarios con esquemas de Financiamiento a partir de instituciones Microfinancieras.
Instituciones Financieras	Las diferentes instituciones que generan financiamiento a partir de presupuesto otorgado por Institutos con presupuesto para desarrollar los programas. Caso Pronafim.
Banca de Desarrollo	Promoción del crecimiento económico a partir de esquemas de financiamiento a empresas productivas.
Asociaciones Civiles	Diferentes asociaciones generadoras de presión para la generación de política y participación en toma de decisiones.
Instituciones de Educación Superior	Las diferentes Universidades públicas o privadas que incentivan el ejercicio de las distintas incubadoras y emprendedores y participan en los distintos programas de apoyo. Articuladores.
Cámaras empresariales	Agrupaciones empresariales, que son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en la Ley de Cámaras Empresariales y sus confederaciones.

Capacitadores	Los que coadyuvan al ejercicio de la política pública de emprendimiento, a través de las instituciones educativas o sector privado, modelos de intermediarios.
Consultores	Los que se agrupan en las distintas Instituciones educativas y permiten ejercer consultoría entre los años 2013-2016.
Organismos Intermedios	Instituciones públicas y/o privadas que ejecutan proyectos con apoyo del FNE o fungen como dispersores de los APOYOS, con la finalidad de atender a la POBLACIÓN OBJETIVO. Podrán ser Organismos Intermedios: las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, el Consejo Coordinador Empresarial; Cámaras y Confederaciones empresariales; Asociaciones Civiles especializadas en emprendimiento, siempre y cuando acrediten una antigüedad mínima de constitución de tres años a la fecha de ingreso de su documentación jurídica y cuenten con al menos 100 miembros asociados, o afiliados a sus miembros, con una metodología o característica ampliamente reconocida a nivel internacional confirmada por la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento; así como, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico A.C., cuando se trate de proyectos que involucren a diversas Entidades Federativas, y los NUCLEOS PRODUCTIVOS, las Aceleradoras, las Incubadoras, y los proveedores que están inscritos en la Vitrina de Formación Empresarial y Tecnología para el ejercicio fiscal vigente. (Según reglas de operación FNE 2018).
Pequeñas y Medianas Empresas	Llamadas Pymes, y se caracterizan por ser un factor importante en la economía de México. El gobierno Mexicano reporta apoyos desde el año 2004. Estas se clasifican de acuerdo al número de empleados con los que cuenten, previamente establecido en Ley.
Microempresas	Negocios con menos de 10 trabajadores. De su existencia se predica una gran cantidad de ellas en el sector económico de México.
Emprendedores	Personas dentro del engranaje económico del sistema Mexicano que lleva consigo una idea que quiere materializar a través de recursos, con el fin de generar empresa.
Incubadoras	Las organizaciones que se pueden agrupar a través de una Universidad o individualmente desde el sector privado, su finalidad es la de acelerar los proyectos de los emprendedores a través de una amplia gama de recursos.
Asociaciones Civiles	Organizaciones privadas. Por lo general realizan grupos de presión para la instauración de diversas políticas públicas.

CUADRO DE ACTORES

CUADRO DE ACTORES DE POLÍTICA PÚBLICA.

Mapeo de actores – Análisis de Redes.



Jerarquización de influencia de la red de actores del diseño de la PP.

	Respaldo total
	Realiza directrices de política
	Participa en el diseño y ejecución
	Instrumenta la política
	Fomenta la política

A partir de lo anterior, se observa que el grado de influencia es otorgado en la medida en que estos actores intervienen en el diseño de la política, es claro, que cada uno de ellos tiene una tarea específica dentro del procedimiento que se surte de política, pues obedece por un lado a las actividades sobre las cuales está facultado para realizar y por otro, bajo el interés que le mueve para desarrollar y desplegar determinada política.

Por otro lado, también se puede predicar la existencia de diferentes actores internacionales como la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas entre otros, que han sido determinantes para las respectivas exhortaciones y recomendaciones para el impulso de políticas que permitan considerar a los emprendedores dentro de los diferentes modelos económicos.

De otra parte, lo que se observa es que si bien la ciudadanía y diferentes organizaciones han estado pendiente del desarrollo del emprendimiento y de las diferentes programas y políticas referente a ello, no se evidencia que hayan sido partícipes de la elaboración de la política pública, ni mucho menos, de la colaboración para su implementación, lo que nos conduce a entender, que en lo que tiene que ver con el tema en comento, los actores se reúnen bajo un plano gubernamental y estatal, más no, frente a la participación ciudadana, por lo que pueden presentarse como grupos de presión, más que de concertación, como en la práctica debería suceder.

Lo anterior, resulta claro en el entendido que, para la toma de decisiones en el ámbito de política pública en México, en su mayoría obedecen a procesos muy centralizados y celosos de la participación democrática de otros actores que pueden

intervenir, siendo para el caso en concreto, los beneficiados o los afectados, situación que, a todas luces, impide establecer un proceso democrático desde su implementación y posiblemente en el transcurrir de su ejecución.

3.4 Instauración de la política pública a nivel nacional.

La política pública tiene su sustento jurídico, no solamente de las normas ya existentes para su aplicación, sino, además, en los diferentes planes Nacionales de desarrollo, en adelante (PND), por lo que, para el estudio que aquí se plantea, el PND es el rector para el entendimiento de la instauración de la política pública relacionada con el Emprendimiento y las Mipymes, tomando como punto de referencia el 2014 hasta el 2018.

3.4.1 Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), es aquél documento grueso en el que se incluye una serie de aspectos relacionados con los objetivos, metas y estrategias prioritarias que se llevarán a cabo en determinado sexenio. Sin duda alguna, este documento que es de carácter nacional, lleva implícito la responsabilidad de definir los asuntos más relevantes en materia de política pública, por lo que se entiende que es el documento base del cual emanan los caminos que tanto las instituciones que diseñan y las que ejecutan las diferentes políticas públicas, deben alinear en cada una de sus actuaciones a esta columna vertebral de la política.

En este sentido, en lo que tiene que ver con el Plan Nacional de Desarrollo, si bien es cierto que este estudio se enfoca específicamente en el sexenio de 2013 a 2018, resulta importante tomar en cuenta como punto de partida a manera global, lo

acontecido en los años 2007 al 2012 pues desde allí se fija muy delimitadamente los ejes articuladores para el desarrollo de las políticas del período de gobierno del presidente Felipe Calderón para ese entonces. De este plan de desarrollo, se puede extraer valiosa información que sustenta lo anteriormente enunciado, así como, la forma en como se llevó a cabo la política nacional para los ejes correspondientes.

Es así como, el plan nacional de desarrollo de 2007 – 2012 en el Eje 2 *“Economía competitiva y generadora de empleos”* evidenció un diagnóstico del crecimiento promedio de la economía en México en el que expresó que ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada, por lo que se hace necesario generar nuevas condiciones para que el producto y empleo tengan crecimiento mayor frente a lo observado en las últimas dos décadas y propone un crecimiento anual del PIB del 5% al final del sexenio.

También se aseguró que *“en ausencia de cambios importantes, el crecimiento de la economía mexicana será, en promedio, de alrededor de 3.5 % por año, lo que implica un incremento per cápita cercano a 2.4%. De mantenerse esta situación, tomaría 30 años duplicar el nivel de ingreso por habitante”*. Una comparación con países como Chile, China, Corea del Sur y Singapur deja claro que se puede acelerar el crecimiento económico a partir de la implementación de políticas públicas adecuadas. Al mismo tiempo, la competencia internacional implica que se necesitan acciones decididas para mantener la competitividad: la pasividad sólo llevaría a un mayor rezago. Las estrategias delineadas en este Plan buscan un crecimiento del PIB per cápita de por lo menos 20% de 2006 al 2012”.

Aduce además que “para crecer a una tasa mayor, el país necesita incrementar la inversión y la productividad. En México, el crecimiento de la productividad durante los últimos 45 años ha sido la mitad del observado en Chile y una cuarta parte del observado en Corea del Sur, Irlanda y Singapur. Asimismo, la inversión en México ha sido sustancialmente menor a la registrada en estos tres países durante el mismo lapso, y a la experimentada en Chile en los últimos quince años, cuando ese país alcanzó un mayor crecimiento”

Pues bien, en este sentido se añade que “con base en información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), se estima que las MIPyMEs constituyen el 99% del total de unidades económicas del país, representan alrededor del 50% del PIB y contribuyen a generar más del 70% de los empleos en México. Dado lo anterior, es fundamental fortalecer a las MIPyMEs como parte de la estrategia para aumentar los niveles de productividad del país y generar empleos” de allí que asegure además que el impacto de las distintas estrategias será mayor en las empresas de menor tamaño.

Incorpora el objetivo 6 para Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas y como estrategia fija la 6.1 para favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMEs e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades. Teniendo como eje fundamental que la atención de las Mipymes debía centrar su propuesta en la creación de una política de desarrollo empresarial basada en cinco segmentos importantes:

1. Incluyendo a emprendedores, mujeres y hombres que se encuentran en proceso de creación y desarrollo de una empresa.

2. Compuesto por microempresas tradicionales
3. Pequeñas y medianas empresas
4. Grupo de Mipymes que tienen mayor dinamismo en crecimiento y de empleos
5. Empresas establecidas que vertebran las cadenas productivas.

3.4.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Lo descrito en el apartado anterior, funge como abrebocas para entender la transición de política en cuanto a los años que ocupa este estudio, es así como, para el año 2013 se emite un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, como deber que tiene cada uno de los Presidentes de turno, al asumir el cargo y en virtud del Artículo 21 de la Ley de Planeación que a la letra dice *“El Presidente de la Republica enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión.”*, este plan Nacional de Desarrollo es aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro del plazo de dos meses contados a partir de su recepción.

Bajo esta óptica, es importante resaltar que este Plan debe precisar los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo, entre diversidad de objetivos, principios y deberes que se sustenten en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de consolidarse como la política vertebral del país.

En este sentido, para el siguiente sexenio, materia de investigación de la presente, se estableció un Plan Nacional de Desarrollo para los años 2013-2018, con la

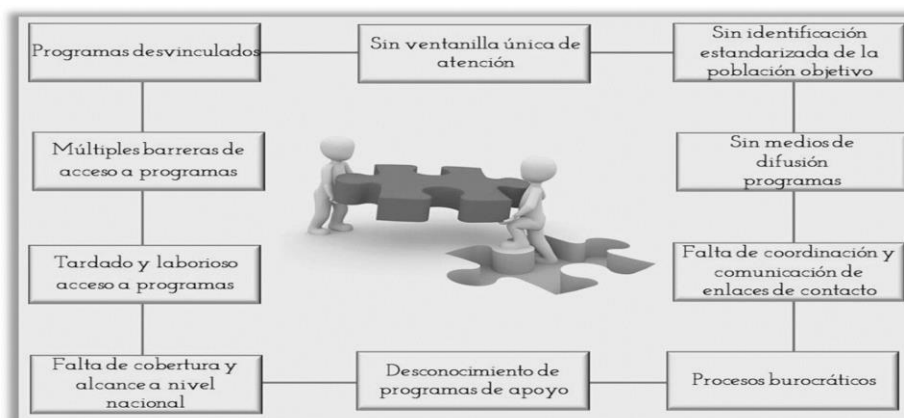
prerrogativa discursiva de la **igualdad de oportunidades para un México seguro**.

Partiendo de allí, enuncia el mismo documento que se realizó consulta ciudadana del 28 de febrero al 26 de abril de 2013, a través de la página pnd.gob.mx, *“en la que participaron 129,299 ciudadanos, de los cuales el 52% fueron jóvenes menores de 30 años, el 36% fueron mujeres y el 2% fueron adultos mayores a 65 años. El principal objetivo de la encuesta fue conocer las grandes preocupaciones de la ciudadanía para delinear el contenido de las Metas Nacionales, y verificar que los objetivos planteados para alcanzar cada una de éstas estuvieran en línea con las demandas de la ciudadanía”*

Dentro del análisis de tal encuesta, se evidenció que un grupo de encuestados manifestaban que las políticas que más ayudarían son *“(...) créditos para mujeres emprendedoras (...)”*

En este sentido, partiendo de un análisis de la situación de México, también se evidenció que *“Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) constituyen más del 90% del tejido empresarial en la mayoría de los países del mundo”*. Mencionó el PND que, por citar algunos ejemplos, en la Unión Europea y en Estados Unidos representan el 95% de las unidades económicas proveen más del 75% de los puestos de trabajo. Se adujo además que, en México, *“(...) las MIPYMES aportan alrededor del 34.7% de la Producción Bruta Total y generan 73% de los empleos, lo que significa más de 19.6 millones de puestos laborales(...)”*. Resulta indiscutible que la política inició con la orientación de apoyar a las Mipymes productivas y formales y, por supuesto, a los emprendedores, siendo estos, la pieza

angular de la agenda de gobierno, a fin de consolidarla como palanca estratégica del desarrollo nacional y de generación de bienestar para los mexicanos”



Fuente: Tomado del libro blanco Inadem 2013-2018: Problemática detectada en el diagnóstico de política pública.

De acuerdo con lo anterior, se propuso establecer una **política de fomento económico para crear mayores empleos y desarrollar los sectores estratégicos del país**, que dichos sectores han sido de beneficio para establecer las diferentes convocatorias del Instituto Nacional del Emprendedor acorde a los sectores más preponderantes de ser atendidos. A la vez, que impulsara y fortaleciera el mercado interno, desde los emprendedores y desde luego, las micro, pequeñas y medianas empresas, entre otras.

En este sentido, se determinó el objetivo general de “Llevar a México a su máximo potencial” y de alcanzar las 5 metas nacionales propuestas: I. México en Paz, II. México Incluyente, III. México con educación de calidad, IV. México Próspero y V. México con Responsabilidad Global, aplicando en este sentido, 3 estrategias transversales en los programas de la Administración Pública Federal: a)

Democratizar la Productividad, b) Gobierno Cercano y Moderno, y c) Perspectiva de Género.

De igual manera, la estrategia 3.1.3 fijó en una de sus líneas de acción el impulso de la cultura emprendedora, y la promoción del desarrollo del emprendedor de las instituciones de educación superior y centros de investigación. En este sentido, estableció en la estrategia 4.8.4 el impulso a estos emprendedores y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Esta estrategia, pretendiendo fortalecer a las Mipymes a través de una inserción exitosa en las cadenas de valor de los sectores estratégicos; un sistema de información, seguimiento, evaluación y difusión de su impacto, entre otros.

De acuerdo con lo anteriormente plasmado, se entiende que, en efecto, se predicó la existencia de una perspectiva del entorno del país, pasando por estadísticas, así como de la realidad social, que permitió establecer la urgencia de tener programas y políticas públicas afines al emprendimiento e impulso a las Mipymes, como vértebra para la promoción del sector económico del país.



Fuente: Tomado del libro blanco Inadem 2013-2018 (Diseño de la política a través del PND)

Este objetivo 4.8 “Desarrollar a los sectores estratégicos del país”, de la meta nacional IV. México Próspero y el objetivo 5.3 Reafirmar el compromiso del país con

el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva de la meta nacional V. México con responsabilidad global son materia del programa sectorial denominado Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018.

Llevar a México a su máximo potencial			
I. México en Paz	Obj. 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática	IV. México próspero	Obj. 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país. con potencial de crecimiento.
	Obj. 1.2 Garantizar la seguridad nacional		Obj. 4.3 Promover el empleo de calidad.
	Obj. 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública		Obj. 4.4 Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo
	Obj. 1.4 Garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente		Obj. 4.5 Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.
	Obj. 1.5 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación		Obj. 4.6 Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.
	Obj. 1.6 Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano		Obj. 4.7 Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.
II. México incluyente	Obj. 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	V. México con responsabilidad global	Obj. 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.
	Obj. 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.		Obj. 4.9 Contar con una infraestructura de transporte que se
	Obj. 2.3 Asegurar el acceso a los servicios de salud.		Obj. 4.10 Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.
	Obj. 2.4 Ampliar el acceso a la seguridad social.		Obj. 4.11 Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.
	Obj. 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.		Obj. 5.1 Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.
III. México con educación de calidad	Obj. 3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	V. México con responsabilidad global	Obj. 5.2 Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.
	Obj. 3.2 Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.		Obj. 5.3 Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.
	Obj. 3.3 Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.		Obj. 5.4 Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el
	Obj. 3.4 Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.		
	Obj. 3.5 Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.		

Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Bajo esta óptica, se observa que, la política se enmarca en el objetivo 4.8 y el objetivo 5.3, pilares importantes para el diseño y ejecución de los distintos programas que busquen consagrar ideas y objetivos encaminados a desarrollar los sectores estratégicos del país y además, permitan reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y desde luego, la integración productiva.

Por otro lado, y derivado de la iniciativa de la entonces secretaría de economía, se planteó la existencia del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018, mismo que se articula con los programas de las instituciones ejecutoras de la

política pública, es así como, se estableció en sus objetivos, estrategias y líneas de acción, mismas que tendrían que estar alineadas al PND 2013-2018, dentro de los objetivos de para el logro de las metas que pregona el PND sobre un IV. México Próspero y un V. México con Responsabilidad Global.

Objetivos Sectoriales al PND 2013-2018 (PRODEINN)		
Meta Nacional	México Próspero	México con Responsabilidad Global
Objetivo de la Meta Nacional	4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.	5.3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.
Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	4.8.1. Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores dinámicos y tradicionales de la economía mexicana, de manera regional y sectorialmente equilibrada. 4.8.2. Promover mayores niveles de inversión y competitividad en el sector minero. 4.8.3 Orientar y hacer más eficiente el gasto público para fortalecer el mercado interno. 4.8.4. Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas. 4.8.5. Fomentar la economía social.	5.3.1. Impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global. 5.3.2. Fomentar la integración regional de México, estableciendo acuerdos económicos estratégicos y profundizando los ya existentes.
Objetivo PRODEINN 2013-2018	1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas. 2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento. 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES	5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del PRODEINN 2013-2018

De lo que se observa, se puede establecer que, el PRODEINN 2013-2018 alineó los objetivos sectoriales a las estrategias y objetivos de las metas nacionales, atendiendo a la estrategia 4.8 y 5.3. **Asimismo, el PRODEINN tiene su objetivo sectorial 3 “impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las Mipymes”, el cual se encontró alineado con la estrategia nacional 4.8 “Desarrollar los sectores estratégicos del país”**

Derivado de ello, en el 2013, el presidente Enrique Peña Nieto giró la instrucción de crear el Instituto Nacional del Emprendedor, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que sería el encargado de llevar a cabo la nueva política

de índole nacional, relacionada con el emprendimiento y las Mipymes en el país, estableciendo así, los objetivos y metas a perseguir.

CAPÍTULO IV. Cabeza ejecutora de la Política Pública Nacional

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 25 que a la letra dice:

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. **La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.***

Asimismo, y bajo el artículo 19 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 75, 77 y 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; los artículos 2,4,6,10,11,12 y 14 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, así como, el artículo 14 del Reglamento de la misma Ley, en consideración del artículo 176, 177, 178 y 179 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículos 28,29 y 30 del Decreto de Presupuesto

de Egresos de la Federación, así como en cumplimiento a lo dispuesto en el transitorio segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2013, se previó, la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía.

4.1 El Instituto Nacional del Emprendedor

El Instituto Nacional del Emprendedor tuvo por objeto instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, *“(...) y tiene entre sus atribuciones ejecutar los programas que se aprueben para el apoyo, atención, creación, consolidación y competitividad de dichas empresas y los emprendedores(...)”*⁸

A partir de su creación, el lenguaje de la política pública comienza a mutar para apropiarse de la Política de Estado de Apoyo a los Emprendedores y a las Mipymes.

Es así como, su mismo surgimiento se sustenta en el discurso de observancia de las Micro, Pequeña y Medianas Empresas (Mipymes), las cuales, venían reportando una baja productividad, toda vez que el financiamiento para ellas era escaso, así como el acceso a diferentes tipos de capital para impulsar y fortalecer a las empresas, entre falta de capacidades, falta de tecnologías en

⁸ Reglas de operación Fondo Nacional Emprendedor 2014. Diario Oficial de la Federación, México, 27 noviembre 2014.

sus procesos y procedimientos, y desde luego, este panorama no permitía que las Mipymes se pudieran proyectar hacia un mercado internacional.

Es así como, el Instituto Nacional Emprendedor comenzó a operar a través del Fondo Nacional Emprendedor, este, entendido desde su naturaleza jurídica como una bolsa de dinero para la entrega de subsidios, estos, a fondo perdido.

Este Fondo Nacional Emprendedor, parte de la fecha del 22 de noviembre de 2012, en la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, mismo que fue reformado mediante el diverso publicado el 14 de enero de 2013, el cual adecúa su estructura orgánica y las atribuciones de sus unidades administrativas, dando lugar a su creación jurídica, con el objetivo de “Instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial⁹

4.2 Formulación y adopción de las alternativas para la implementación de la política pública.

Para el desarrollo de las políticas públicas en general de México y en concreto la de emprendimiento, se debe tener en cuenta el sustento económico que permitirá la ejecución de la política, el cual emana del recurso proyectado y destinado en el

⁹ Contrato de Mandato número 80405

presupuesto de egresos de la nación para el respectivo año de aplicación y ejecución de la política.

A través de las facultades y obligaciones conferidas al presidente de México, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 89 de la Constitución, fracción I, que reza lo siguiente: *“I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”* Se ha venido expidiendo de forma anual dicho decreto, permitiendo establecer los recursos que serán otorgados y ejecutados en el año fiscal correspondiente, de acuerdo a la fecha en la que se establezca su entrada en vigor.

Para el caso que nos compete y teniendo en cuenta que este estudio data desde el año 2013 al 2018, se puede evidenciar que en efecto, se han expedido los decretos que consagran el presupuesto de la federación en cada uno de los años fiscales, siendo en total siete (7), de los cuales, las partidas anuales fueron establecidas a través de la cámara de diputados del honorable congreso de la unión, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción IV, del artículo 74 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y sometido a consideración y firma del decreto por parte del presidente de turno.

En el año 2005 se sometió a consideración del presidente Vicente Fox Quesada el respectivo decreto del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del 2006 y se publicó en diario oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005; al respecto, en lo que tiene que ver con el emprendimiento y de ésta manera de forma sucesiva con el transcurrir del tiempo se sometieron a la firma del presidente de turno el decreto que enuncia los respectivos presupuestos para la operación de todas las

actividades del Estado y de las diferentes políticas públicas y programas fijados para su ejecución en el correspondiente año fiscal.

De acuerdo con ello, se resalta que cada uno de los programas que son destinados para apoyar al emprendedor a través de las Pequeñas y Medianas empresas, deben contar, de acuerdo al presupuesto de egresos de la federación con las reglas de operación que faciliten la aplicabilidad de sus acciones, así como, ofrezcan un respaldo jurídico para su ejecución, de esta forma, en cada una de las reglas establecidas, se han plasmado las metas y objetivos a atender teniendo en cuenta las características pertinentes para ello.

De acuerdo con lo anterior, se establece en los siguientes cuadros, una cronología que muestra tanto el presidente de turno, el año fiscal que rige, el tipo de programa y el presupuesto otorgado o la disponibilidad de recursos para cada uno de ellos, de los años comprendidos entre el 2012 y 2018, que demuestran si en efecto, existió o no, recurso disponible para poder llevar a cabo las políticas y programas que tienen relación con el emprendimiento en México.

4.2.1 Alineación de los objetivos del INADEM con el PND.

Dentro del marco de la política, se establecen los distintos objetivos que debe llevar a cabo cada una de las instituciones ejecutoras de las políticas públicas, en este sentido y acorde al objeto de la presente, la alineación de los objetivos del INADEM con los del Plan Nacional de Desarrollo y desde luego, con los del PRODEINN, se observa de la siguiente manera:

	Objetivo general	Llevar a México a su máximo potencial											
	Meta Nacional	México Próspero											
	Objetivo Nacional	3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES...											
	Estrategia Nacional	4.8.4. Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas.											
PND	Líneas de acción	1. Apoyar la inserción exitosa de las MIPYMES a las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, con más potencial de crecimiento y generación de empleo, de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas del país.	2. Impulsar la actividad emprendedora mediante la generación de un entorno educativo, de financiamiento, protección legal y competencia adecuados.	3. Diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento, evaluación y difusión del impacto de emprendedores y MIPYMES.	4. Impulsar programas que desarrollen capacidades intensivas en tecnologías de la información y la comunicación, así como la innovación para promover la creación de ecosistemas de alto valor agregado de las MIPYMES.	5. Mejorar los servicios de asesoría técnica para generar una cultura empresarial.	6. Facilitar el acceso a financiamiento y capital para emprendedores y MIPYMES.	7. Crear vocaciones emprendedoras desde temprana edad para aumentar la masa crítica de Emprendedores.	8. Apoyar el escalamiento empresarial de las MIPYMES.	9. Incrementar la participación de MIPYMES en encadenamientos productivos, así como su capacidad exportadora.	10. Fomentar los proyectos de los Emprendedores sociales, verdes y de alto impacto.	11. Impulsar la creación de ocupaciones a través del desarrollo de proyectos de Emprendedores.	12. Fomentar la creación y sostenibilidad de las empresas pequeñas formales.
PRODEINN	Objetivo Sectorial	3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES...											
	Estrategias	Estrategia 3.1. Impulsar una cultura emprendedora a través de un ecosistema de fomento a emprendedores y MIPYMES.											
	Objeto	"Instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a Emprendedores y a las MIPYMES, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y productividad empresarial"											
Política MIPYMES / INADEM	Objetivos	1) Implementar una Política de Estado de Apoyo a Emprendedores y MIPYMES a través de la Red de Apoyo al Emprendedor.	2) Promover un Entorno Jurídico y Reglamentario propicio para el Desarrollo de Emprendedores y MIPYMES.	3) Fortalecer las Capacidades de Gestión y Habilidades Gerenciales en Emprendedores y MIPYMES.	4) Fomentar el Acceso a Financiamiento y Capital para Emprendedores y MIPYMES.	5) Desarrollar las Capacidades Productivas, Tecnológicas y de Innovación de Emprendedores y MIPYMES.	6) Propiciar el Acceso de MIPYMES a las cadenas globales de valor.						

Fuente: Tomado del libro blanco Inadem, 2013-2018. (Alineación de los objetivos)

Estos objetivos tienden a alinearse con las 7 estrategias y 57 líneas de acción del Prodeinn, por lo que se entiende que en el transcurrir de estos años el Inadem instrumentalizó y ejecutó la política observando lo establecido en criterios de superior jerarquía política, de esta forma el instituto se convierte en un mecanismo operativo que se adapta teóricamente a lo planteado en Plan Nacional de Desarrollo.

- Estrategia 1. Impulsar una cultura emprendedora a través de un ecosistema de fomento a Emprendedores y MIPYMES.
- Estrategia 2. Desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales.
- Estrategia 3. Impulsar el acceso al financiamiento y al capital.
- Estrategia 4. Promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos.
- Estrategia 5. Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los Emprendedores y fortalecer a las MIPYMES.

- Estrategia transversal del Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018.
- Estrategia transversal del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.

4.2.2 Presupuesto destinado para la ejecución de la política pública y programas a través del presupuesto de egresos de la nación. 2013-2018.

PRESIDENTE	AÑO FISCAL	DESCRIPCIÓN	DISPONIBILIDAD DE RECURSOS /MONTO
ENRIQUE PEÑA NIETO	2013	Erogaciones para el Desarrollo Integral de la Población Indígena	/
		Ramo 10. Economía	34,274,130
		Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	19,420,923
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	14,853,208
		Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (Mill. Pesos)	/
		Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura	16,926.70
		Ramo 10. Economía	2,882.60
		Competitividad en logística y centrales de abasto	68.7
		Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	197.5
		Programa de Fomento a la Economía Social	2,571.70
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	44.6
		Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)	/
		Economía	1,240,541,090
		Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	197,532,182
		Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	524,561,843
		Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	199,621,405
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	118,825,660
		Fondo Emprendedor* (Aspectos de EmprendeTic)	200,000,000

Para el año 2013, el presupuesto de egresos se encaminó a los programas existentes de emprendimiento, incluso, otorgó presupuesto a la secretaría de economía para el programa de Economía social, que, para dicha fecha, aún estaba a cargo de la secretaría de Economía y era esta la encargada de ejecutar tal programa.

ENRIQUE PEÑA NIETO	2014	EROGACIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (PESOS)	/
		Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	25,200,000
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	10,800,000
		Sec. De Desarrollo Agrario, territorial y urbano. Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	262,619,968
		Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (Mill. Pesos)	/
		Sec. De Desarrollo Agrario, territorial y urbano. Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	1,141.80
		Desarrollo agrario, territorial y urbano - Programa de apoyo a la productividad de la mujer emprendedora	1,141.80
		Economía	2,994.00
		Competitividad en logística y centrales de abasto	198.5
		Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	204.9
		Programa de Fomento a la Economía Social	2,350.50
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y Fondo Nacional Emprendedor	240
		Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)	/
		Economía	1,497,948,573
		Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	204,948,573
		Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	550,000,000
		Fondo Nacional Emprendedor	650,000,000
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	90,000,000
		Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	/
		Fondo Nacional Emprendedor	100,000,000
		Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y formación de proyectos productivos (pesos)	/
		Economía	822,866,000

Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	40,000,000
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	40,320,000
Fondo Nacional Emprendedor	400,000,000
Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	315,546,000
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	27,000,000

Para el año 2014, el presupuesto de egresos continúa otorgando rubros para el desarrollo de los programas relacionados con las Pymes y el Emprendimiento, de esta manera, para el Fondo Nacional Emprendedor se enmarcó dentro de los rubros presupuestales del Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, erogaciones para la igualdad entre Mujeres y hombres, Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes y Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y formación de proyectos productivos.

Es importante señalar que a partir del 2014 tanto el Fondo Pyme, como el Fondo Emprendedor se unifican para nacer a la vida el Fondo Nacional Emprendedor, operando a través de convocatorias, asignaciones directas, sustentadas en las reglas de operación, por tratarse de un fondo.

ENRIQUE PEÑA NIETO	2015	EROGACIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (PESOS)	/
		Economía	36,744,696
		Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	20,160,000
		Programa de Fomento a la Economía Social	5,406,696
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	11,178,000
		Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación: Programa de apoyo para la productividad de la mujer emprendedora	271,549,047
		Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (Mill. Pesos)	/

Economía	3,104.10
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	205.2
Programa de Fomento a la Economía Social	2,432.80
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y Fondo Nacional Emprendedor	466.2
Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación: (Millones de pesos) Programa de apoyo para la productividad de la mujer emprendedora	1,200.00
Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)	/
Economía	1,912,039,131
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	205,160,020
Programa de Fomento a la Economía Social	963,455,111
Fondo Nacional Emprendedor	650,000,000
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	89,424,000
Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación: Programa de apoyo para la productividad de la mujer emprendedora	1,180,648,032
Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (pesos)	/
Economía	205,000,000
Programa de Fomento a la Economía Social	5,000,000
Fondo Nacional Emprendedor	200,000,000
Desarrollo Agrario, territorial y urbano - Programa de apoyo a jóvenes emprendedores Agrarios	206,800,000
Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y formación de proyectos productivos (pesos)	/
Economía	1,085,915,054
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	40,320,000
Fondo Nacional Emprendedor	250,000,000
Programa de Fomento a la Economía Social	767,650,054
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	27,945,000
Desarrollo Agrario, territorial y urbano - Programa de apoyo a jóvenes emprendedores Agrarios	11,590,000

En lo que tiene que ver con el año 2015, el presupuesto se siguió entregando a los institutos encargados de su aplicación, específicamente al Instituto Nacional Emprendedor, perteneciente a la Secretaría de Economía, sin embargo, es

importante señalar que además del Fondo Nacional Emprendedor y del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, se otorgó presupuesto a la Secretaría de Agricultura para el Programa de apoyo para la productividad de la mujer emprendedora, así como para el Programa de apoyo a jóvenes emprendedores Agrarios, es decir, el recurso se diversificó.

ENRIQUE PEÑA NIETO	2016	EROGACIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (PESOS)	/
		Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	23,870,142
		Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (Mill. Pesos)	/
		Economía	331.3
		Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)	650,000,000
		Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	226,766,347
		Programa de fomento a la inversión y productividad:	516
		Arráigate (FORMAR y Jóvenes Emprendedores)	
		Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (pesos)	/
		Fondo Nacional Emprendedor	150,000,000
		Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y formación de proyectos productivos (pesos)	/
		Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	1,100.00
		Economía	303,707,819
		Fondo Nacional Emprendedor	250,000,000
		Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	53,707,819

En lo que corresponde al año 2016, aparece un nuevo programa al que también se le otorga presupuesto a través de la Secretaría de Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, denominado “Arráigate (formar y jóvenes

emprendedores), además de ello, también existió presupuesto para el programa de apoyo a la productividad de la mujer emprendedora “Promete”, además del acostumbrado presupuesto para el Fondo Nacional Emprendedor y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la mujer rural.

ENRIQUE PEÑA NIETO	2017	PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (MILLONES DE PESOS)	/
		Economía	80
		Fondo Nacional Emprendedor (FNE)	80
		Programa de apoyo a pequeños productores: Arráigate joven - Impulso Emprendedor	567.6
		Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)	/
		Economía	334,000,000
		Fondo Nacional Emprendedor	330,000,000
		Economía	70,000,000
		Erogaciones para el desarrollo de lo jóvenes (pesos)	70,000,000
		Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y formación de proyectos productivos (pesos)	
		Fondo Nacional Emprendedor	10,000,000
		Ampliaciones al Ramo 8. Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (pesos)	/
		S266 Programa de Apoyos a Pequeños Productores	2,480,000,000
		Arráigate Joven - Impulso Emprendedor	270,000,000
		Ampliaciones a Cultura: Compañía de teatro musical y Emprendimiento Juvenil Preventivo	2,000,000

Para el año 2017, aparece un nuevo programa denominado “Programa de apoyos a pequeños productores” a través de las ampliaciones al ramo 8 para la Secretaría de Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, así mismo, el programa Arráigate Joven, bajo el enfoque de impulso al emprendedor, así como también a las ampliaciones a cultura, compañía teatro musical y emprendimiento juvenil preventivo, además del acostumbrado recurso correspondiente al Fondo

Nacional Emprendedor, que a la fecha aún continuaba ejecutándose a través de convocatorias y asignaciones directas, con sus respectivos aliados.

ENRIQUE PEÑA NIETO	2018	PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (MILLONES DE PESOS)	/
		Economía	80
		Fondo Nacional Emprendedor (FNE)	80
		Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)	/
		Fondo Nacional Emprendedor	340,797,997
		Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (pesos)	/
		Economía	70,000,000
		Fondo Nacional Emprendedor	70,000,000
		Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y formación de proyectos productivos (pesos)	/
		Economía	10,000,000
		Fondo Nacional Emprendedor	10,000,000
		Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	/
		Arráigate Joven - Impulso Emprendedor	569.8

En lo que tiene que ver con el año 2018, los programas para otorgamiento de presupuesto para el emprendimiento y Pymes se evidenció en menor cantidad, pues respecto de la existencia de los mismos, estos se canalizaron a través de los principales fondos, como el Fondo Nacional Emprendedor, así como el programa nacional de financiamiento al microempresario.

Es importante señalar que se otorgó presupuesto para el fondo emprendedor, con el fin de comenzar a otorgar beneficios a aquellos usuarios que entraran dentro de las diferentes categorías que establecían las respectivas reglas de operación.

De acuerdo con lo anterior, se puede evidenciar que año tras año sí se ha venido otorgando presupuesto para la ejecución de política pública que tenga que ver con

el impulso al emprendimiento, representado en México a través de los diferentes programas de apoyo a las Pymes, sin embargo, es importante resaltar que desde el año 2004 hay un enfoque para el otorgamiento de apoyos del fondo de apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, por lo que desde allí surge el Fondo Pyme, que operó en un principio la subsecretaría para la pequeña y mediana empresa, que luego cambia su denominación y su ejecución administrativa, años después.

También resulta válido señalar que, para la ejecución de todos estos programas y políticas, el presupuesto de egresos de la federación destina diferentes partidas para su financiamiento, desde los diferentes enfoques enunciados en el cuadro anterior, de esta manera, se permiten establecer los criterios bajo los cuales operarán los diferentes presupuestos en relación con el tema del emprendimiento.

De acuerdo con lo anterior, podemos asegurar la existencia de disponibilidad de recursos para la ejecución de la política pública año tras año y que de allí se desprenden las diferentes acciones que deban llevar a cabo los que tienen el timón para el desarrollo y puesta en marcha de la determinada política pública.

Respecto del tiempo, resulta pertinente señalar que todos los programas que se desprenden de las políticas públicas que se relacionan con el emprendimiento se manejan a través de fondos, los cuales, ya se ha establecido que en cada uno de ellos se opera de forma anual de acuerdo al presupuesto otorgado y también a las reglas de operación bajo las cuales tendrá que operar cada uno de ellos de manera obligatoria.

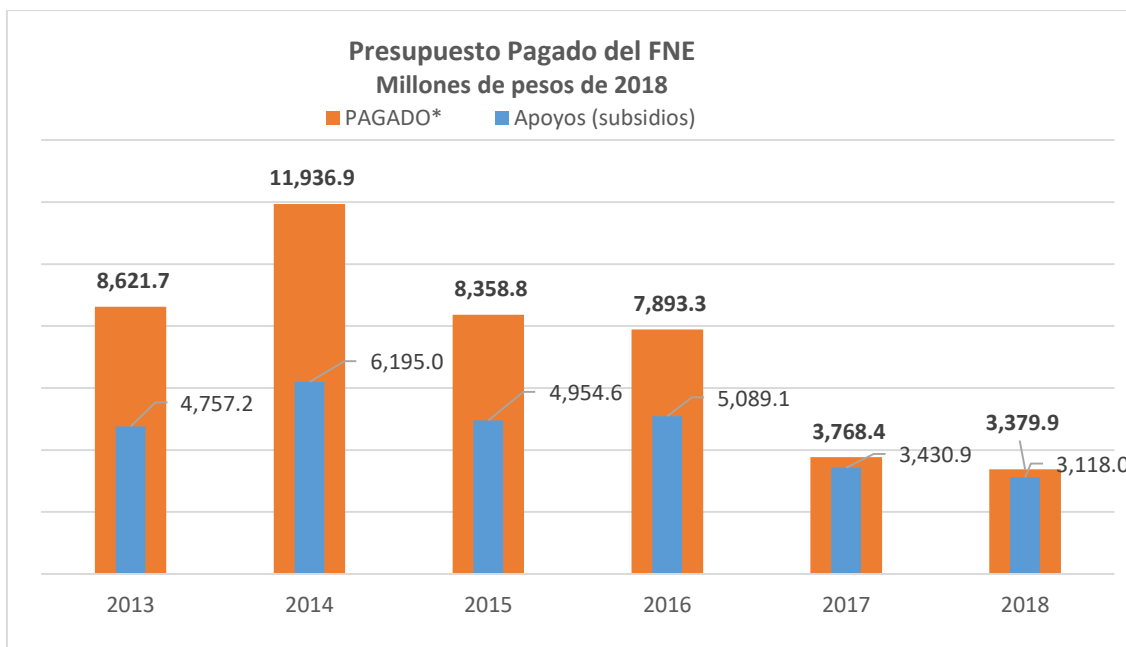
Es importante mencionar, que el tiempo de ejecución de las políticas públicas se ajusta a los lineamientos que cada uno de los programas estime a través de sus reglamentos

4.3 Presupuesto histórico del Fondo Nacional Emprendedor

El fondo Nacional Emprendedor a través del Instituto Nacional Emprendedor distribuye el dinero a los beneficiarios a través de las distintas convocatorias o de las asignaciones directas que se estimen pertinentes con el fin de dar cumplimiento a las diferentes reglas de operación de los ejercicios fiscales sobre los cuales se esté ejecutando. De esta manera, a través del presupuesto de egresos de la federación, así como de los informes de la cuenta pública y de los libros blancos del Instituto, se logró establecer el valor real de los rubros entregados año tras año para la instrumentación y materialización de la política nacional de emprendimiento en México.

De acuerdo con lo anterior, en los siguientes cuadros se podrá apreciar estos datos:

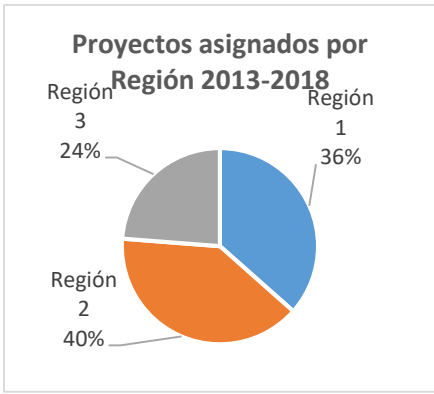
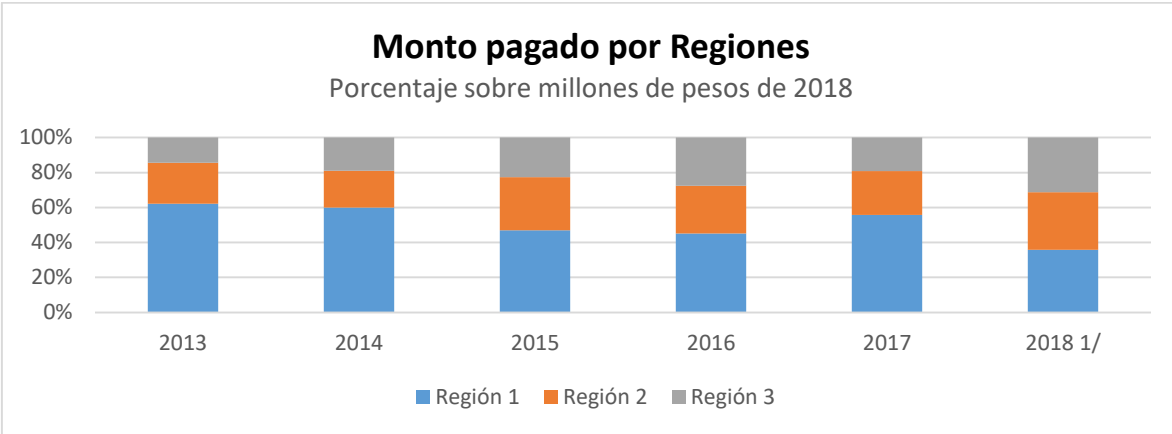
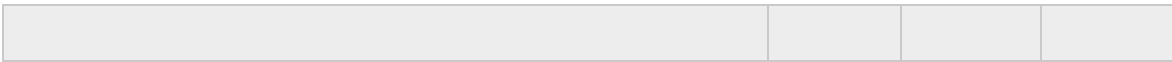
PROG.	AÑO	PRESUPUESTO del FNE Millones de pesos de 2018			
		ORIGINAL	MODIFICADO	PAGADO*	Apoyos (subsidijs)
FONDO PYME	2013	8,836.7	8,621.7	8,621.7	4,757.2
FNE	2014	10,925.6	11,936.9	11,936.9	6,195.0
FNE	2015	10,103.3	8,358.8	8,358.8	4,954.6
FNE	2016	8,009.9	7,893.3	7,893.3	5,089.1
FNE	2017	3,912.3	3,768.4	3,768.4	3,430.9
FNE	2018	3,940.8	3,830.8	3,379.9	3,118.0
FNE	2014-2018	36,891.9	35,788.2	35,337.3	22,787.5



Entre 2014 y 2018 el presupuesto del FNE equivalió a \$35,337.3 Millones de pesos de 2018. Desde ese año los recursos se han venido reduciendo, de tal suerte que entre 2018 y 2014 la reducción en términos reales fue del 71.7 %.

En contraste, del presupuesto total el porcentaje destinado al otorgamiento de subsidios (apoyos) mediante Convocatorias públicas y asignación directa de proyectos se incrementó al pasar de representar el 51.9 % en 2014 al 97.7 % en 2018. No obstante, el presupuesto ejercido en subsidios se redujo entre esos mismos años en un 49.7 % en términos reales.

Proyectos asignados y pagados por Región. 2013-2018								
	Región 1		Región 2		Región 3		TOTAL	
Millones de pesos de 2018								
año	Proyectos	MONTO	Proyectos	MONTO	Proyectos	MONTO	Proyectos	MONTO
2013	562	2,819.2	252	1,064.5	146	651.7	960	4,535.4
2014	10,906	3,875.4	7,694	1,363.1	5,949	1,220.2	24,549	6,458.7
2015	8,819	2,273.4	6,949	1,469.7	3,709	1,091.5	19,477	4,834.7
2016	10,844	2,301.0	11,649	1,382.0	7,691	1,405.1	30,184	5,088.2
2017	5,192	1,863.4	10,674	842.9	4,548	639.9	20,414	3,346.2
2018 ^{1/}	2,895	579.4	5,379	531.1	3,467	504.9	11,741	1,615.3
Total	39,218	13,711.9	42,597	6,653.4	25,510	5,513.2	107,325	25,878.5



A las entidades se les entregó de la siguiente forma:

Región 1 se le han asignado el 36 % de los proyectos y 53% de los recursos.

Región 2 el 40 % y 26% de los recursos

Región 3 el 24 % y 21% de los recursos.

La división de las regiones se implementó como estrategia de ejecución de política pública, toda vez que en algunas regiones, como lo es la región norte(1) se

concentraban industrias con diferentes cualidades a las del interior y sur del país, de esta forma, el presupuesto otorgado fue de mayor nivel, para el aprovechamiento de dicho sector económico considerado de mayor potencial en la economía Mexicana.

4.4 Sustento normativo para la materialización de la Política Pública a través de las instituciones encargadas de su instrumentalización y ejecución.

Para este apartado, resulta necesario señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, mediante el fomento del crecimiento económico; asimismo impone al Estado el fomento de las actividades que demande el interés general y la concurrencia al desarrollo económico nacional, con responsabilidad social, de los sectores público, privado y social.

4.4.1 Marco General a nivel nacional

Que la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 y sus reformas, contienen los principios rectores del Estado, así como los Derechos y Deberes que permiten desarrollar los diferentes instrumentos en virtud de sus mandatos Constitucionales.

Que la Ley de Planeación publicada en Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1976 y su última modificación en DOF 16 de febrero de 2018.

Que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, y sus reformas, establece

que los programas señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de los cuales se otorguen subsidios, estarán sujetos a Reglas de Operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Procedimiento que regulariza las operaciones de los programas a partir del presupuesto otorgado.

Que la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002 y sus respectivas reformas, fue de las primeras leyes en impulsar las acciones tendientes a respaldar apoyos a través de subsecretarías y Unidades Administrativas, entregados a las Mipymes. Promoviendo el Desarrollo económico a través del fomento a la creación de estas Mipymes.

Que el Reglamento de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, establece las disposiciones jurídicas que, para proveer la exacta observancia de la Ley que regula, permiten la implementación de los programas, instrumentos, esquemas, mecanismos y actividades para el desarrollo de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y sus reformas, se configura como el marco regulatorio del actuar administrativo del servidor público, en el ejercicio de sus funciones.

Que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 configura el marco regulatorio del actuar propio del servidor público.

Que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, es el marco regulatorio para el actuar de los Órganos Fiscalizadores, en aras de salvaguardar el erario público.

Ley Federal de Competencia económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica.

Bajo este panorama legislativo, se reconoce que es responsabilidad de la Secretaría de Economía y sus distintas Unidades emitir las Reglas de Operación en los programas de su competencia que inicien su operación en el ejercicio fiscal correspondiente o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes.

Que en términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, el Instituto Nacional del Emprendedor, se estableció como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que tiene por objeto *“instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas y tiene entre sus atribuciones ejecutar los programas que se aprueben para el apoyo, atención, creación, consolidación y competitividad de dichas empresas y los emprendedores”*.¹⁰

¹⁰ Reglas de Operación FNE, Ejercicios fiscales 2014,2015,2016,2017 y 2018. En Secretaría de Economía.

Que la Ley de planeación publicada en diario oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, desarrolla los principios básicos de la planeación Nacional del Desarrollo del país. Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades con las entidades federativas.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y sus reformas. Estableciendo las disposiciones que le permiten actuar a aquellos que ejercen función pública.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y sus reformas.

Ley de Ingresos de la Federación (Del Ejercicio Fiscal que corresponda).

4.4.2 Acuerdos y convenios implementados con el máximo ejecutor de política pública de Emprendimiento y Mipymes en México:

Acuerdos

- Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional del Emprendedor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2013.
- Acuerdo para la implementación del proyecto observatorio del Instituto Nacional del Emprendedor, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Acuerdo con el propósito de diseñar e implementar una política de estado para MIPYMES y emprendedores de México.
- Memorándum de Cooperación para colaborar en el “premio México al emprendimiento de alto impacto en Iberoamérica, 2014”, con la Secretaría General Iberoamericana.
- Convenio de Cooperación Técnica para apoyar el proyecto “Consolidación y Difusión del Ecosistema de Emprendimiento e Innovación en México”, con la Corporación Andina de Fomento.
- Memorándum de Entendimiento con la intención de identificar proyectos concretos de colaboración que podrían permitir el fortalecimiento del ecosistema de emprendimiento en México y Alemania. Asociación Alemana de Startups.
- Acuerdo por el que se establece el Premio Nacional del Emprendedor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014 y sus reformas.
- Acuerdo que modifica al diverso por el que se establece el Premio Nacional del Emprendedor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2016.

Convenios

2013

No.	NÚMERO DE REGISTRO	TIPO DE CONVENIO	PARTES QUE LO CELEBRAN	DIRECCIÓN RESPONSABLE	FECHA DE REGISTRO
1	C0007/2013	Acuerdo para la implementación del proyecto "Observatorio Nacional del Emprendedor"	Secretaría de Economía y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Presidencia del INADEM	09 de agosto de 2013
2	C011/2013	Contrato de Donación	Presidente del INADEM y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	Presidencia del INADEM	03 de septiembre de 2013
3	C027/2013	Declaración de Intención/Statement of Intent	INADEM and the Fair Organizing Commitee of China International Small and Medium Enterprises CISMEF	Presidencia del INADEM	30 de septiembre de 2013
4	INADEM-92-13	Acuerdo Marco de Cooperación Técnica	INADEM y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Presidencia del INADEM	17 de diciembre de 2013
5	INADEM-92-13	Primera Enmienda del Acuerdo Marco de Cooperación Técnica	INADEM y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Presidencia del INADEM	17 de diciembre de 2013
6	C044/2013	Declaración de Intención/Statement of Intent	Departamento de Estado de los EE.UU. y el Gobierno de México	Directora General de Programas de Emprendedores y Financiamiento	31 de diciembre de 2013
7	C047/2013	Memorandum de Entendimiento	INADEM and the Small and Medium Business Administration of the Republic of Korea	Presidencia del INADEM	31 de diciembre de 2013
8	C048/2013	Memorandum de Entendimiento	INADEM and Economic Development Innovations Singapore PTE.LTD. De la República de Singapur	Presidencia del INADEM	31 de diciembre de 2013

Fuente: Solicitud de información a través de INAI 0001000161820

2014

No.	NÚMERO DE REGISTRO	TIPO DE CONVENIO	PARTES QUE LO CELEBRAN	DIRECCIÓN RESPONSABLE	FECHA DE REGISTRO
1	C34/2014	Memorando de Entendimiento/Memorandum of Understanding	El Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la promoción del espíritu empresarial y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas	Presidencia del INADEM	06 de mayo de 2014
2	C36/2014	Acuerdo/Agreement	INADEM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE con el propósito de diseñar e implementar una política de estado para MIPYMES y emprendedores en México	Presidencia del INADEM	12 de mayo de 2014
3	C37/2014	Acuerdo/Agreement	INADEM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE con el propósito de introducir un Ombudsman para MIPYMES en México	Presidencia del INADEM	12 de mayo de 2014
4	C82/2014	Memorándum de Cooperación	La Secretaría General Iberoamericana y el INADEM para colaborar en el Premio México al Emprendimiento de Alto Impacto en Iberoamérica 2014	Presidencia del INADEM	04 de diciembre de 2014
5	C88/2014	Declaración conjunta sobre capacitación avanzada de ejecutivos de empresas	La Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio Federal de Economía y Energía de la República Federal de Alemania	Presidencia del INADEM	22 de diciembre de 2014
6	C89/2014	Memorándum de Entendimiento	INADEM y la Corporación de Parques Científicos y Tecnológicos de Hong Kong, Región Administrativa Especial de la República Popular China	Presidencia del INADEM	22 de diciembre de 2014
7	C90/2014	Memorándum de Entendimiento	INADEM y el Consejo de desarrollo Comercial de Hong Kong, Región Administrativa Especial de la República Popular China	Presidencia del INADEM	22 de diciembre de 2014
8	C91/2014	Memorándum de Entendimiento	INADEM y Economic Development Innovations Singapore de la República de Singapur, para la cooperación en el campo de emprendedores pequeñas y medianas empresas y parques tecnológicos e industriales	Presidencia del INADEM	22 de diciembre de 2014

Fuente: Solicitud de información a través de INAI 0001000161820

2015

No.	NÚMERO DE REGISTRO	TIPO DE CONVENIO	PARTES QUE LO CELEBRAN	DIRECCIÓN RESPONSABLE	FECHA DE REGISTRO
1	AI-68/2015	Acuerdo Interinstitucional	INADEM y Business France, para la creación del Consejo México-Francia sobre Emprendimiento e Innovación	Presidencia del INADEM	04 de agosto de 2015
2	DI-85/2015	Declaración de Intención	INADEM y Chief Executive Officer Small and Medium Enterprises Corporation Malaysia	Presidencia del INADEM	19 de octubre de 2015

Fuente: Solicitud de información a través de INAI 0001000161820

2016

No.	NÚMERO DE REGISTRO	ENTIDAD CON QUIEN SE CELEBRA	ÁREA RESPONSABLE	FECHA DE REGISTRO
1	AC-80/2016	Acuerdo de Cooperación entre la Administración de Desarrollo Económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América (Español)	Secretaría de Economía a través del INADEM	30 de diciembre de 2016
2	AC-80/2016	Cooperation Arrangement between The United Department of Commerce and the Ministry of Economy of the United Mexican States through the National Entrepreneurship Institute on Clusters	The Ministry of Economy of the United Mexican States through the national Entrepreneurship Institute	30 de diciembre de 2016
3	DI-01/2016	Declaración de Intención que celebran el INADEM y la Fundación de la Asociación de Empresarios Mexicanos (AEM-USA)	Presidencia del Inadem	22 de enero de 2016
4	C-38/2016	Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable entre la Cooperación Andina de Fomento y el INADEM	Presidencia del Inadem	22 de junio de 2016
5	CI-40/2016	Carta de Intención entre la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos a través del INADEM y el MIT Enterprise Forum México	Presidencia del Inadem	12 de julio de 2016
6	AC-42/2016	Agreement For Cooperation between National Institute Of Entrepreneur (INADEM) the United Mexican States and Korea University (KU) The Republic of Korea	Presidencia del Inadem	22 de julio de 2016
7	ME-49/2016	Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos a través del INADEM y el British Council	Presidencia del Inadem	19 de septiembre de 2016
8	C-61/2016	Convenio Específico de Colaboración entre el Consejo Británico del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y INADEM	Presidencia del Inadem	23 de noviembre de 2016
9	C-61/2016	Convenio Específico de Colaboración entre el Consejo Británico del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y INADEM (Versión Inglés)	Presidencia del Inadem	23 de noviembre de 2016
10	ME-58/2016	Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos a través del INADEM y la Asociación Alemana de Startups (Versión inglés)	Presidencia del Inadem	21 de octubre de 2016
11	M-22/2016	Memorándum de Entendimiento entre el Instituto Nacional del Emprendedor -INADEM- y la Asociación Alemana para los pequeños y medianos negocios -BVMW-	Presidencia del Inadem	15 de abril de 2016
12	ME-57/2016	Memorándum de Entendimiento entre el Instituto Nacional del Emprendedor -INADEM- y la Asociación Alemana de Startups	Presidencia del Inadem	21 de octubre de 2016

Fuente: Solicitud de información a través de INAI 0001000161820

2017

No.	NÚMERO DE REGISTRO	ENTIDAD CON QUIEN SE CELEBRA	ÁREA RESPONSABLE	FECHA DE REGISTRO
1	A-10/2017	Acuerdo entre la Secretaría de Economía de los estados Unidos Mexicanos a través del INADEM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Cooperación para incrementar la Productividad en las Pequeñas y Medianas Empresas	Presidencia del INADEM	31 de agosto de 2017
2	A-10/2017	Acuerdo entre la Secretaría de Economía de los estados Unidos Mexicanos a través del INADEM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Cooperación para incrementar la Productividad en las Pequeñas y Medianas Empresas (Versión Inglés)	Presidencia del INADEM	31 de agosto de 2017

Fuente: Solicitud de información a través de INAI 0001000161820

2018

No.	NÚMERO DE REGISTRO	ENTIDAD CON QUIEN SE CELEBRA	ÁREA RESPONSABLE	FECHA DE REGISTRO
1	AI-01/2018	Acuerdo Interinstitucional Busines France	Secretaría de Economía a través del Instituto Nacional del Emprendedor	19 de junio de 2018
2	C-003/2018	Alianza del Pacífico (Colombia, Chile y Perú)	Secretaría de Economía a través del Instituto Nacional del Emprendedor	16 de mayo de 2018
3	C-008/2018	Memorándum de entendimiento para la Creación de la Red de centros de Desarrollo Empresarial de la alianza del Pacífico	Secretaría de Economía a través del Instituto Nacional del Emprendedor	19 de septiembre de 2018
4	C-11/2018	Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de la República Federativa de Brasil y el Instituto Nacional del Emprendedor	Instituto Nacional del Emprendedor	10 de septiembre de 2018

Fuente: Solicitud de información a través de INAI 0001000161820

En efecto, en todo el sexenio 2013-2018, se establecieron diversos convenios internacionales que dejar ver la articulación de la política pública ejecutora de emprendimiento y Mipymes, con diferentes sectores en aras de establecer diferentes estrategias tendientes a fomentar los objetivos previstos en sus metas.

De allí se puede observar, por ejemplo, algunos memorandos de entendimiento y acuerdos específicos sobre la promoción del espíritu empresarial en el ejercicio fiscal 2014, entre por ejemplo, el Gobierno Mexicano y el Gobierno de Estados

Unidos, así como, entre el INADEM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), este último con el propósito de diseñar e implementar una política de estado para MIPYMES y emprendedores en México.

De igual forma, para el ejercicio fiscal 2017, el acuerdo entre la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos a través del INADEM y la Organización para la Cooperación para incrementar la Productividad en las Pequeñas y Medianas Empresas, acuerdo liderado por el entonces presidente del INADEM.

Estas relaciones internacionales, vislumbran un acontecer político que permitió de alguna u otra manera que se celebraran estrategias para fortalecer los objetivos planteados por el entonces INADEM.

4.4.3 Reglas de Operación del Fondo Nacional del Emprendedor

- Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2014, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2013
- Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2015, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2014.
- Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2016, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015.
- Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2017, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2016.
- Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2018, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2014.

4.4.4 Manuales del ejecutor de la política pública – Instituto Nacional del Emprendedor:

- Manual de Organización General del INADEM.
- Manual de Organización de la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento.
- Manual de Organización de la Dirección General de Programas de Defensa para PYMES y Emprendedores (Ahora Dirección General de Atención a MIPYMES y Emprendedores).
- Manual de Organización de la Dirección General de Programas de Desarrollo Empresarial.
- Manual de Organización de la Dirección General de Programas de Emprendedores y Financiamiento.
- Manual de Organización de la Dirección General de Programas para MIPYMES.
- Manual de Organización de la Dirección General de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional.

4.5 Convocatorias

Categoría	Convocatoria	Nombre	Monto máximo de apoyo	Participantes
1. Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional	Convocatoria 1.1	Desarrollo de redes y cadenas globales de valor	10,000,000	PYMES Clústeres
	Convocatoria 1.2	Productividad Económica Regional	8,000,000	Gob. Estado
	Convocatoria 1.3	Reactivación Económica Regional	6,000,000	MIPYMES Gov. Estado Municipios
	Convocatoria 1.4	Innova tu central de abastos	9,000,000	MIPYMES Gov. Estado Municipios
	Convocatoria 1.5	Obtención de apoyos para proyectos de mejora regulatoria	2,160,000	Gob. Estados Municipios
	Convocatoria 1.6	Apoyo a iniciativas de prioridad estatal para el apoyo de MIPYMES y el ecosistema emprendedor	14,000,000	Gob. Estados Municipios
	Convocatoria 1.7	Impulso de la competitividad logística	250,000	Gob. Estados Municipios

Fuente: Elaboración propia, a partir de las Convocatorias emitidas del FNE 2013-2018

2. Programas de Desarrollo Empresarial	Convocatoria 2.1	Fomento a las Iniciativas de innovación	5,000,000	Mipymes
	Convocatoria 2.2	Fomento de cultura emprendedora y espíritu emprendedor	2,500,000	Instituciones Educativas y Centros de Investigación
	Convocatoria 2.3	Creación o fortalecimiento de empresas básicas a través del Programa de Incubación en Línea (PIL)	\$ 70,000	Incubadora de empresas
	Convocatoria 2.4	Incubación de Alto Impacto, aceleración de empresas y talleres de alta especialización	\$ 2,000,000	Incubadora de Alto Impacto
	Convocatoria 2.5	Organización, realización y participación en eventos empresariales y de emprendimiento que apoyen y fortalezcan la productividad de un sector estratégico	a) Nueva creación: \$500,000 b) Emprendedores y MIPYMES \$1,500,000 c) Pabellón emprendedor \$2,500,000 d) SNE \$5,000,000	Gob. Estado Municipios Cámaras Confederaciones IEES
	Convocatoria 2.7	Fomento del emprendimiento	a) Metodologías de emprendimiento \$500,000 b) Implementación de modelos de emprendimiento \$4,500,000 c) Lean Starups \$1,500,000	Gob. Estado Municipios IEES Asociaciones Civiles
	Convocatoria 2.8	Fomento a las Iniciativas de Innovación	\$2,000,000.00 por en	MIPYMES
	Convocatoria 2.9	Fomento para el Desarrollo de Prototipos Innovadores a Través de Talleres de Alta Especialización	\$ 300,000	Ser emprendedor con registro federal de causante (RFC), persona física con actividad empresarial, micro, pequeña o mediana empresa. Seleccionar un taller de alta especialización (techshops, Fablabs y/o Makerspaces) de la Red de Apoyo Tecnológico.

3. Programas de Emprendedores y Financiamiento	Convocatoria 3.1	Apoyo a Emprendimiento de Alto Impacto	\$ 3,000,000	StartUp ScaleUp
	Convocatoria 3.2	Programa de desarrollo del ecosistema de capital emprendedor	\$ 850,000	PYMES
	Convocatoria 3.3	Impulso a emprendedores y empresas a través del Programa de Emprendimiento de Alto Impacto	\$ 5,000,000	StartUp MIPYME de Alto Impacto
	Convocatoria 3.4	(2013) Fortalecimiento institucional de entidades de fomento de los Gobiernos Estatales (2015) Impulso a la vinculación internacional de iniciativas de innovación y emprendimiento de alto impacto	\$1,000,000 \$900,000	Entidad de fomento de un Gobiernos Estatal o intermediario financiero no bancario con participación accionaria mayoritaria Estatal
	Convocatoria 3.6	Programa para el desarrollo del ecosistema de capital emprendedor	\$ 50,000,000	Emprendedor Empresario CEO
	Convocatoria 3.7	Fortalecimiento institucional de intermediarios Financieros No Bancarios y de entidades de fomento de los gobiernos estatales	\$ 750,000	Entidad de fomento de un Gobiernos Estatal o intermediario financiero no bancario con participación accionaria mayoritaria Estatal

4. Programas para MIPYMES	Convocatoria 4.1	Fortalecimiento para MIPYMES	\$ 10,000	MIPYMES
	Convocatoria 4.2	Formación empresarial para MIPYMES	\$ 50,000	Personas físicas MIPYMES
	Convocatoria 4.3	Conformación de MIPYMES mexicanas eb consorcios de exportación y/o consolidación de los ya conformados	\$ 1,000,000	MIPYMES Gob. Estados Municipios
	Convocatoria 4.4	Desarrollo de la oferta exportable	\$ 1,000,000	MIPYMES

5. Apoyo para la incorporación de TICs en las MIPYMES, para fortalecer sus capacidades administrativas, productivas y comerciales	Convocatoria 5.1	Incorporación de TICs en las MIPYMES	\$ 20,000	MIPYMES
	Convocatoria 5.2	Formación de capacidades y adopción de tecnologías en las	a) Micro: \$30,000 b) PYME: \$50,000	MIPYMES
	Convocatoria 5.3	Fortalecimiento de microempresas manufactureras	\$ 50,000	MIPYMES Manufactureras

Asignación directa	ES	Proyecto y convenio	Depende de lo convenido	Organismos intermedios, empresas
	ESP	Proyecto y convenio	Depende de lo convenido	
	EST	Proyecto y convenio	Depende de lo convenido	
	PAC	Proyecto y convenio	Depende de lo conv	

Fuente: Elaboración propia, a partir de las Convocatorias emitidas del FNE 2013-2018

De lo anterior, es importante resaltar que cada una de las convocatorias tiene como origen el sustento de los objetivos del entonces Instituto Nacional Emprendedor, enmarcados en las metas que se pretendía conseguir conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,

de allí que cada una de estas convocatorias consagrara las ideas propias de las vertientes que se pretendían atender. En este sentido, los objetivos establecidos en el programa, se vinculan con los objetivos del programa sectorial.

En este sentido, el Fondo Nacional Emprendedor, fondo creado a partir de una bolsa de dinero otorgada a través del presupuesto de egresos de la federación, instrumentalizado a través de una Institución (INADEM) para poder efectuar operaciones, se encontraba alineado con el objetivo sectorial 3 del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013- 2018, y como se mencionó en capítulos anteriores, este, consagraba dentro de sus metas la de *“Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las Mipymes”*.

Bajo esta óptica, se entiende que, el ideal gubernamental que da origen al Instituto Nacional del Emprendedor, surge, además, con la responsabilidad de operar la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE). Es así como, desplegó diferentes instrumentos, herramientas, así como, distintos programas que permitieran o facilitaran el acceso al financiamiento, que como bien observamos en el diagnóstico, este se consideraba como escaso dentro del cúmulo de iniciativas que se habían ejecutado con anterioridad.

Derivado de ello, estas herramientas, programas y demás que resultaron como oferta del aparato estatal, buscaba, entre otras acciones de política pública, aumentar la productividad en los distintos sectores económicos del país, entre ellos, las de las Mipymes. Este interés de aumentar la productividad en los esferas empresariales, debía contener con ello, una efectiva identificación de la población a atender.

En este orden de ideas, El PRODEINN en su objetivo 3, se vincula al objetivo 4.8 del Plan Nacional de Desarrollo de desarrollar a los sectores estratégicos del país

De la observancia de las convocatorias emitidas en el período de 2014-2018, se establecen convocatorias relacionadas con la creación de empresas:

Ejercicio Fiscal	Convocatoria	Objeto de la convocatoria
2014	2.2 Creación de empresas básicas y apoyo a Incubadoras de Empresas y Espacios de Vinculación.	<p>a) Apoyo para la creación de empresas básicas Apoyar a los emprendedores que tengan una iniciativa emprendedora en el proceso de creación o fortalecimiento de una empresa básica para que obtengan conocimientos, habilidades, acompañamiento empresarial, así como para la compra de equipo, mobiliario, inventario o trámites de inicio de su negocio.</p> <p>b) Apoyo a las Incubadoras de Empresas Básicas o Espacios de Vinculación por la creación y acompañamiento exitoso de empresas Destinar apoyos a las Incubadoras de Empresas Básicas y Espacios de Vinculación reconocidos por el INADEM por la contribución directa a la creación, supervivencia, seguimiento y éxito de las empresas básicas, creadas bajo este esquema.</p> <p>c) Apoyo a las Incubadoras de Empresas de Alto Impacto Destinar apoyo a las Incubadoras de Empresas de Alto Impacto reconocidas por el INADEM e impulsar la identificación, desarrollo y creación de empresas de Alto Impacto y potencial de crecimiento</p>
2015	2.3 Creación y fortalecimiento de empresas básicas y de alto impacto.	Apoyar a los ciudadanos con una iniciativa emprendedora en el proceso de creación de una empresa básica o de alto impacto para la compra de equipo, mobiliario, inventario o trámites de inicio de su negocio.

2015	2.4 Creación, Seguimiento y Fortalecimiento de Empresas a Través de Incubadoras Básicas, Espacios de Vinculación e Incubadoras de Alto Impacto.	<p>Esta convocatoria está enfocada a apoyar la creación de empresas a través de las siguientes sub-modalidades:</p> <p>2.4 a) Incubación Básica y Espacios de Vinculación. Destinar apoyos a las Incubadoras de Empresas Básicas y Espacios de Vinculación reconocidos por el INADEM por la contribución directa a la creación, supervivencia, seguimiento y éxito de las empresas básicas bajo el esquema de incubación tradicional, por el acompañamiento a emprendedores en el Programa de Incubación en Línea (PIL), y por la evaluación de proyectos desarrollados por los emprendedores a través del Programa de Incubación en Línea.</p> <p>2.4 b) Incubación de Alto Impacto. Destinar apoyo a las Incubadoras de Empresas de Alto Impacto reconocidas por el INADEM para la identificación, desarrollo y creación de empresas de alto impacto y con potencial de crecimiento.</p>
2016	2.2 Creación, Seguimiento y Fortalecimiento de Empresas a través de Incubadoras de Empresas Básicas.	<p>Destinar apoyos a las Incubadoras de Empresas Básicas para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Contribuir a la creación y seguimiento de las empresas básicas bajo el esquema de incubación presencial. 2) Acompañar a emprendedores para realizar y completar el Programa de Incubación en Línea (PIL), y 3) Obtener Certificaciones o metodologías para la incubación de empresas básicas en sectores estratégicos de la entidad federativa.
2016	2.3 Creación de Empresas Básicas a través del Programa de Incubación en Línea (PIL).	Apoyar a los emprendedores en el proceso de crear una empresa básica con recursos para la compra y/o reembolso de equipo, mobiliario y/o inventarios para su negocio (comercio, servicios e industria).

2016	2.4 Incubación de Alto Impacto y Aceleración de Empresas.	a) Apoyar la identificación e incubación de emprendedores de alto impacto, así como apoyarlos en la etapa inicial de arranque de su empresa. b) Apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas en etapa de escalamiento y/o consolidación a través de programas de aceleración de empresas en México o internacionalmente.
2017	2.3 Creación y Fortalecimiento de Empresas Básicas a través del Programa de Incubación en Línea (PIL).	Apoyar a los emprendedores en el proceso de crear o fortalecer su empresa básica con recursos para equipo, mobiliario, y/o inventarios para su negocio (comercio, servicios o industria).
2017	2.4 Incubación de Alto Impacto, Aceleración de Empresas y Talleres de Alta Especialización.	Apoyar e impulsar proyectos potenciales de emprendimiento de alto impacto en etapa temprana a través de la incubación; empresas en etapa de escalamiento a través del proceso de aceleración; y facilitar el uso de servicios en los talleres de alta especialización.
2018	2.3 Creación o Fortalecimiento de Empresas Básicas a través del Programa de Incubación en Línea (PIL).	Apoyar a los emprendedores que obtuvieron el Diploma del Programa de Incubación en Línea (PIL), para la creación o fortalecimiento de empresas básicas, por la compra previamente realizada de: inventarios, equipo y/o mobiliario para su negocio (comercio, servicios o industria), y/o la consultoría para la puesta en marcha de Empresas Básicas.
2018	2.4 Incubación de Alto Impacto, Aceleración de Empresas y Talleres de Alta Especialización.	Apoyar e impulsar proyectos potenciales de alto impacto en etapa temprana a través de la incubación; proyectos de empresas en etapa de escalamiento a través del proceso de aceleración; y facilitar el uso de servicios en los talleres de alta especialización.

Fuente: Elaborado con información suministrada a través del portal de transparencia número INAI 1021100005220, ante la Secretaría de Economía. (Anexo 1)

Además de lo anteriormente enunciado, una de las Metas Nacionales establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo se han establecido las formas en que tendrán que operar las diferentes estrategias del país adecuándose al problema del desempleo y la latente necesidad de establecer nuevas formas de mejoramiento de la productividad y apoyo al emprendedor y las Pymes.

CAPÍTULO IV. Evaluaciones internas y externas de la política Pública.

En el ciclo natural de las políticas públicas, mismo que puede entenderse de manera circular, toda vez que ellas tienen un origen en el análisis, proyección y diseño de estas, lo cual implica un ejercicio juicioso de comprender los problemas que acontecen en el panorama económico, político, social o cualquier sector que se requiera atender, mismo que debe pasar por un proceso de ejecución con los diversos factores que intervienen de manera directa o indirecta, interna o externa, para culminar con ello, en una evaluación de los procesos diseñados e implementados.

La política pública cumple con ciertas características intrínsecas en su quehacer administrativo y operativo, mismo que debe entenderse como una necesidad dinámica que permita definir las líneas sobre las cuales se mueve, así como, los procesos sobre los cuales debe fortalecer. De allí que se pregone la existencia de distintas herramientas que sean utilizadas para verificar que los procesos de política se están ejecutando en debida forma, acorde a las necesidades propias del programa, así como, de los objetivos planteados en los Planes de Desarrollo y en los distintos objetivos y metas planteados al inicio de cada ejercicio fiscal de cada uno de los programas encargados de poner en marcha a la política pública.

Es así como, se entiende que la evaluación permite valorar el desempeño de la acción pública¹¹ y bajo esta óptica, y en el entendido que fue el Instituto Nacional

¹¹ Las evaluaciones pueden recaer sobre la forma de un programa, proyecto, una ley, política sectorial, entre otros. En este sentido, la evaluación verifica la proyección de la política, su puesta en marcha, así como los resultados generados a partir de su ejecución. De allí que las evaluaciones deban contener múltiples herramientas y procedimientos técnicos para definir y entender su proceso causal. Cepal, en: cepal.org.

del Emprendedor el mayor ejecutor de la política pública, es importante reducir el campo de estudio y enfocar la mirada a las evaluaciones que se realizaran en el desarrollo de sus ejercicios fiscales dentro del periodo de tiempo planteado, evaluaciones que de alguna u otra manera midieran aquellos objetivos y metas planteados en su diseño, así como, en las diversas convocatorias sobre las cuales operara esta institución.

Para el ejercicio fiscal 2014, y en virtud del numeral 36 de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, estableció las instancias que tenían la facultad para ello, para evaluar la alineación de sus procesos a las ROP, su impacto, así como los beneficios económicos que se obtuvieran de su ejecución, además de definir el costo y efectividad con la que se desempeñó el Instituto.

En este mismo año, acorde al cuarto informe trimestral del FNE, se contó con dos evaluaciones internas, la primera, el diagnóstico 2014 del fondo, en virtud del numeral vigésimo primero de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, teniendo como unidad responsable de su ejecución a la Unidad Responsable del Programa y Dirección General de Planeación y Evaluación en la SE, en coordinación con el CONEVAL.

Este diagnóstico tuvo como fin precisar el impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento.

Asimismo, también se efectuó la evaluación de diseño 2014 del Fondo Nacional Emprendedor, en virtud del vigésimo segundo y vigésimo cuarto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la

Administración Pública Federal, con la finalidad de obtener información que retroalimente el diseño, gestión y resultados del FNE.

2014: Evaluación de la universidad Iberoamericana, en materia de diseño.

En el período de 2014-2016 se efectuaron 5 evaluaciones externas al Fondo Nacional Emprendedor, en las cuales el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue la instancia coordinadora, esta información es de carácter público, por lo que cualquiera puede consultarla.

EVALUACIONES EXTERNAS 2014-2016

PROGRAMA	NOMBRE DE LA EVALUACIÓN	AÑO	ENLACE
Fondo Nacional Emprendedor	Diagnóstico 2014. Fondo Nacional Emprendedor (FNE).	2014	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36710/diagnostico_s020_fnacional_emprendedor_2014.pdf
	Evaluación de Diseño 2014 del Fondo Nacional Emprendedor.	2014	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/38922/eval_diseno_fne_2014.pdf
	Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015.	2015	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39001/fne_eed_2014_2015_inf_completo.pdf
	Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014	2015	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/38959/ficha_monitoreo_y_evaluacion_2014_fne.pdf
	Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016.	2016	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132983/ficha_monitoreo_y_evaluacion_2015_2016_fne.pdf

CONCLUSIÓN

Derivado de lo anteriormente expuesto, se puede observar que, si bien, en el diseño de la política pública aquellos actores que participaron en la proyección, indicadores, marco lógico y trayectorias para la aplicación del recurso destinado para los emprendedores y Mipymes, se acogió a las directrices teóricas para establecer una

Referencias

Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.

Bruneau, J. P. (1991). Psicoanálisis y empresa. Cómo utilizar el psicoanálisis para comprender la empresa. Barcelona: Granica.

Cantillón, R. [1755]. Essai sur la nature du commerce en general (H. Higgs, Ed. and transT. London: Macmillan, 1931.

Cantillón, R., [1755], Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, 235 p.

Carrillo, E. (Ed.). (1997). La nueva administración pública. Madrid: Alianza editorial.

de México, G. (2007). Plan nacional de desarrollo 2007-2012. Recuperado el, 30.

Duarte, T., & Ruiz Tibana, M. (2009). Emprendimiento, una opción para el desarrollo. Scientia et technica, 15(43).

Federal, P. E. (2013). Plan nacional de desarrollo 2013-2018. Ciudad de México, México.

Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. REVISTA ECONÓMICAS CUC, 38(2), 43-60.

GOBIERNO, D. M. (2000). Plan nacional de desarrollo 2001-2006.

GOSS, D. (2005): «Schumpeter's Legacy? Interaction and Emotions in the Sociology of Entrepreneurship», *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29 (2), páginas 205-219

Hernán González Campo, C., & Gálvez Albarracín, É. (2008). Modelo de Emprendimiento en Red -MER. Aplicación de las teorías del emprendimiento a las redes empresariales. *Academia. Revista Latinoamericana de Administración*, (40), 13-31.

Martínez Vega, L. F. (2018). Política pública de emprendimiento en Colombia 2006-2016: un análisis cognitivo desde los instrumentos de planificación.

Moriano, J. A., Trejo, E., & Palací, F. J. (2001). El perfil psicosocial del emprendedor: un estudio desde la perspectiva de los valores. *Revista de psicología Social*, 16(2), 229-242.

Kirzner, I. (1998). *El empresario. Competencia y empresarialidad*. Madrid: Unión Editorial.

Rodríguez Ramírez, A. (2009). Nuevas perspectivas para entender el emprendimiento empresarial. *Pensamiento & gestión*, (26), 94-119.

Rodríguez, C. & Jimenez, M. (2005) Emprenderismo, acción gubernamental y academia. Revisión de Literatura. En *Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales*, 15 (026) Universidad Nacional, pp. 73-89

Smallbone, D., & Welter, F. (2001). The role of government in SME development in transition economies. *International Small Business Journal*, 19(4), 63-77.

SCHUMPETER, J. A. (1934): *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA, Harvard University Press

Schumpeter, J. (1978). *Teoría del desarrollo económico. Publicado como Teoría del desenvolvimiento económico, México, DF, FCE, reimpresión.*

Shapiro A. (1985, october). Why entrepreneurship? A worldwide perspective. *Journal of Small Business Management*, pp.1-5.

Smallbone, D., & Welter, F. (2001). The role of government in SME development in transition economies. *International Small Business Journal*, 19(4), 63-77.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva administración pública*, 281-312.

Van Stel, A. y K. Suddle (2008); "The Impact of New Firms Formation on Regional Development in the Netherlands"; *Small Business Economics*; Edición 30; pp. 31-47.

Vérin, H. (1982). *Entrepreneurs, entreprise. Histoire d'une idée*. Classiques Garnier.

Villanueva, L. F. A. (1993). *Hacia una disciplina de las políticas públicas. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, (3), 7-16.

Weber, M. (2012). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Fondo de cultura económica.

Yunus, M., & Jolis, A. (2000). *Hacia un mundo sin pobreza*. SantiagoChile: Andrés Bello.