



---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**“Política de apoyo al emprendimiento en México por parte del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), durante 2013-2018. Un análisis desde el enfoque de coherencia interna de políticas”.**

**TESIS**  
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos**

**Presenta:**

**Tabatha Evelyn Nicole Mejía Guzmán**

**Director de Tesis:**

**Dr. Juan José Sanabria López**

**Naucalpan, Estado de México, 2023**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres y hermanos por ser mi pilar;  
A kenia por aventurarse conmigo en este camino, y no soltarme de la mano;  
A Tlecatzin por seguirme a dónde sea e impulsarme, ya que sin tí no saltaría;  
A Axel por su amistad y apoyo. A mis amigos por hacerme tan feliz.

Le agradezco infinitamente al Dr. Juan José Sanabria López por aceptar ser mi guía en este camino, por su cobijo, enseñanzas, aliento y comprensión.

Gracias a la Mtra. Lilia Moreno Núñez por guiarme en el maravilloso mundo de la metodología, y por enseñarme con su ejemplo el amor por la docencia.

Gracias a la Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher, al Dr. Maximiliano García Guzmán, la Dra. Yanella Martínez Espinoza y la Mtra. Mayra Mérida Monter por sus comentarios, y retroalimentación en la construcción de esta tesis.

Agradezco al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) porque su apoyo ha sido fundamental para el desarrollo de este proyecto de investigación, así como a mi alma mater por brindarme tanto.

**Para Yolanda y Enrique,  
en cualquier momento,  
en cualquier lugar.**

## Listado de siglas y acrónimos

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BANCOMEXT: Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C.

BANJERCITO: Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación

CCE: Consejo Coordinador Empresarial

CEIMSA: Compañía Exportadora e Importadora Mexicana

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Comisión Federal de Electricidad

Ci: Coherencia interna

CNMIPYME: Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONCANACO: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana

CPD: Coherencia de las Políticas para el Desarrollo

CPDS: coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

EPN: Enrique Peña Nieto

FACOE: Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos

FAMPYME: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

FEMSA: Fomento Económico Mexicano

FIDECAP: Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas

FIPRAPYME: Fideicomiso para Promover el Acceso al Financiamiento de MiPymes y Emprendedores

FIPRAPYME: Fideicomiso para promover el acceso al financiamiento de MiPymes y Emprendedores

FNDARFP: Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero

FNE: Fondo Nacional del Emprendedor

FOAFI: Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

GEDI: Índice Global del Emprendimiento

GEM: Global Entrepreneurship Monitor

GERA: Global Entrepreneurship Research Association

GESOC: Gestión Social y Cooperación A.C

I+D: Innovación y desarrollo.

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

IMSS: Instituto Mexicano de Seguridad Social  
INADEM: Instituto Nacional de Emprendimiento  
INDEP: Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales  
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores  
Inmujeres: Instituto Nacional de las Mujeres  
IPN: Instituto Politécnico Nacional  
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
ITESM: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey  
LFC: Luz y Fuerza del Centro  
MC: Movimiento Ciudadano  
MiPymes: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas  
MML: Metodología del Marco Lógico  
MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional  
MUSEIC: Consejo México-Estados Unidos para el Emprendimiento y la Innovación  
NAFIN: Nacional Financiera, S.N.C.  
NSE: Nuevo Sistema Emprendedor  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible  
ONE: Observatorio Nacional Emprendedor  
ONU: Organización para las Naciones Unidas  
PDI: Plan de Desarrollo Innovador  
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación  
PEMEX: Petróleos Mexicanos  
PIB: Producto Interno Bruto  
PICE: Programa de Política Industrial y Comercio Exterior  
PNC: Premio Nacional de Calidad  
PND: Plan Nacional de Desarrollo  
PRI: Partido Revolucionario Institucional  
PRM: Partido de la Revolución Mexicana  
PRODEINN: Programa de Desarrollo Innovador  
PROIGUALDAD: Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación Contra las Mujeres  
PRONAPRED: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia  
RAE: Real Academia Española  
RAE: Red de Apoyo al Emprendedor  
SE: Secretaría de Economía  
SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
SEGOB: Secretaría de Gobernación  
SFP: Secretaría de la Función Pública  
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
SHF: Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.  
SHyCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

TIC's: Tecnologías de la Información

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UDP: Unidad de Desarrollo Productivo

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>Capítulo I. El emprendimiento a través del enfoque de políticas públicas</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1 Las políticas públicas</b> .....	<b>13</b>
1.1.1 El análisis de políticas públicas.....	18
1.1.2 La coherencia de políticas públicas.....	21
<b>1.2 Estado regulador precedente del emprendimiento</b> .....	<b>26</b>
<b>1.3 El emprendimiento</b> .....	<b>32</b>
1.3.1 Tipologías del emprendimiento.....	37
1.3.2 Perspectivas teóricas del emprendimiento .....	41
<b>Capítulo 2: El emprendimiento en México</b> .....	<b>44</b>
<b>2.1 Modelo de Estado regulador en México y su influencia en el desarrollo del emprendimiento</b> .....	<b>44</b>
<b>2.2 Antecedentes del emprendimiento en México</b> .....	<b>51</b>
<b>2.3 El emprendimiento y su inserción en la agenda de gobierno.</b> .....	<b>57</b>
<b>2.4 Marco jurídico</b> .....	<b>62</b>
<b>Capítulo 3: Una gestión pública orientada al emprendimiento.</b> .....	<b>66</b>
<b>3.1 Consideraciones de la política de apoyo al emprendimiento 2013-2018.</b> .....	<b>66</b>
<b>3.2 Política de apoyo al emprendimiento 2013-2018.</b> .....	<b>68</b>
3.2.1 Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018.....	75
3.2.2 Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) .....	80
3.2.3 Fondo Nacional del Emprendedor (FNE) .....	91
<b>Capítulo 4: Análisis de resultados de la política de apoyo al emprendimiento de Enrique Peña Nieto 2012-2018 desde el enfoque de coherencia.</b> .....	<b>104</b>
<b>4.1 Resultados de la investigación</b> .....	<b>104</b>
4.1.1 Cumplimiento de objetivos planteados.....	121
<b>4.2 Hallazgos de la política de apoyo al emprendimiento en México 2013-2018.</b> .....	<b>124</b>
<b>4.3 Propuesta de mejora en la política pública.</b> .....	<b>129</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>134</b>
<b>Fuentes de consulta</b> .....	<b>138</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>147</b>
<b>Anexo 1. Árbol del problema INADEM</b> .....	<b>147</b>
<b>Anexo 2. Árbol de objetivos INADEM.</b> .....	<b>147</b>
<b>Anexo 3. Estructura Fondo Nacional del Emprendedor (FNE)</b> .....	<b>148</b>
<b>Anexo 4. Indicadores de monitoreo y evaluación FNE 2014, 2015, 2016, 2017, y 2018.</b> 148	
<b>Anexo 5. Objetivos INADEM</b> .....	<b>149</b>
<b>Anexo 6. Transcripción Entrevista a Enrique Jacob Rocha, Ex presidente del INADEM 2013- 2016.</b> .....	<b>150</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Preguntas de investigación guía para el análisis de la coherencia interna de políticas .....	105
Cuadro 2. Análisis de los resultados obtenidos en el cuadro 1 .....	106
Cuadro 3. Definición de variables para el análisis de coherencia interna .....	108
Cuadro 4. Elementos de las políticas públicas.....	109
Cuadro 5. Elaboración del indicador .....	111

## Índice de figuras

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas .....	17
Figura 2. Análisis de Políticas públicas.....	21
Figura 3. Niveles de análisis de la coherencia de políticas .....	25
Figura 4. Factores del Ecosistema Emprendedor .....	36
Figura 5. Programas de fomento al emprendimiento 2007-2012 .....	55
Figura 6. Marco legal Política de apoyo al emprendimiento 2013- 2018.....	70
Figura 7. Política Pública de Apoyo al Emprendimiento 2012-2018.....	71
Figura 8. Estructura Organizacional INADEM .....	81
Figura 9. Estructura Organizacional Dirección General de Programas de Emprendedores y Financiamiento.....	84
Figura 10. Aprobación por Grupo Parlamentario en el Senado de la República.....	90
Figura 11. Etapas del Nuevo Sistema Emprendedor .....	95
Figura 12. Variables dependientes e independientes .....	110

## Índice de graficas

Gráfica 1. Tasa de desocupación en México .....	79
Gráfica 2. Presupuesto asignado al INADEM 2014-2019 .....	86
Gráfica 3. Presupuesto a gasto de inversión asignado al INADEM .....	87

## Índice de mapas

Mapa 1. Número de beneficiarios del FNE por entidad federativa 2013-2018 .....	96
Mapa 2. Total de millones de pesos recibidos por entidad federativa 2013 - 2018 .....	100

## Índice de matrices

Matriz 1. Coherencia entre el problema público y la población objetivo .....	113
Matriz 2. Coherencia entre el problema público y los actores estratégicos.....	113
Matriz 3. Coherencia entre el problema público y los objetivos.....	114
Matriz 4. Coherencia entre el problema público y las metas .....	115
Matriz 5. Coherencia entre el problema público y los mecanismos de implementación .....	117
Matriz 6. Coherencia entre el problema público y los mecanismos de monitoreo y evaluación .....	118
Matriz 7. Coherencia entre el problema público y el marco legal.....	119
Matriz 8. Coherencia interna de la política de apoyo al emprendimiento en México .....	120

<b>Matriz 9. Grado de coherencia interna en la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM durante 2013-2018.....</b>	<b>135</b>
--	------------

## **Índice de tablas**

<b>Tabla 1. Tipos de emprendimientos .....</b>	<b>40</b>
<b>Tabla 2. Características de los paradigmas del análisis de políticas .....</b>	<b>20</b>
<b>Tabla 3. Variables que conforman un ecosistema emprendedor exitoso .....</b>	<b>29</b>
<b>Tabla 4. Programas de apoyo al emprendimiento y MiPymes en México .....</b>	<b>56</b>
<b>Tabla 5. Principales apartados de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabla 6. Convocatorias por categoría FNE 2013-2020 .....</b>	<b>94</b>
<b>Tabla 7. Presupuesto autorizado para los ejercicios fiscales 2013-2018 .....</b>	<b>97</b>
<b>Tabla 8. Convocatorias publicadas por ejercicio .....</b>	<b>97</b>
<b>Tabla 9. Cuadro de resumen de Proyectos pagados 2013-2018.....</b>	<b>98</b>
<b>Tabla 10. Porcentaje de Proyectos y Montos apoyados 2013-2018 .....</b>	<b>99</b>

## Introducción

A nivel mundial el emprendimiento es considerado como una de las variables clave dentro del desarrollo económico de los países, entendiéndolo como la acción de iniciar una actividad empresarial, la cual es el mecanismo que facilita no sólo el desarrollo de las economías, sino también la transmisión de conocimiento e innovación. Dado lo anterior, la persona emprendedora es percibida como un agente de cambio dentro de la economía, capaz de generar nuevas combinaciones con los recursos que cuenta, pues posee una visión más amplia sobre su entorno, identifica nuevas oportunidades de negocio y asume los riesgos e incertidumbres del mercado (Torres y Jaso, 2017), de tal modo, se considera como un agente impulsor de la competitividad y el crecimiento económico. También es importante mencionar, que el emprendimiento surge a partir de una serie de condiciones definidas como capital emprendedor (Audretsch, 2009:36), es decir, un amplio espectro de diversos factores legales, institucionales y sociales. Estos factores y su intensidad, considerados en conjunto, determinan el ecosistema emprendedor de una economía, la cual conforma la capacidad de la actividad empresarial dentro de un país.

Por lo tanto, se infiere que el emprendimiento representa las aspiraciones empresariales de la sociedad, la cual, a través de la creación de Mipymes contribuyen al desarrollo económico y social de ésta. El Índice Global del Emprendimiento (GEDI por sus siglas en inglés) realiza un análisis de éste a nivel mundial, situando a países como Estados Unidos, Australia, Reino Unido y Canadá como los más emprendedores, con una puntuación de 75.5 a 83.4 /100 (GEDI, 2016). Por su parte, en América Latina países de la región como México, Chile, Colombia, Perú, Brasil y Argentina (Sparano, 2014) se han preocupado por crear ecosistemas que cada vez más favorezcan la creación de nuevas empresas con la intención de aumentar el desarrollo económico, tecnológico y de innovación. En este sentido, México se ha posicionado como uno de los países líderes en la materia, marcando la ruta a seguir para los demás países de la región, con un crecimiento del 9.6% respecto al ecosistema emprendedor monitoreado por el *Global Entrepreneurship Research Association* (GERA), respecto al reporte de 2012 (Sparano, 2014).

El emprendimiento en América Latina se desarrolló a partir de la crisis del Estado Benefactor a finales de los años ochenta cuando en la región se adoptaron una serie de medidas económicas alineadas al Consenso de Washington<sup>1</sup> las cuales se centraban en tres grandes ejes:

---

<sup>1</sup> El Consenso de Washington fue un programa de ajuste estructural diseñado en 1989 para la región latinoamericana después de la crisis de la deuda y del Estado Benefactor, el cual buscaba identificar aquellas políticas que las principales instituciones de Washington, tales como el Tesoro de los Estados Unidos, el Fondo

1) privatización de todos los sectores de la economía; 2) apertura del mercado a la competencia; y 3) flexibilización del mercado laboral (Martínez y Soto, 2012) lo que implicó la modificación de las funciones “paternalistas estatales” que venía desempeñando el Estado mexicano a un modelo regulador, el cual tiene la función principal de proveer las condiciones necesarias para garantizar que todos los actores que participan en el mercado respeten las normas que permitan alcanzar el equilibrio entre las fuerzas de la oferta y la demanda, con lo cual fue cada vez más común la creación de políticas públicas enfocadas a un modelo económico abierto y estable, contrarias a las políticas de corte social y proteccionista del Estado Benefactor.

En México, desde la administración presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) hasta la pasada de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se han adoptado este tipo de políticas denominadas neoliberales, que priorizan la intervención del sector privado y el papel regulador del Estado en el modelo económico, ya que bajo esta visión es el sector privado quien aporta de manera significativa los recursos para impulsar el crecimiento económico del país. Por lo anterior, la creación de políticas de apoyo al emprendimiento por parte del gobierno se ha adoptado como mecanismo para el fomento económico e incremento de la productividad.

Durante el sexenio de 2012-2018, se buscó impulsar el crecimiento de las Mipymes y el emprendimiento a través de la implementación de una política de apoyo al sector, la cual se guiaba por el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) a través del Plan de Desarrollo Innovador (PDI) 2013-2018, un documento que entre otras propuestas y ejes de acción consideraba la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE), que funcionaría como una herramienta institucional para la instrumentación, implementación y coordinación de la política con un presupuesto total de 33,940 millones de pesos (PND, 2013).

La presente investigación, tiene el propósito de determinar el grado de coherencia interna en la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) de 2013-2018 y demostrar que la falta de ésta dificultó su implementación e impactó de manera negativa en el logro de sus objetivos. La relevancia de estudiar el fenómeno del emprendimiento bajo el enfoque de coherencia de políticas radica en el valor que tiene este sector para el desarrollo económico y social del país, de igual manera permite analizar los motivos por los cuales la administración pública ha sido ineficiente en el

---

Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consideraban claves para la restauración del crecimiento en América Latina en la búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizado.  
Véase Martínez y Soto (2012).

tratamiento de sus necesidades e implementación de políticas y programas públicos que permitan su desarrollo. Mirar al emprendimiento como un asunto público, nos permite reconocer la relación dicotómica entre la esfera pública y la privada, así como su relevancia en aspectos no sólo económicos, sino también sociales, políticos y organizacionales.

Cabe hacer mención que, el análisis de la política de apoyo al emprendimiento en México desde el enfoque de coherencia interna de políticas se aborda bajo un diseño no experimental transversal (Hernández, Fernández y Baptista, 2006) es decir, que su análisis se realiza en un momento temporal específico de 2013 a 2018 y que busca describir y analizar las variables que influyeron durante la implementación de políticas de apoyo al emprendimiento en México bajo un enfoque de investigación mixta y transdisciplinar, debido a que el tema de investigación involucra elementos teóricos y empíricos de la administración pública así como de la economía; de tal forma que, durante su elaboración, se realiza una revisión sistemática de literatura científica y académica sobre el diseño e implementación de políticas públicas bajo el enfoque de coherencia interna; el estudio y definición del concepto de emprendimiento, se hace con base en estudios de gabinete, de recopilación de bibliografía física, electrónica, y hemerografía pertinente. Asimismo, se estudia y analiza el marco jurídico e institucional de la política de emprendimiento durante 2013-2018, para realizar un análisis sobre los objetivos y alcances planteados, lo cual sirve para contrarrestarlos con los resultados de la investigación.

El objetivo general de la tesis, es analizar la importancia de instrumentar la coherencia interna de políticas en el diseño, implementación y evaluación de la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM de 2013-2018. Para lograr este objetivo, la presente investigación se organiza en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se presenta el marco teórico del análisis de políticas públicas y el enfoque de coherencia de políticas, así como del emprendimiento, las tipologías y las perspectivas teóricas para su estudio con la finalidad de identificar los principios de dicho enfoque y las perspectivas teóricas del emprendimiento.

En el segundo capítulo se analiza cómo es que el emprendimiento se desarrolló en México a partir del modelo de Estado Regulador, se presentan los antecedentes del emprendimiento en nuestro país, y cómo a partir de ello se da su inserción en la agenda de gobierno, así como la creación del marco normativo e institucional, con base en ello se identifica que el emprendimiento puede analizarse bajo una óptica distinta, una en dónde su atención es relevante para los asuntos públicos de un país como México.

El tercer capítulo describe el diseño e implementación de la política de apoyo al emprendimiento en México durante 2013-2018, y cada uno de los elementos que la componen;

para finalizar con el capítulo cuatro, en donde se presentan los resultados del análisis, así como hallazgos y propuestas de mejora. En este último apartado se proponen algunas estrategias para incidir en el mejoramiento de diseño e implementación de políticas dirigidas a este sector, con el objetivo de introducir el enfoque de coherencia interna de políticas como un elemento fundamental para que el grado de eficiencia y logro de objetivos de una política se alcancen. No obstante, es importante mencionar que esta metodología de análisis no garantiza que la causalidad y lógica de la política sea perfecta, pero abona a la mejor detección de problemas públicos, necesidades y estrategias. Así mismo, permite regresar a analizar y evaluar constantemente los avances para redirigir esfuerzos.

Por lo anterior, los hallazgos de esta investigación ofrecen evidencia para afirmar que la implementación de políticas de apoyo al emprendimiento en nuestro país ha sido insuficiente, considerando a la falta de coherencia interna como uno de los factores fundamentales para su ineficacia. No obstante, también se reconoce la importancia del sector y de su tratamiento dentro de las prioridades de política pública de gobiernos como el mexicano.

## Capítulo I. El emprendimiento a través del enfoque de políticas públicas

Este capítulo tiene como objetivo presentar el marco teórico y conceptual del emprendimiento y las políticas públicas, así como el estado de la cuestión para su desenvolvimiento, para lo cual se divide en tres apartados: en el primero recoge la evolución de la disciplina de políticas públicas y presenta el enfoque de coherencia de políticas. El segundo expone cómo el Estado regulador determinó de manera importante el surgimiento del emprendimiento y su relación con éste. El tercer apartado aborda las definiciones conceptuales del emprendimiento y la evolución del concepto, así como las diferentes tipologías y perspectivas que han surgido al respecto. Finalmente, con la identificación de las causas y factores que incidieron para el desarrollo del emprendimiento, es que se delimitó la pregunta de investigación, y se presentan de manera concisa los elementos que se encuentran presentes en las tendencias de implementación de políticas de emprendimiento exitosas.

### 1.1 Las políticas públicas

Las políticas públicas son un conjunto articulado y estructurado de acciones e incentivos gubernamentales, que buscan alterar una realidad o no, en respuesta a problemas públicos, demandas e intereses de los actores que se ven involucrados, es fundamental considerar que la carga pública de las políticas dependerá del surgimiento de su naturaleza, así como del grado de participación ciudadana en su diseño, elaboración, implementación o evaluación. El origen de su estudio como disciplina surgió en Estados Unidos a partir de la publicación en 1951 del artículo “*The policy orientation*”<sup>2</sup> por Harold D. Lasswell en donde plantea que las ciencias de políticas de la democracia, como él llamó al estudio interdisciplinar de las políticas públicas, tienen como objetivo principal explicar y comprender los procesos de elaboración y ejecución de las políticas; a su vez, que se encargan de la recolección y procesamiento de datos con el fin último de elaborar interpretaciones y soluciones relevantes para los problemas públicos de un periodo determinado en la historia.

La contribución de Lasswell en la disciplina de las ciencias de políticas, centra su importancia en su orientación (*Policy orientation*) la cual, menciona, atraviesa a todas las

---

<sup>2</sup> Lerner y Lasswell, (1951, en Del Pardo, 1992). Aunque generalmente se reconoce a Lasswell como el fundador de las ciencias de políticas de la democracia, el mismo autor en su artículo expone que el sociólogo Robert S. Lynd en 1939, planteó de manera pionera en una serie de conferencias en la Universidad de Princeton tituladas “¿Conocimiento para qué?”, la importancia de la transdisciplina en la resolución de los conflictos políticos y sociales de la época, específicamente durante la Segunda Guerra Mundial.

disciplinas de las ciencias sociales y cuenta con una doble dimensión: la primera interesada en el proceso de la política y la segunda en las necesidades de inteligencia de este proceso (Lasswell, 1951: 80), su relevancia cobra sentido, ya que antes de sus aportaciones el proceso decisorio de las políticas se basaba en intereses meramente políticos, y eran carentes de conocimiento. Es bajo este enfoque transdisciplinar que, tanto los hacedores de políticas, como los analistas, deben apelar para hacer frente a los problemas sociales que se pretende atender durante el proceso de diseño e implementación de las políticas (*Policy process*). Por ello, es importante reconocer que detrás de esta orientación se encuentran elementos del conocimiento científico que abonan en riqueza y profundidad a la disciplina, tales como una metodología de investigación de los procesos de las políticas, análisis de los resultados, una consideración permanente del contexto político y social y la consideración temporal sobre el pasado, presente y futuro de las políticas y problemas públicos.

A partir de Lasswell la disciplina de las políticas públicas surgió como respuesta al vacío de conocimiento y como factor vinculante entre la legitimidad política y el proceso de puesta en marcha de las decisiones de gobierno. De tal forma, comenzó la creación de conocimiento sobre la manera en que estas decisiones se toman (supuestos, consideraciones, procedimientos e interacción entre actores) y analizado las variables y estrategias que permitirían la eficacia de las acciones implementadas a partir de información sustentada. Por tanto, la disciplina se desarrolló bajo dos objetivos: el primero de ellos obtener conocimiento de la política, y el segundo aplicar ese conocimiento para el mejoramiento de la política. Ambos objetivos se enlazan y tienen como propósito final fomentar y asegurar la calidad informativa y analítica de la decisión de la política pública y, en consecuencia, mejorar la capacidad directiva del gobierno (Aguilar, 2010:23).

La disciplina de las políticas públicas ha tenido tres grandes periodos, según Aguilar Villanueva (2010:25): el primero de ellos fue su evolución al “*policy analysis*” o análisis de políticas, el cual se caracterizó por priorizar la racionalidad y eficiencia del gasto público, cambiando la multidisciplinariedad de las políticas por un carácter unidisciplinario basado en la teoría del Estado. Bajo la perspectiva de la racionalidad limitada las políticas públicas responden a evidencia y a un ciclo de formulación, implementación y evaluación en donde se concibe al Estado como una ventanilla que recibe quejas y demandas sociales viéndose obligado a resolverlas con los recursos con los que cuenta, no obstante, esta perspectiva ha sido señalada por considerar al Estado como un instrumento al servicio de una clase social, por lo general privilegiada y alejada del resto de la sociedad. Posteriormente, el *policy analysis* adoptó un enfoque neo institucional, en donde se primaría la distribución de poder entre los actores,

analizando la representación y organización de los diferentes intereses de cada uno de ellos o bien sobre las interacciones entre las organizaciones y sus reglas institucionales (Meny y Thöenig, 1989:17);

El segundo periodo fue hacia las políticas de estabilización y ajustes de las finanzas públicas de los años setenta debido a la crisis fiscal que atravesaron los Estados sociales, reconstruyendo así, la capacidad estatal a través del diseño de políticas públicas eficientes. Bajo esta perspectiva el Estado deja de ser considerado como un actor único y omnipotente, y se le comienza a concebir como un sistema político y administrativo complejo, heterogéneo con un funcionamiento y dinámicas colectivas particulares, bajo las cuales podemos entender a las políticas públicas como un producto de la interacción entre el gobierno, la sociedad y organizaciones públicas y privadas, y no como una acción exclusiva del gobierno (Canto, 2010: 31);

El tercero, surge de la preocupación de disciplinas del conocimiento como la sociología y la ciencia política, las cuales exponen la importancia de introducir al análisis de políticas, la manera en que los actores políticos y sociales se interrelacionan a lo largo del proceso de elaboración e implementación de la política y mostraron cómo el tipo de relación practicado era el factor que condiciona las decisiones de gasto. Además de señalar que el éxito de las políticas dependía no sólo de la asignación racional de los recursos públicos, sino de factores políticos (como la aceptación y el apoyo social, la neutralización de los opositores) y administrativos (como la idoneidad organizativa, gerencial y operativa de los organismos y el personal encargados de llevar a cabo la política), (Aguilar, 2010: 20). Así mismo, se introduce la variable de la evaluación como una etapa fundamental del ciclo de políticas, ya que permite analizar y fundamentar el desarrollo de metodologías, la definición de objetivos, los efectos que se ocasionan, los impactos en la población objetivo, en el entorno social, económico, político y explicar sus resultados (Knoepfel *et al*, 2008: 23) para la mejora de la gestión pública y el proceso de toma de decisiones.

Considerando lo anterior, el análisis de las políticas públicas nos permite estudiar y comprender las decisiones políticas y gubernamentales, la forma en la que se determinan los problemas públicos, bajo qué mecanismos se implementan las políticas y qué objetivos públicos se perseguirán durante la implementación de éstas, de igual forma es fundamental no perder de vista que toda política pública responde a un contexto político, social, económico, etc., y a intereses específicos de los actores involucrados. Lo anterior, responde a la interacción entre los tomadores de decisiones con grupos e individuos, competentes en un determinado

ámbito, con intereses comunes y/o recursos que pueden intercambiar para lograr objetivos (Roth, 2002: 42).

Es importante resaltar que a lo largo de esta investigación se entenderá por política pública al conjunto articulado y estructurado de acciones e incentivos gubernamentales, que buscan alterar una realidad o no, en respuesta a problemas públicos, o demandas e intereses de actores involucrados, así mismo es importante destacar que la carga pública de las políticas dependerá del surgimiento de su naturaleza, es decir, del grado de participación ciudadana en su diseño, elaboración, implementación o evaluación.<sup>3</sup>

En México, el estudio de las políticas públicas surgió a finales de los años ochenta<sup>4</sup>, a consecuencia de las inconformidades sociales, políticas y económicas originadas de la crisis de la deuda externa en 1982, la cual incapacitó al gobierno mexicano para cumplir con sus obligaciones fiscales de pago de la deuda externa, y que se tradujo en una serie de inconformidades sobre cómo el gobierno mexicano tomaba las decisiones e implementación de políticas. Luis F. Aguilar Villanueva refiere que la crisis fiscal y política del Estado desarrollador autoritario, junto con la crisis de la economía nacional, obligaron al gobierno a tomar dos decisiones históricas que repercutieron de manera considerable la orientación hacia el estudio de políticas: la democratización del régimen y la liberalización de la economía (Aguilar, 2010: 21), adoptando así bajo el enfoque de políticas, decisiones que se orientaban cada vez más a la democratización, descentralización y liberalización económica, las cuales más adelante se conciben como políticas de corte neoliberal. No obstante, esta visión permitió que los actores gubernamentales se preocuparan cada vez más, sobre el impacto de sus decisiones y sobre la mejora en la calidad técnica de las decisiones de gobierno, en lugar de tomar decisiones basándose en elecciones que sumarán al capital político.

Como consecuencia, en nuestro país el análisis de políticas públicas ha planteado discusiones que van desde la diferenciación entre la esfera entre lo público y lo privado, la democratización, y la eficacia y eficiencia de los gobiernos en el poder para cumplir con los objetivos planteados en sus planes de gobierno de manera permanente y estable. Siendo así,

---

<sup>3</sup> Las políticas pueden ser públicas o gubernamentales dependiendo su naturaleza y grado de participación ciudadana. Así mismo, es importante mencionar que las políticas en su carácter público pueden ser iniciativas ciudadanas que a través de un proceso de socialización, cabildeo e impulso ciudadano puede incluirse en la agenda de gobierno, y ser implementadas por organizaciones gubernamentales (Canto, 2010).

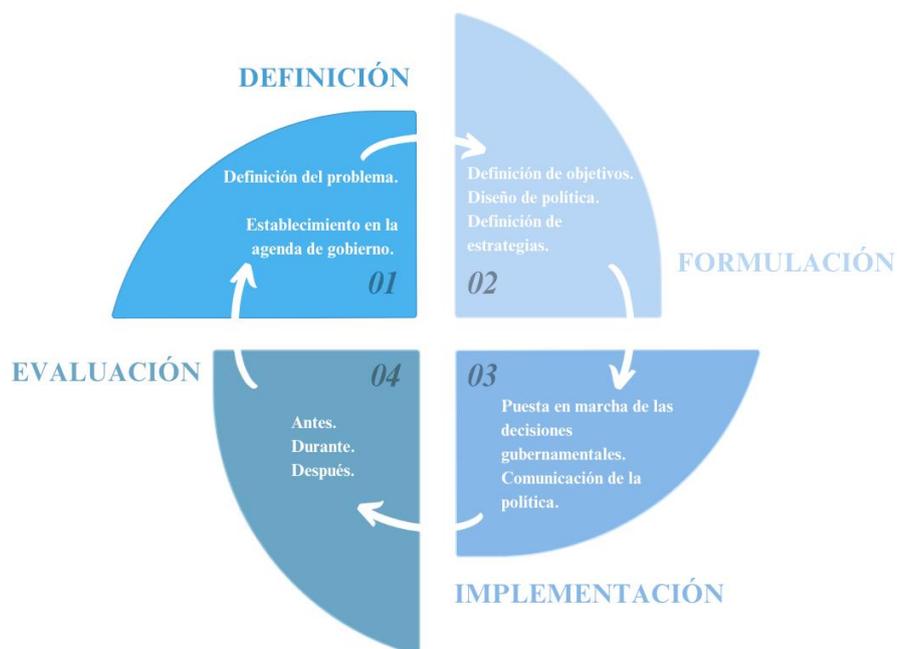
<sup>4</sup> El estudio de la disciplina en política pública en México surgió a partir de la incorporación de los temas relevantes en su estudio en programas y planes de estudios en universidades de educación superior, y posteriormente gracias a las publicaciones de Luis F. Aguilar Villanueva en la materia.

podemos considerar al estudio y análisis de las políticas como una actividad que permite a los tomadores de decisiones adoptar una visión más integral y transdisciplinar sobre los problemas públicos, y la manera en la que se les enfrenta, es decir, mejorando el proceso de políticas.

El proceso de las políticas públicas se conforma a través de siete actividades primordiales, cabe destacar que el enunciamiento de éstas no especifica algún orden cronológico o de prelación, dicho de otro modo, son actividades que se pueden realizar antes y después de las decisiones de los actores gubernamentales dependiendo de la naturaleza de cada una de ellas, es decir, por su enfoque analítico y conceptual, las tres primeras suelen realizarse antes de la decisión de gobierno y a las restantes suelen llevarse a cabo una vez tomada la decisión de la política (Aguilar, 2010: 34):

- 1) Formación de la agenda;
- 2) Definición del problema público;
- 3) Hechura o formulación de la política;
- 4) Decisión o la selección entre opciones;
- 5) Comunicación de la política;
- 6) Implementación de la política y;
- 7) Evaluación de la política.

**Figura 1. El ciclo de las políticas públicas**



Fuente: elaboración propia con base en Aguilar, 2010.

Las actividades anteriormente descritas, también son definidas como el “ciclo de políticas”, en dónde a través de la realización de cada una de ellas se busca, analizar y comprender cuáles son las variables que intervienen en las decisiones gubernamentales materializadas en políticas, de qué manera se interrelacionan, cuál es problema público, a quienes afecta, si atenderle será benéfico o contraproducente en algún punto, qué mecanismo se implementará, bajo qué condiciones, en fin, el proceso de elaboración de políticas representa un ejercicio analítica de gran importancia ya que se debe considerar toda clase de factores que tendrían incidencia al momento de implementarla.

Además de la búsqueda del perfeccionamiento para el diseño o formulación de políticas, es no menos importante reconocer el componente político de las decisiones técnicas que se tomarán y pondrán en marcha, y como lo plantea Stone, visibilizar las paradojas de la acción estatal, y en general, promover el sano escepticismo frente a los discursos de autoridad y a los modelos de racionalidad, no para fomentar la inacción sino para construir mejores políticas públicas (2011: 399).

### **1.1.1 El análisis de políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas se deriva del enfoque pluralista, el cual reconoce una diversidad de actores que influyen desde sus propios intereses en este proceso lo que permite el abordaje de múltiples racionalidades en competencia dentro del mismo Estado, la tendencia hacia este tipo de análisis surgió a partir del rol que este adquirió en política económica y social tras la segunda posguerra (Jaime *et al*, 2013: 74). Al adoptar un papel mucho más intervencionista, surgieron una cantidad mayor de programas sociales puestos en marcha por los gobiernos, y con ellos, el interés por conocer de qué manera se realizaban las intervenciones estatales, y sus fundamentos, lo que desencadenó el análisis mucho más profundo de las problemáticas sociales y la manera en que las instituciones reaccionan a ellas, a partir múltiples disciplinas como la administración pública, la ciencia política, la economía, la sociología, la estadística, entre otras.

De tal forma, el análisis de políticas públicas se centra en la comprensión e interpretación de los problemas públicos, el contenido, y los procesos de política pública, sin dejar de lado los contextos históricos, legales, antropológicos y geográficos que las enmarcan. Parsons identifica que las creencias y valores que conforman una política pública se pueden conocer a partir de realizar preguntas como: ¿quién?, ¿qué?, ¿cuándo?, ¿cómo?, es decir, ¿quién

aseguró qué valores?, ¿a través de qué instituciones?, ¿cuándo sucedió? y ¿cómo sucedió? (Parsons: 2007: 91).

En la actualidad, este enfoque permite una aproximación científica con diversos enfoques y herramientas para comprender los procesos de política pública y la construcción de conocimiento, así mismo brinda alternativas adecuadas para la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública. Existen múltiples y diversas corrientes del análisis de política pública, Roth las divide en tres grupos principales (2010: 30):

- 1) Corriente analítica tradicional: enfatiza sobre los factores y variables objetivos que permiten explicar las políticas públicas;
- 2) Corriente analítica integracionista o mixta: mantiene la explicación general de las políticas públicas, sin embargo, considera que es necesario complementarlo con variables valorativas o subjetivas a través de referencias, creencias, comunidades epistémicas o ideas, ya que considera imposible limitarse solamente a las variables objetivas, y medibles;
- 3) Corriente analítica interpretativista: estima que el análisis tradicional objetivista y neopositivista ha fracasado en sus objetivos de construir una ciencia de la política con validez universal. Apela por reincorporar al análisis los fundamentos valorativos desarrollados por Harold D. Lasswell, a modo de que, en lugar de un marco explicativo, se desarrolle uno interpretativo basado en la importancia de la argumentación, la retórica, la subjetividad y los discursos.

Por lo anterior, es que el análisis de política pública representa una multiplicidad de posibilidades en cuanto a las distintas maneras de abordar su estudio, comprensión, finalidad, rigurosidad metodológica, implementación y resultados. Para Weimer y Vining es precisamente esta diversidad de enfoques lo que ocasiona la creación de paradigmas dentro del mismo (en Jaime *et al* 2013: 75).

**Tabla 1. Características de los paradigmas del análisis de políticas**

<b>Paradigma</b>	<b>Objetivo principal</b>	<b>Cliente</b>	<b>Estilo común</b>	<b>Restricciones temporales</b>	<b>Debilidades</b>
<b>Investigación académica</b>	Construcción de teorías para la comprensión de los procesos sociales.	“Verdad” cómo es definida por las disciplinas. Colegas.	Metodología rigurosa para construir y verificar teorías. Retrospectivo.	Presiones externas poco frecuentes.	Con frecuencia, información irrelevante para la toma de decisiones.
<b>Investigación de políticas</b>	Predicción de impactos de cambios en variables relevantes producidos por la actividad pública.	Actores en la arena política. Otras disciplinas.	Aplicaciones de metodologías formales a cuestiones relevantes de política. Predicción de las consecuencias.	Frecuentes presiones por plazos, a veces moderadas por la recurrencia de las cuestiones.	Dificultad en traducir los hallazgos en insumos para la toma de decisiones.
<b>Planeamiento clásico</b>	Definición y logro de estados futuros deseables para orientar la acción pública.	El “interés público” tal como es definido por la profesión.	Reglas y normas establecidas por la profesión. Especificación de objetivos y metas.	Escasa presión temporal por la orientación a largo plazo.	Irrelevancia de los planes cuando no se consideran los procesos políticos.
<b>Administración pública tradicional</b>	Ejecución eficiente de programas tal como son definidos políticamente.	El programa.	Gerencial y legal.	Decisiones de rutina. Ciclos presupuestarios	No consideración de aspectos externos al programa.
<b>Periodismo</b>	Focalizar la atención pública en problemas.	Público general.	Descriptivo.	Atención coyuntural a cuestiones.	Carencia de profundidad analítica.
<b>Análisis de políticas</b>	Analizar, presentar y evaluar alternativas para la resolución de problemas.	Un decisor individual o colectivo.	Síntesis de investigación y teoría para estimar las consecuencias de políticas.	Terminación del análisis vinculadas a los tiempos del ciclo de políticas.	Miopía producida por la orientación hacia el cliente y por la presión temporal.

Fuente: Weimer y vining (1989) en Jaime *et al* (2013: 76).

La tabla anterior expone las principales similitudes y diferencias de estos paradigmas en términos de los objetivos buscados, la orientación hacia el destinatario de los resultados, el estilo predominante, la dimensión temporal y las debilidades básicas. Mostrando que el análisis se rige por distintas concepciones, cada una de las cuales supone un modelo de conducta

diferenciado y da lugar a distintas tensiones y conflictos de tipo operacional y ético que deben ser considerados. El análisis de las políticas sirve para identificar las acciones que tendrían como efecto la ocurrencia de aquellas situaciones sociales que un gobierno y su sociedad desean realizar debido a su valor público o porque representan una aceptable solución de problemas y males públicos indeseados (Aguilar, 2010: 36).

*Figura 2. Análisis de Políticas públicas*



Fuente: elaboración propia con base en Aguilar (2010).

Por ello, la tarea central del análisis de políticas desde el ámbito científico como profesional, ha consistido en producir y validar conceptos, hipótesis, modelos, métodos que sustentan la corrección intelectual del análisis en servicio de las decisiones que toman los gobiernos para cumplir sus funciones públicas y dirigir a su sociedad (Aguilar en Navarro y Cantú, 2009: 14). Siendo así, una tarea fundamental del quehacer gubernamental, toda vez que permite identificar áreas de oportunidad, y plantear reformulaciones con la intención de hacerla más efectiva en la consecución de sus resultados e impacto en su población objetivo.

### **1.1.2 La coherencia de políticas públicas**

El enfoque de coherencia de políticas cobró importancia a partir de los años noventa debido al interés de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por instrumentarlo en las políticas públicas enfocadas al desarrollo humano y económico. En 2015 a partir de la puesta en marcha de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible

(ODS), en la Meta 17.14 la Organización para las Naciones Unidas (ONU) solicitó a todos los países miembros mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible con la intención de lograr de manera más consistente sus resultados (ONU, 2022). Más tarde, en el año 2010 el Consejo de la OCDE aprobó la Recomendación sobre buenas prácticas institucionales para la promoción de la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo (CPD), la cual fue revisada en 2019 cambiando su nombre a Recomendación sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (CPDS). Así mismo, organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han adoptado el enfoque para evaluar políticas públicas sectoriales y demostrar que la falta de coherencia en éstas deriva en el escaso logro de objetivos.

La coherencia significa una relación lógica entre las partes o elementos de algo, de modo que no se produce contradicción ni oposición entre ellas, por tanto, la coherencia de políticas se entiende como un atributo de la política que a través de la secuencia lógica entre sus componentes, reduce sistemáticamente los conflictos y promueve las sinergias entre y dentro de los diferentes ámbitos políticos, para lograr los objetivos planteados en la política, evitando así, cualquier tipo de contradicción (Danaeefard, Ahmadi y Pourezzat, 2017: 2). Derivado de lo anterior, el análisis de la coherencia de políticas permite examinar si la forma que toma la intervención del Estado corresponde a la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada. Así mismo, permite que las políticas se ajusten o reformulen ante las condiciones externas a las que se enfrentan (Majone en Aguilar, 2010: 97).

De tal forma, la coherencia de una política pública requiere, un conocimiento general y detallado de todos los elementos que lo conforman, partiendo de una teoría y valores bien definidos, pues de éstos depende la selección de opciones efectivamente disponibles para orientarla, y también para proteger su argumentación principal ante los cambios que habrá de enfrentar durante su puesta en marcha (Merino, 2008: 12), no obstante en el ejercicio empírico, es imposible que las políticas públicas alcancen una coherencia absoluta debido al comportamiento dinámico y cambiante de las organizaciones, pero sí permite identificar y reducir las limitantes cognitivas, los conflictos entre actores y la multiplicidad de arenas de políticas.

Existen tres niveles de análisis de la coherencia en las políticas públicas (Cejudo y Michel, 2014: 7):

1. La coherencia en las políticas (interna);
2. La coherencia entre políticas y;

### 3. La coherencia entre espacios de políticas.

El nivel de coherencia en las políticas corresponde a la teoría causal que estructura una política; es decir, que a partir de una teoría se delinea la ruta de acción que deberá seguir la intervención del Estado (Merino, 2013: 64), con la adopción de teorías del cambio en el diseño de políticas, es que se puede realizar un análisis a profundidad sobre la problemática a enfrentar, los resultados que se esperan después de una intervención, y los mecanismos para realizarla (instrumentos y acciones). Remite también, a la convergencia entre discurso, valores, compromisos, acciones y sistemas de una política en particular (Millán, 2014: 283), de tal manera que, por un lado, atiende la estructura causal relacionada con la eficacia dentro del diseño e implementación, y por otro, refiere a la necesidad de convergencia e integración de actores y agendas que conforman parte del diseño e implementación de una política pública.

Los instrumentos que se emplean para su análisis son:

- **Actores (discurso/interacción):** a través del discurso es que los tomadores de decisiones y/o diseñadores de políticas buscan argumentar y justificar que la decisión tomada es la correcta y los resultados esperados los convenientes, ya que si bien los elementos técnicos son indispensables para su implementación debe de ir acompañado por argumentos, hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones que buscan comunicar la decisión y al mismo tiempo, justificarla y legitimarla (Cejudo, 2008: 10). Por su parte, a través de la interacción de actores, la búsqueda de la salvaguarda de sus intereses particulares, negociaciones, y persuasión se establecen los objetivos y mecanismos de implementación de una política pública;
- **Problema público:** su análisis permite conocer si durante la definición de la política se consideró un diagnóstico sobre las problemáticas a las que se enfrenta la población, y si es que los mecanismos de implementación se encuentran enfocados en su atención;
- **Objetivos:** la definición de los objetivos debe priorizar la disminución de las variables halladas dentro del problema público, así como la atención focalizada en la población objetivo previamente identificada;
- **Metas:** operacionalizan los objetivos a través de líneas de acción y tiempos determinados, lo deseable es que el diseño de esta fase se guíe por un ejercicio más técnico y racional (Olaya y Echeverría, 2022, 75);
- **Mecanismos de implementación:** son la materialización de las líneas de acción, es decir, el medio a través del cual se implementa la política programas, instituciones,

reformas organizacionales, creación o reformas de instrumentos legales, etc. éstos deben ser coherentes con respecto a los instrumentos antes mencionados;

- **Mecanismos de seguimiento y evaluación:** generalmente se materializan como indicadores, los cuales tienen el objetivo de verificar el grado de avance de objetivos, metas y resultados si han tenido resultados positivos o negativos, y en el caso de ser necesario reformular la política o los instrumentos de implementación;
- **Marco legal:** la existencia de un marco legal óptimo propicia las condiciones favorables para el desarrollo y consecución de los objetivos de una política pública.

A través del análisis de estos instrumentos se puede medir el grado en que las instancias de diseño, implementación y evaluación responden a los compromisos y objetivos que una política presume perseguir (Cejudo, 2008: 12). El nivel de coherencia entre políticas en cambio se genera en un espacio de políticas en dónde interactúan diversas intervenciones estatales que buscan resolver problemas públicos concretos, aunque relacionados. La característica principal de este nivel, es que cada una de estas intervenciones no sólo coexiste con las otras, sino que interactúa con ellas, las potencia u obstaculiza (Cejudo y Michel, 2013: 19). La coherencia se da, en la medida en que las políticas se relacionan armónicamente a través de:

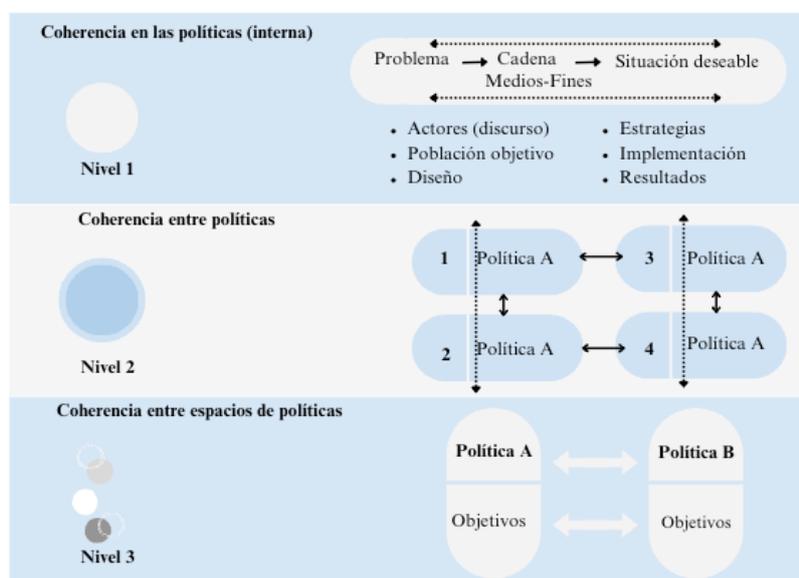
- **Objetivos:** los objetivos de las políticas no interfieren entre sí;
- **Población objetivo:** la población objetivo de las políticas no es la misma a pesar de que comparten el mismo problema público;
- **Instrumentos de implementación:** no suelen materializarse de la misma manera, pero sí pueden potenciar el logro de objetivos de las otras políticas y la atención del problema público.

No obstante, es importante señalar que en este espacio todas las políticas involucradas se encuentran relacionadas en cierto grado, y conforme más políticas interactúan es posible que comiencen a interferir en sus operaciones, obstaculizando la consecución de sus objetivos (Majone, 1989:160). Por último, la coherencia entre espacios de política se caracteriza de las demás porque las políticas se encuentran en dos espacios o sectores distintos, sin embargo, las acciones de una no afectan la consecución de los objetivos de la otra, ni representan una duplicidad de esfuerzos o beneficios para una población objetivo, con lo que la atención a una problemática se hace de una manera más eficaz. De tal forma, la coherencia entre espacios de política debería buscar y promover la promoción sistemática de acciones de política que se refuerzan mutuamente (OCDE, 2019). Sin embargo, un problema usual al que se enfrenta la coherencia en este nivel, es que existen políticas que buscan la atención de problemas

profundos y complejos que necesitan para su solución una atención interdisciplinar e interinstitucional, en dónde distintos ámbitos gubernamentales y dependencias intervienen cada una desde su campo de acción, y en dónde generalmente no existe un consenso, planeación o monitoreo de cada uno de ellos para evitar el traslape de políticas y problemáticas para la consecución de objetivos.

Cabe resaltar, que dentro del enfoque de coherencia de políticas existen planteamientos sobre un cuarto nivel de análisis que considera la coherencia de los actores estratégicos, ya que las políticas públicas surgen a partir de procesos decisorios que involucran una multiplicidad de agentes con necesidades e intereses particulares quienes toman decisiones en el proceso de políticas. En la medida en que sus intereses y la estructura organizacional permitan conservar el núcleo duro a lo largo del diseño, de la implementación y de la evaluación en el largo plazo, se logrará cierto grado de coherencia que incentivará el éxito de la política (Murguía García, 2018: 13). Si bien, considerar un grado significativo de coherencia en el proceso de políticas es fundamental para el éxito de una política, la interacción de los actores con el entorno y las organizaciones difícilmente puede controlarse y encaminarse hacia el diseño de una política, motivo por el cual, en la presente investigación la coherencia entre actores se considera como una variable dentro del primer nivel de análisis y el instrumento para su análisis el discurso, ya que mediante este podrá analizarse si la naturaleza de una política es pública o política, así como los instrumentos y objetivos propuestos.

**Figura 3. Niveles de análisis de la coherencia de políticas**



Fuente: elaboración propia con base en Cejudo y Michel, 2013

Se considera entonces como coherente a una política que presenta discurso, objetivos claros, y ordenados de manera armonizada de manera individual, o en relación con otras políticas, en dónde las estrategias e instrumentos se encuentren en sintonía con los objetivos planteados, o como mínimo no deberían ser conflictivos con estos objetivos o con los compromisos y las intenciones asumidas por el resto de las políticas gubernamentales, y por último, en dónde correspondan a las intenciones y objetivos o como último no entran en conflicto con estos (Millán, 2014: 679).

De tal forma, la coherencia de políticas resulta fundamental para diseñar e implementar mejores políticas ya que denota causalidad en la forma en que toma la intervención del Estado (Cejudo y Michell, 2015). Por lo tanto, en América Latina las políticas de fomento al emprendimiento se han desarrollado bajo el amparo de los objetivos y principios del Estado regulador, el cual busca proveer las condiciones necesarias para garantizar que todos los actores que participan en el mercado respeten las normas que permitan alcanzar el equilibrio entre las fuerzas de la oferta y la demanda, supervisar, controlar y garantizar que las políticas implementadas sean coherentes con los valores y objetivos gubernamentales a largo plazo, promoviendo así un desarrollo integral y sostenible de la sociedad. Con base en ello, el Estado regulador de manera ideal ha procurado la creación de políticas públicas enfocadas a un modelo económico abierto, que propicia el surgimiento de emprendimientos y sus ecosistemas.

## **1.2 Estado regulador precedente del emprendimiento**

El Estado regulador es aquel que se caracteriza por proveer de las condiciones necesarias a la relación entre éste y el mercado por medio de la instrumentación de normas jurídicas que buscan delimitar las atribuciones de cada uno de estos dos actores, de tal forma, encamina sus esfuerzos a la prosecución de resultados tales como la creación de condiciones que posibilitan la inversión y competitividad, el desempeño eficiente de las instituciones burocráticas y la ausencia de efectos perniciosos de las actividades normalmente ejecutadas por la iniciativa privada (Majone y Spina: 1993: 215). Es decir, a través de estas normas y reglas jurídicas de conducta, el Estado adquiere una función de intervención reguladora de la interacción entre el mercado, la sociedad y el Estado.

Es importante señalar, que el Estado regulador se motivó a partir de la crisis del Estado benefactor, intervencionista o *Welfare State*, el cual se desarrolló después la gran depresión de 1930 en Europa, y consolidado luego de la Segunda Guerra Mundial en los años cuarenta, caracterizado por la intervención estatal en la economía mundial cumplía con dos funciones

vitales (Martínez y Soto, 2012), por una parte intervenía en el proceso económico de la sociedad, es decir en la forma en la que esta acumulaba riquezas, y por otra favorecía la legitimación de la élite política en el poder. En su función de intervención económica, el Estado se encargó de robustecer sus competencias y gastos sociales, con lo que se buscaba garantizar la construcción de un piso social que legitimara su posición en el gobierno, y brindaba una respuesta a la crisis económica del sistema de libre mercado. Por su naturaleza proteccionista y distributiva, a partir de los años setenta los indicadores económicos comenzaron a mostrar una reversión en las tasas de producción, empleo, competitividad y estabilidad de los precios, ocasionando su crisis. La ruptura de este paradigma se atribuye a los grandes gastos estatales en materia social, el engrosamiento del aparato burocrático, la crisis de petróleo en 1973, el estancamiento y la inflación liberal, sumado a las corrientes ideológicas que cada vez más, apelaban a que el Estado debía adoptar una lógica racional del gasto, con lo que se garantizaría la seguridad, la soberanía estatal y el sistema jurídico normativo (Roldán, 2018).

En este contexto, en la década de los años ochenta se afianzaron estas corrientes de pensamiento que aludían a la necesidad de emancipar la política de la economía a través de la regulación del libre mercado. De tal forma, el Estado regulador pretendía proporcionar respuestas específicas a problemas circunscritos, respetando, en medida de lo posible las lógicas de acción de los sistemas regulados (Majone y Spina, 1993: 218), es decir, que en el libre mercado existen competidores que proveen bienes y servicios, y el Estado se aleja de economías centralizadas para crear entidades reguladoras de sectores en específico, buscando proteger el interés público. Así mismo, significa una regulación social, la cual se realiza a través de un modo de dirección de conductas y producción de subjetividades (Giavedoni, 2018: 33).

Siendo así, una de las características particulares del Estado regulador ha sido la creación de organismos reguladores en materia económica, los cuales generalmente tienen cierto grado de independencia de este y buscan normar y cubrir necesidades especiales, a través de un proceso de juridificación entre la economía y la sociedad (García, 2014: 87), igualmente es importante destacar, que con la descentralización administrativa, se pretendía adelgazar el aparato burocrático bajo una lógica de racionalidad para reducir costos económicos y políticos. Por lo anterior, es fundamental acentuar que el Estado ha tenido que adaptarse ante el avance y la diversificación de la globalización económica a través de nuevos diseños jurídicos que le permitan en primera instancia subrayar las funciones regulativas y de proceso (ante la enorme demanda de la economía de mercado, aumenta la intervención del Estado por medio de regulaciones); y en segunda instancia la autoridad política se desagrega en partes distintas, cada una de las cuales interactúa con muy diversas compañías, grupos y organizaciones así como

sus contrapartes en otros países. (Sorensen, 2010: 54). De tal manera, se busca que este modelo estatal garantice la existencia eficiente de mercados, brindando condiciones lo más equitativas posibles a través de la regulación constitucional.

El Estado regulador resignifica su importancia en la actividad económica orientada hacia el libre mercado, ya que ha transformado sus funciones proteccionistas, a funciones de mayor cobertura, en donde el Estado ha adquirido más facultades de regulación, y constantemente se ha tenido que modificar para interactuar con nuevas coyunturas sociales y formas de mercado (Sorensen, 2010: 58). De tal forma, ha pasado de enfocarse en medidas proteccionistas a asumir funciones más amplias y abarcadoras, otorgándole mayores facultades de regulación. Con el transcurso del tiempo, el Estado ha tenido que adaptarse continuamente para responder a cambios sociales y nuevas dinámicas del mercado. En la actualidad, los acuerdos y las formas de relacionarse entre el Estado y el mercado son cada vez más complejas e involucran a una multiplicidad de actores mayor, con lo que los Estados tienen que adquirir estrategias constantemente cambiantes para poder hacer frente a las exigencias del mercado y la globalización. Con base en lo anterior, se puede decir que el Estado actual se preocupa en mayor grado por la competitividad de su economía a nivel internacional, y la manera en que los mercados se estructuran, comportan, y modifican. Por tal motivo, es que destinan mayores esfuerzos por crear políticas de competitividad, que propicien su apertura, abarcando aspectos de liberalización, desregulación y privatización, que se estiman necesarios para lograr eficiencia en dichos mercados, tanto en lo económico, como en lo jurídico, en pos del desarrollo social y del beneficio a los consumidores (Sánchez de Tagle, 2018: 20)

A modo de conclusión, el Estado regulador ha sido una puerta de entrada para el desarrollo de emprendimientos, y la introducción de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes) al libre mercado, ya que no sólo brinda un marco normativo técnico y especializado dirigido a industrias, mercados o sectores innovadores maleables y cambiantes, como se ha mencionado con anterioridad, sino que también, brinda la oportunidad de implementar políticas, estrategias y herramientas que permitan su crecimiento y desempeño económico. No obstante, es importante mencionar, que, si bien el Estado regulador brinda todas estas posibilidades, también ha sido la pauta para el desarrollo de desigualdades sociales y económicas propias del modelo económico capitalista, y más recientemente una serie de momentos coyunturales que han expuesto la necesidad de replantear el papel del Estado en la economía, y las políticas regulatorias que implementan los Estados en materia laboral.

Ahora bien, además de la apertura económica, y las medidas de regulación, a nivel mundial el *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)* ha identificado que en los países en dónde

el emprendimiento se ha visto favorecido con la implementación de políticas públicas para su fomento, existen ecosistemas emprendedores que comparten las siguientes 13 variables:

**Tabla 2. Variables que conforman un ecosistema emprendedor exitoso**

<b>A1. Financiamiento empresarial:</b> existen fondos suficientes para la creación de nuevas empresas.
<b>A2. Financiamiento empresarial de fácil acceso :</b> fondos empresariales de fácil acceso.
<b>B1. Políticas gubernamentales de apoyo y fomento al emprendimiento:</b> implementación de políticas para el fomento del sector emprendedor y empresarial.
<b>B2. Políticas gubernamentales para facilitar los trámites burocráticos y disminuir la carga tributaria:</b> los emprendimientos y Mipymes no se ven sobrecargados y tienen mayor posibilidad de supervivencia.
<b>C1. Programas gubernamentales de fomento al emprendimiento:</b> implementación y continuidad de programas de apoyo al emprendimiento de fácil acceso y alta calidad.
<b>D1. Educación emprendedora en las escuelas:</b> fomento de la cultura del emprendimiento y del desarrollo de nuevas ideas de negocio desde los niveles básicos de educación.
<b>D2. Educación emprendedora y empresarial en niveles de posgrado:</b> desarrollo de programas de educación continua enfocados al desarrollo de negocios y la innovación.
<b>E1. Transferencia de investigación y desarrollo:</b> transferencia de conocimiento e innovación a las empresas o emprendimientos.
<b>F1. Infraestructura profesional y comercial:</b> existencia de servicios de calidad asequibles.
<b>G1. Fácil acceso al mercado:</b> existencia de mercados libres, abiertos y crecientes.
<b>G2. Cargas normativas ligeras para personas emprendedoras:</b> la normatividad fomenta el emprendimiento, y la formalidad de empresas.
<b>H1. Infraestructura de calidad:</b> existen instituciones, e infraestructura de buena calidad, disponible y asequible para personas emprendedoras.
<b>I1. Normas sociales y culturales:</b> existen condiciones para el fomento y celebración del espíritu emprendedor.

Fuente: elaboración propia con base en GEM 2022.

Las políticas de fomento al emprendimiento pueden variar según el contexto de cada país y su etapa de desarrollo económico. Sin embargo, algunas de las mejores políticas de fomento al emprendimiento que se han implementado en diferentes partes del mundo incluyen:

- **Acceso a financiamiento:** Facilitar el acceso a capital para personas emprendedoras, *startups* y MiPymes. Esto puede incluir programas de préstamos con tasas de interés preferenciales, capital de riesgo, subvenciones o inversión pública en empresas emergentes;
- **Reducción de trámites y regulaciones:** Simplificar los procedimientos burocráticos para iniciar y operar un negocio puede fomentar la creación de nuevas empresas, ya que menos trámites y regulaciones facilitan la entrada al mercado y reducen los costos administrativos;
- **Apoyo a la formación y capacitación:** Ofrecer programas de capacitación, mentoría y asesoramiento empresarial ayuda a las personas emprendedoras a adquirir habilidades empresariales fundamentales y a desarrollar planes de negocio sólidos;
- **Espacios de trabajo compartido y ecosistemas emprendedores:** Crear incubadoras, aceleradoras y parques tecnológicos donde las personas emprendedoras puedan colaborar, acceder a recursos compartidos y conectar con expertos y empresas;

- ***Incentivos fiscales:*** Ofrecer beneficios fiscales a empresas de reciente creación, como reducción de impuestos o incentivos para la inversión en investigación y desarrollo;
- ***Protección de la propiedad intelectual:*** Garantizar un marco legal sólido para proteger la propiedad intelectual, lo que permite a las personas emprendedoras resguardar sus ideas y productos, estimulando la innovación;
- ***Acceso a mercados internacionales:*** Facilitar el acceso a mercados internacionales a través de acuerdos comerciales y programas de exportación puede ayudar a que las personas emprendedoras amplíen su alcance y oportunidades;
- ***Colaboración público-privada:*** Promover la colaboración entre el sector público, el sector privado y las instituciones académicas para crear un ambiente propicio para el emprendimiento y la innovación;
- ***Políticas de igualdad y diversidad:*** Fomentar la igualdad de género y la diversidad en el ámbito empresarial para asegurar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de emprender y desarrollar sus ideas de negocio;
- ***Evaluación y ajuste continuo:*** Realizar un seguimiento y evaluación constante de las políticas implementadas para asegurar su efectividad y hacer ajustes cuando sea necesario.

En el mundo contamos con algunos ejemplos sobre implementación de políticas públicas de apoyo al emprendimiento como lo es el Programa *StartUp* implementado desde el año 2010 por el gobierno de Chile, que a través de una aceleradora pública de negocios enfocada en emprendimientos tecnológicos que ofrece financiamiento, visas de trabajo y acceso a una red de emprendedores y mentores a nivel mundial para el desarrollo de startups y que este país sea plataforma para escalar globalmente; *StartUp India*, una iniciativa del gobierno indio para fomentar la cultura emprendedora en el país. Ofrece diversos incentivos fiscales, facilidades para el registro de empresas, acceso a financiamiento y programas de capacitación para emprendedores; *Enterprise Ireland* una agencia gubernamental que apoya a las empresas irlandesas en su expansión y crecimiento en el mercado internacional. Ofrece asesoramiento, financiamiento y programas de aceleración para startups y empresas en crecimiento, y por último Silicon Valley en Estados Unidos, que, si bien no es una política gubernamental, ha tenido como epicentro mundial de la innovación y el emprendimiento debido a una

combinación de factores como una cultura emprendedora arraigada, una colaboración fluida entre universidades y empresas, acceso a capital de riesgo y financiamiento<sup>5</sup>.

Es importante destacar que el éxito de las políticas de fomento al emprendimiento depende en gran medida del compromiso y la continuidad en su implementación, así como de la adaptación a las necesidades cambiantes del ecosistema emprendedor, cada país debe ajustar estas políticas a su contexto particular y mantenerse abierto a la innovación y la mejora constante. Si bien es fundamental contar con políticas que proporcionen capacitación de calidad, infraestructura y financiamiento a las personas emprendedoras, los fondos de capital de riesgo y la cultura emprendedora resultan igual de importantes ya que permiten un desarrollo integral del sector. Ahora bien, según el *Global Report 2022-2023* de GEM con base en el análisis de estas variables, determinó que los niveles más altos de emprendimiento en fase inicial se registran en uno de cada cuatro adultos en países de América Latina y el Caribe como Chile, Brasil, México, Guatemala y Panamá, y los más bajos en uno de cada veinte en países como Polonia, Oman y Morocco (GEM, 2022).

Bajo el mismo sentido, la CEPAL, establece que dentro de la construcción de mejores políticas para las MiPymes en América Latina es necesaria la construcción de nuevas agendas, que además del fomento al emprendimiento, se enfoquen en el crecimiento de la productividad bajo cuatro dimensiones críticas (Santoleri y Stump, 2014, en CEPAL: 2020):

- I. El rol asignado a las MiPymes en el desarrollo productivo y empresarial nacional, reconociendo la heterogeneidad de los beneficiarios y las potencialidades de cada grupo de firmas y definiendo los límites del universo de beneficiarios;
- II. La separación entre objetivos económicos y de competitividad por una parte del resto de los objetivos de desarrollo;
- III. La relación de la agenda con el proyecto productivo nacional, y;
- IV. El proceso de maduración y retroalimentación de las políticas de MiPymes en términos de maduración institucional de los instrumentos

Cabe destacar que estos índices varían considerablemente entre los distintos niveles de ingresos, así como en países que se encuentran en condiciones bélicas o ante situaciones de fuerza mayor como pandemias o epidemias. Así mismo, a nivel mundial la importancia del

---

<sup>5</sup> Véase Programa Startup del Gobierno de Chile en su página web: <https://startupchile.org/>  
Véase Programa StartUp del Gobierno de la India en su página web: <https://www.startupindia.gov.in/>  
Véase Enterprise Ireland del Gobierno de Irlanda en su página web: <https://www.enterprise-ireland.com/en/>

emprendimiento se determina no sólo por el desarrollo de negocios, la intensidad de capital, el fomento al empleo, el desarrollo local, el aumento de exportaciones entre otros, sino de manera más importante por su potencial, proyectando un mayor impacto dentro de las economías conforme a su crecimiento, así como la introducción de innovación y nuevas tecnologías a las cadenas de producción.

### 1.3 El emprendimiento

La palabra emprendimiento surge etimológicamente del francés *entreprendre*, que significa “listo para comenzar algo” o “tomar nuevas decisiones”, la cual, a su vez, proviene de la raíz latina (*prendere*) cuyo significado es “tomar”; para la Real Academia Española (RAE), significa acometer y comenzar una obra, un negocio o un empeño, especialmente si encierran dificultad o peligro (2022). En la actualidad, este término es entendido como la intención y/o acción de iniciar una actividad empresarial, aceptando en ello, un grado significativo de incertidumbre sobre el éxito o fracaso de los negocios, siendo un proceso lleno de riesgos financieros y obstáculos institucionales que se conforma de cuatro etapas: pre-incubación, incubación, creación, y competitividad (Guerrero y Santamaría, 2020: 228).

El emprendimiento es un concepto difícil de acotar debido a la multiplicidad de elementos que lo conforman y los distintos ámbitos en los que interviene, con el paso del tiempo se ha conceptualizado a través de disciplinas como la economía, la psicología, la sociología y la administración cada una de ellas bajo perspectivas distintas e identificando variables diversas y factores como el capital, el estatus socioeconómico, la cultura, la educación, entre otros. Sin embargo, la mayoría de las perspectivas de análisis le atribuyen al emprendimiento una carga importante en la creación y expansión de actividades económicas, que permiten crear, expandir y consolidar productos, procesos o mercados que brinden una opción de desarrollo económico para quien lo aplica (OCDE, 2017: 36).

El concepto del emprendimiento proviene del campo de la economía clásica, y sus primeras aplicaciones se remontan al siglo XVIII por el economista franco-irlandés Richard Cantillon, quien introdujo la primera definición de *entrepreneur*<sup>6</sup>, aludiendo con dicho término a la persona racional por excelencia, que iniciaba una actividad empresarial en una sociedad mercantil, donde la competencia y la incertidumbre son factores fundamentales para la toma

---

<sup>6</sup> La palabra francesa *entrepreneur* significa aquella persona emprendedora. Persona que dirige una empresa comercial o industrial privada, donde emplea mano de obra asalariada, que muestra iniciativa, audacia y energía en lo que emprende (Dictionnaire de l'Académie française, 2022).

de decisiones (Cantillon,1755: 235). Años más tarde Jacques Turgot, político y economista francés, añadió una variable fundamental para el emprendimiento, la asunción de riesgos e incertidumbres basados en su riqueza de capital y señaló las cinco maneras en que los emprendedores se desenvolvían durante la época (Citado en Rodríguez, 2009: 1):

1. En la compra de tierras;
2. Invertían en agricultura;
3. Se desarrollaban en la industria;
4. Se dedicaban al comercio y;
5. Eran prestamistas que generaban riqueza a partir del cobro de intereses.

Así mismo, identificó que el objetivo de cada una de estas actividades era generar ganancias para las personas emprendedoras, a quienes diferenció en dos tipos: el “emprendedor guerrero”, quien tomaba una actitud arriesgada normalmente justificada bajo el entusiasmo aventurero y audaz; y “el Rey o jefe de Estado”, quien planeaba todas sus actividades bajo estrategias y estudios mercantiles (Rodríguez, 2009: 2). Posteriormente, en 1836, el economista francés Jean-Baptiste Say introdujo elementos más empresariales y funcionales al concepto, al definir al emprendedor como un individuo que es capaz de combinar factores de producción con juicio, perseverancia, amplio conocimiento del entorno y con habilidades para movilizar recursos desde una zona de bajo rendimiento a una de alta productividad. También, es considerado como un individuo que innova y es agente de cambio (Citado en Martínez, Muñoz y Torres, 2020: 32). Por su parte, en 1948 John Stuart Mill, economista británico, incluyó elementos conceptuales como la dirección, el control, y la supervisión, visibilizando la importancia de que las personas emprendedoras fueran tomadoras de riesgo y creadoras de innovación, al igual que Mill, Alfred Marshall, en 1890, resaltó la importancia de la innovación en la economía, argumentando que esta variable junto con el progreso y la organización logra la prosperidad de los negocios, así mismo, estableció que las personas emprendedoras se caracterizan por su liderazgo, la incertidumbre bajo la cual inician sus ideas de negocio y la ausencia de información del mercado ( Citados en Santos, Barroso y Guzmán, 1997: 184). Bajo estas líneas de pensamiento como antesala, es que, en 1911, Joseph Schumpeter, economista austro-estadounidense, desde la teoría del desenvolvimiento económico, definió que las personas emprendedoras son capaces de:

Reformar o revolucionar las formas de producir poniendo en uso una invención o, más en general, una posibilidad tecnológica aún no probada de producir una mercancía

nueva o producir una ya conocida en una forma nueva: abriendo una nueva fuente de abastecimiento de materias primas o un nuevo mercado, reorganizando la empresa (Schumpeter, 2010: 132).

De tal forma, se enfatizó el papel fundamental de la innovación como una herramienta para la competitividad y permanencia de las firmas en el mercado, además de destacar la importancia de las personas emprendedoras como agentes promotores del desarrollo económico, ya que sus ideas innovadoras acompañadas de profesionalización y guía, crean ciclos desestabilizadores generados a partir de su irrupción en el sistema de mercado, en dónde se pueden crear industrias nuevas y dinámicas que impulsan la economía a largo plazo (Martínez, Muñoz y Torres, 2020: 46).

El emprendimiento se desarrolla bajo tres dimensiones:

- a) Procesos de innovación;
- b) Desarrollo de nuevos productos o negocios y;
- c) Actividades de renovación estratégica.

Estas dimensiones permiten que durante su desarrollo se exploren, detecten y desarrollen oportunidades de negocio en un contexto determinado, a partir del desarrollo económico, social y tecnológico presente (Auletta y Rivera, 2011:14). Por otra parte, Shane y Venkataraman sostienen que para que el emprendimiento se genere deben coexistir dos elementos: una oportunidad y un individuo que esté dispuesto a explotarla (2000: 218), con base en estos elementos es que actualmente el emprendimiento a nivel global es considerado como una de las variables clave dentro del desarrollo económico y productivo de los países, ya que además de su función económica, genera la transmisión de conocimiento e innovación, y es que al buscar su inserción en el mercado e incrementar su competitividad las personas emprendedoras priorizan el desarrollo de productos y servicios innovadores, los cuales involucran una carga significativa de estudio y generación de conocimiento en su proceso.

Siendo así, la persona emprendedora es aquella que se encuentra en el proceso de diseño, y en algunos casos de materialización de su idea de negocio. Es considerada como agente de cambio dentro de la economía, capaz de generar nuevas combinaciones con los recursos que cuenta, pues posee una visión más amplia sobre su entorno, identifica nuevas oportunidades de negocio y asume los riesgos e incertidumbres del mercado (Torres y Jaso, 2017: 103) de tal modo, se estima como impulsora de la competitividad y el crecimiento económico. También es importante definir al emprendimiento como la acción de iniciar una actividad empresarial bajo un modelo de economía abierta, y el cual surge a partir de una serie de condiciones definidas como capital emprendedor (Audretsch, 2009:36), es decir, un amplio

espectro de diversos factores legales, institucionales y sociales. Estos factores y su intensidad considerados en conjunto determinan el capital emprendedor de una economía, y por tanto su capacidad empresarial.

El acto de emprender es una aceptación significativa de incertidumbre sobre el éxito o fracaso de los negocios, así mismo, es un proceso lleno de riesgos financieros, obstáculos institucionales y factores que no necesariamente dependen propiamente de las y los emprendedores (Díaz, Urbano y Hernández, 2005: 222), con ello, se puede entender que para que un emprendimiento funcione no sólo se requiere de las habilidades y capacidades de las personas que lo realizan sino de un conjunto de factores externos que intervienen en el proceso, a este conjunto le llamaremos el ecosistema emprendedor.

El ecosistema emprendedor se compone de factores económicos, sociales, políticos e institucionales generalmente complejos, los cuales varían, dependiendo del periodo de tiempo y las situaciones coyunturales que se presenten como, por ejemplo: guerras, crisis económicas, políticas, ambientales, de salud, levantamientos sociales, y políticas públicas o programas de gobierno que potencializan o dificultan su desarrollo. Así mismo, en él influye la convergencia de todos aquellos actores involucrados en el proceso de emprender tales como: personas emprendedoras (potenciales, nacientes y existentes), agentes financiadores (empresas, capital riesgo, inversionistas ángeles<sup>7</sup>, bancos), y de organizaciones promotoras (universidades, agencias del sector público) asociadas a la diversidad de iniciativas emprendedoras (social, inclusivo, alto potencial de crecimiento, serial) que comparten una orientación de generar valor en un territorio (Mason y Brown, 2014: 3).

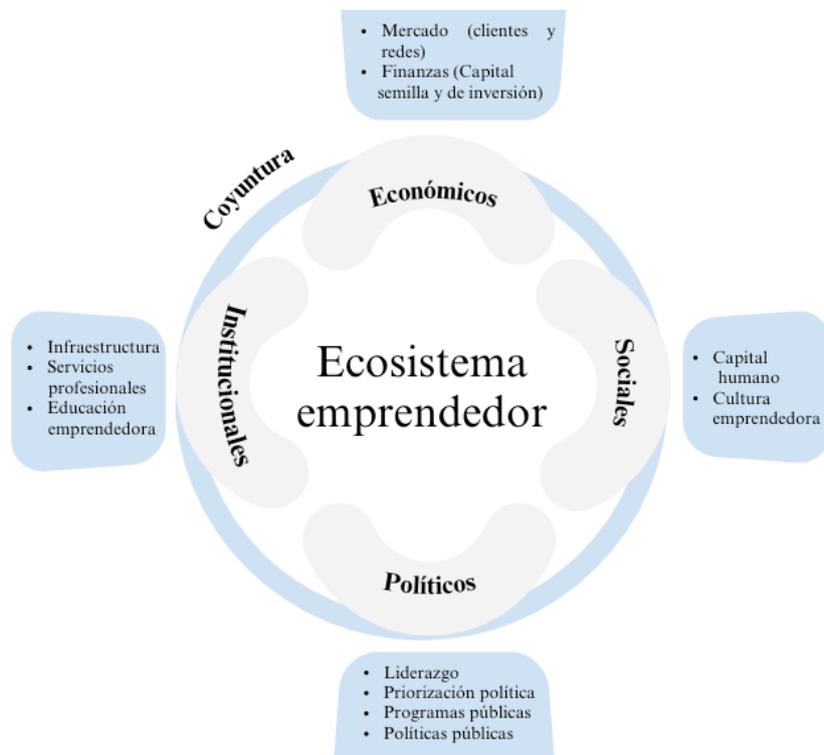
En resumen, el ecosistema emprendedor se revela como un entramado complejo y dinámico, influenciado por una multiplicidad de factores que fluctúan en el tiempo y en respuesta a coyunturas diversas. Desde conflictos bélicos hasta crisis económicas y políticas, cada evento marca un hito en su evolución, desafiando la resiliencia de quienes participan en él. Las políticas gubernamentales y los programas de apoyo actúan como timoneles que pueden potenciar o dificultar su desarrollo. En este contexto, la convergencia de actores, desde emprendedores en distintas etapas hasta entidades financieras y organizaciones promotoras, constituye la piedra angular que impulsa la diversidad de iniciativas emprendedoras. Desde proyectos sociales hasta emprendimientos de alto potencial de crecimiento, todos comparten

---

<sup>7</sup> Los inversionistas ángeles son personas o instituciones con experiencia en el proceso de emprender, así como en las etapas de incubación y desarrollo de modelos de negocio. Estas figuras surgen como financiadoras o inversionistas de capital de riesgo sin intermediarios, y usualmente obtienen participación en los negocios o empresas a cambio de su acompañamiento y financiamiento (Segura, 2021).

un propósito fundamental: generar valor, no solo económico, sino también social y ambiental, contribuyendo así al desarrollo sostenible de un territorio. En última instancia, el ecosistema emprendedor emerge como un motor de innovación y transformación, capaz de adaptarse y prosperar en medio de las complejidades y desafíos que el entorno presente.

**Figura 4. Factores del Ecosistema Emprendedor**



Fuente: Elaboración propia con base en World Economic Forum, 2014.

Este ecosistema generalmente se caracteriza por fomentar diversos escenarios en donde las iniciativas de emprendimiento encuentran un espacio de fomento, acompañamiento y desarrollo como la accesibilidad a una diversidad amplia de mercados, talento de capital humano y fuerza laboral, acceso a fuentes de financiamiento, existencia de mecanismos de apoyos, un marco gubernamental y regulatorio, y el desarrollo de una cultura empresarial (World Economic Forum, 2014: 4). Por tanto, el emprendimiento puede ser una actividad que permita el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que la realizan, y de manera simultánea, se percibe como una oportunidad para el desarrollo de economías regionales y nacionales, sin embargo, para que los modelos de negocios se consoliden es necesario el acompañamiento de estrategias y elementos que los respalden, es decir un ecosistema emprendedor que les permita desarrollarse de la manera más óptima y competente ante los demás competidores económicos que interactúan en el mercado.

### 1.3.1 Tipologías del emprendimiento

Como se ha mencionado con anterioridad, el emprendimiento es una actividad que a lo largo de los años se ha diversificado y cobrado relevancia en diversos ámbitos no sólo el económico, por tanto, el presente trabajo de investigación retoma cinco tipologías del emprendimiento: tradicional, social, verde o ambiental, de innovación y escalable o dinámico (Martínez, Muñoz y Torres, 2022).

El emprendimiento tradicional corresponde a aquellas aspiraciones e intenciones iniciales de modelos de negocio ya existentes, usualmente orientados al sector artesanal, comercial, industrial, de servicios, producción, y actividades agrícolas, en donde las operaciones que se realizan son básicas, es decir que no introducen en sus procesos un valor agregado como la innovación o recursos humanos especializados. Generalmente, sus procesos y procedimientos productivos son estandarizados, lo que le permite ser replicable, y de sencilla adopción, no obstante, es importante señalar que, a pesar de basarse en modelos existentes, para poder entrar en competencia con los ya consolidados, los emprendedores buscan distinguirse en costos, procesos o mejoramiento del producto o servicio, lo que les permite ser atractivos para su clientela. Así mismo, se ha identificado que una característica peculiar de este tipo es que son negocios que se crean por la necesidad de adquirir ingresos, ya que son una respuesta a problemáticas como el desempleo, la informalidad y los bajos salarios. El emprendimiento tradicional es el más recurrente de los tipos de emprendimiento en nuestro país, ya que no requiere en su mayoría de una planeación ni prospección a largo plazo, son negocios o empresas que subsisten con bajos excedentes económicos, ya que los productos o servicios que ofertan no cuentan con diferenciación o algún tipo de valor agregado, así mismo, las personas que los emprenden suelen tener algún tipo de experiencia laboral previa en su giro, y se interesan por la formalización de sus negocios. No obstante, algunos autores como Martínez, Muñoz y Torres señalan que este tipo de emprendimiento lejos de fomentar el desarrollo económico, lo que genera es una fragmentación del mercado, ya que involucra menor grado de conocimiento, aprendizaje y recursos especializados, con lo que se crean barreras a la mejor integración en el sistema económico y a la competitividad de los agentes, pues generalmente no se construyen condiciones de ampliación de mercado en los niveles regional, nacional e internacional (2022: 45).

Contrario al emprendimiento tradicional que persigue fines individuales y de rentabilidad, el emprendimiento social ofrece soluciones a problemas determinados en beneficio de la sociedad, produciendo valor económico y creando nuevas oportunidades

laborales a ciertos sectores en específico; la característica principal de este emprendimiento es el altruismo, ya que este determina la atención a necesidades sociales planteadas como su objetivo, generando valor social, tales como la pobreza, la exclusión social, el desempleo de personas con discapacidades físicas o psíquicas o el deterioro medioambiental (Santos, Barroso, y Guzmán, 2013: 185). Los emprendimientos sociales a diferencia de los tradicionales añaden innovación a la producción de sus bienes y servicios con la intención de lograr una autosuficiencia financiera que les permita sobrevivir y, por otra parte, perfeccionar sus actividades. Usualmente este tipo de negocios se crean a partir de cooperativas y empresas sociales que tienen bien identificadas sus problemáticas, y están lideradas por individuos con cierta preparación y especialización que permite la detección de estas necesidades y ayuda a crear iniciativas tanto individuales como colectivas con un enfoque *bottom-up* (de abajo a arriba), que incentiven la participación ciudadana y le confiera un fundamento inclusivo (Asián, Fernández y Montes, 2013: 10). Dentro del emprendimiento social se distinguen dos tipos (Asián, Fernández y Montes, 2013: 12): el primero de ellos es aquel que se considera “puro”, es decir que su objeto de creación es una misión social, y que generalmente subsiste a partir de donaciones y ayudas filantrópicas, y el segundo de ellos, es el emprendimiento social de “mercado”, que busca el desarrollo económico y equitativo entre los miembros que conforman la empresa u organización buscando el desarrollo económico y sustentable. De tal forma, es que el emprendimiento social busca provocar mediante su creación y consolidación impactos incrementales o radicales en su entorno local o global, permitiendo la solución de problemáticas sociales en dónde las instituciones gubernamentales han sido incapaces de atender parcial o totalmente.

El siguiente tipo es el emprendimiento ambiental o verde, el cual ha surgido en los últimos años como una alternativa a las problemáticas ambientales que ha traído consigo la producción capitalista y el consumo acelerado, por lo cual se considera uno de los emprendimientos más importantes, así mismo, cada vez más organismos internacionales alinean sus objetivos y solicitan a sus países miembro el cumplimiento de ciertas líneas de política pública o programas gubernamentales bajo este supuesto. El emprendimiento ambiental o verde se puede entender entonces, como aquel modelo de negocio que tiene como objetivo lograr el crecimiento económico empleando un uso racional de los recursos naturales ayudando a reducir y en algunos casos evitar la contaminación ambiental (Potluri y Phani, 2020: 3). De tal manera, es que a partir de la innovación ambiental representan una nueva forma de implementar prácticas de producción y consumo que contribuyan en la mitigación del cambio climático y la contaminación ambiental, así mismo, representan el acceso a nuevos

segmentos de mercado más conscientes y sostenibles. Domańska *et al* (2018: 69), señalan que el éxito de este tipo de emprendimientos requiere la integración de tres pilares del desarrollo sostenible: económico, ambiental y social, así como estabilidad legislativa y un entorno que facilite su crecimiento.

El tercer tipo de emprendimiento es aquel basado en innovación, el cual involucra dos esquemas: investigación y desarrollo (I+D) y comercialización. La I+D se acompaña con licenciamientos e inversión interna y externa, mientras que la comercialización considera la interacción con otras firmas, nuevos mercados y modelos de negocio, así como redes de colaboración, por tanto, son un tipo de emprendimiento que considera el desarrollo de nuevos productos, servicios y modelos de negocios con base en un proceso de aprendizaje, búsqueda y exploración de todos los actores claves dentro del emprendimiento (firmas, gobiernos, y centros de conocimiento), por lo que es fundamental que exista una cooperación entre ellas, debido a que encuentran en constante interacción con el ambiente externo que se caracteriza por la incertidumbre, complejidad y rápido progreso tecnológico, lo cual hace evidente la necesidad de cooperación entre ellas (Martínez, Muñoz y Torres, 2020: 65). Generalmente, los emprendimientos basados en innovación adoptan nuevas combinaciones de manera natural, pues no están sometidos a cambios estructurales en su organización y cuentan con la flexibilidad necesaria para adaptarse rápidamente, sin embargo, enfrentan dificultades para lograr un impacto en economías a escala y para incrementar la especialización en el trabajo, lo cual no genera condiciones óptimas para llevar a cabo innovaciones incrementales (Martínez, Muñoz y Torres, 2022: 67).

El último tipo, es el emprendimiento escalable o dinámico, el cual se caracteriza por desarrollar modelos de negocio de alto impacto, es decir que tienen la posibilidad de crecer rápidamente, adaptables a cualquier lugar, y altamente rentables. Este tipo de proyectos suelen estar conformados por equipos multidisciplinarios en donde cada uno de los involucrados comparte su experiencia y habilidades para enriquecer el negocio. Además, su principal objetivo es generar un impacto altamente redituable, por lo que la tecnología se convierte en su aliado preferido. Debido a la profesionalización y constante especialización de los equipos, se considera que son proyectos que cuentan con una clara ventaja competitiva y, por tanto, son capaces de generar un número elevado de empleos y crecer a una tasa muy superior al promedio de sus competidores, siempre y cuando, durante sus etapas iniciales cuenten con apoyo, financiamiento, y asesorías, por tanto, en cuanto se establezcan en un ecosistema emprendedor óptimo, es más probable su éxito en el mercado (Auletta y Rivera, 2011: 14).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece que el emprendimiento escalable o dinámico contribuye de manera considerable al desarrollo económico de los países y regiones, ya que se ha identificado como la principal fuente de nuevos y mejores empleos, e identifica como sus principales características<sup>8</sup>: 1) Alcanzan el primer año ventas de al menos US\$100,000; 2) Exhiben tasas anuales de crecimiento de al menos un 35%; 4) Poseen clara voluntad de acumulación; 5) Presentan un alto grado de diferenciación e innovación y 6) Tienen el potencial de convertirse al menos en una mediana empresa. Aunque el emprendimiento dinámico es de crecimiento sostenido, no necesariamente contiene elementos innovadores o de base tecnológica, aun cuando se caracterice por contar con un alto grado de diferenciación que le permita crear y/o capturar cuotas crecientes de mercado a ritmo acelerado, ya que su objetivo suele ser multiplicar sus ventas en poco tiempo y consolidarse como Mipyme en poco tiempo.

**Tabla 3. Tipos de emprendimientos**

<b>Emprendimiento</b>	<b>Características</b>	<b>Variables específicas</b>
<b>Tradicional</b>	Existencia del producto en el mercado. Incertidumbre. Incubación.	Creación de firmas. Crecimiento. Productividad. Competitividad.
<b>Social</b>	Problemas sociales, culturales y/o ambientales. Colectividad.	Organización. Sostenibilidad.
<b>Verde</b>	Mejores prácticas ambientales. Reducción de la contaminación.	Sustentabilidad.
<b>Innovación</b>	Ciencia. Tecnología. Procesos / Productos.	Competitividad.
<b>Escalable o dinámico</b>	Altos niveles de crecimiento. Plazos de tiempo cortos. Inversión de capital de riesgo.	Organización. Sostenibilidad. Replicabilidad.

Fuente: elaboración propia con base en Martínez, Muñoz y Torres, 2022.

<sup>8</sup> Las características enunciadas se retoman de la Guía de Aprendizaje sobre Emprendimiento Dinámico. Serie de Guías de Aprendizaje (FOMIN, 2008).

### 1.3.2 Perspectivas teóricas del emprendimiento

Para fines del presente trabajo de investigación, se retoman las perspectivas del emprendimiento que se consideran más significativas para su análisis: la perspectiva económica, la perspectiva psicológica, la perspectiva institucional y la perspectiva de género, ya que cada una de ellas representa abordajes multidisciplinarios y aportan características específicas para su desarrollo.

La primera perspectiva es la económica, la cual descansa sobre los fundamentos de la economía clásica, en donde se considera al emprendimiento como el factor que a través de la creación y consolidación de firmas busca ser un agente impulsor de la competitividad, crecimiento y desarrollo económico (Schumpeter, 1944), y se busca maximizar los recursos con los que se cuenta. Lo anterior derivado a la introducción en el mercado de nuevas firmas, mercancías, tecnologías, fuentes de oferta y competencia de precios, por tanto, esta perspectiva estudia al emprendimiento a partir de las acciones de las firmas y los individuos que las conforman y la relación de competencia que establecen en el mercado.

La perspectiva siguiente es la psicológica, en ella el emprendimiento es estudiado a partir de las características cognitivas y de personalidad de las personas emprendedoras, identificando sus aspiraciones y motivaciones. La perspectiva psicológica también identificada como espíritu emprendedor engloba características interpersonales de estas personas, quienes en la mayoría de los casos presentan un alto deseo de independencia laboral y financiera, altas capacidades de liderazgo, competitividad, necesidades de logro, y mayor afinidad por la toma de riesgos, así mismo, son personas que buscan innovar constantemente dentro de su entorno (Barba-Sánchez, 2007).

Por su parte, desde la perspectiva institucional, el emprendimiento es entendido como una actividad generadora de desarrollo económico y social, la cual necesita de un conjunto de condiciones formales (leyes, decretos, reglamentos) e informales (valores, actitudes y cultura) para poder desarrollarse de manera óptima (North, 1993: 139), las cuales contribuyen a la conformación del ecosistema emprendedor, en donde las instituciones se plasman como una figura impulsora del emprendimiento y, por tanto, del desarrollo económico, productivo y social. Las instituciones influyen en el emprendimiento en tres aspectos fundamentales:

- a) A través de regulaciones gubernamentales (leyes, reglamentos, impuestos, tasas de interés) las cuales generan un impacto en las condiciones a las cuales se enfrentan los emprendedores, tales como el acceso a información, asesoría, acompañamiento, capacitación y financiamiento;

- b) A partir de normas informales como los valores, comportamientos y expectativas sociales influyen de manera directa en las intenciones de las personas por emprender y la manera en la que conciben la actividad emprendedora;
- c) En las valoraciones y rumbo en el que las personas emprendedoras deciden iniciar sus negocios, lo cual responde al grado de cultura y educación emprendedora con la que cuentan.

Es pertinente hacer énfasis en el último punto, ya que el desarrollo de una cultura emprendedora a partir de la educación es vital para la perspectiva que concibe la educación como un factor primordial para el emprendimiento (Duarte y Ruíz, 2009: 329), siendo que su fomento desde niveles escolares básicos hasta los superiores permite a las personas emprendedoras adquirir mejores herramientas y habilidades para iniciar sus propios negocios, generando con ello mejores propuestas, que impactan de manera más profunda y duradera en su entorno.

La última perspectiva es la de género, en donde se plantea la necesidad de estudiar el fenómeno del emprendimiento considerando la brecha existente entre el porcentaje de emprendedores hombres y el porcentaje de mujeres, el cual es menor. Analizar el emprendimiento bajo esta perspectiva permite considerar variables más profundas y complejas como el papel de las mujeres en el desarrollo económico de la región, la tasa de MiPymes creadas o lideradas por mujeres, el porcentaje de apoyos gubernamentales en la materia enfocados a este sector y la manera en que son diseñados, es decir, si son programas meramente asistencialistas, o si consideran dentro de su diseño capacitación, asesoría y condiciones de acceso al crédito. En la actualidad, la perspectiva de género dentro del sector se ha construido bajo la justificación de brindar apoyo a una población vulnerable con base en factores personales (nivel educacional, percepción del riesgo, motivaciones, autoeficacia), interpersonales (carga familiar, ausencia de modelos a seguir, experiencia laboral y falta de redes) y contextuales (culturales o de acceso a financiamiento), (CEPAL, 2020), sin embargo, es importante considerar que si bien, se han desarrollado programas específicos a ello, el porcentaje de emprendimientos y MiPymes creados por mujeres sigue siendo significativamente menor al de los hombres. A nivel mundial se han puesto en marcha políticas públicas y programas de fomento al emprendimiento focalizados a la atención de este sector con la intención de contrarrestar las problemáticas sociales a las que históricamente se enfrentan las mujeres tales como la desigualdad, la precariedad o la subsistencia, presuponiendo intereses individuales como salir de la pobreza, así como intereses nacionales como mejorar la tasa de empleabilidad, reforzar la una fuerte relación entre el emprendimiento femenino y el emprendimiento por necesidad (Huamán *et al*, 2022: 51).

Analizar al emprendimiento bajo las cuatro perspectivas anteriores nos permite considerar en su desarrollo variables y características en común que se materializan en dinámicas y relaciones de una sociedad en conjunto, así mismo permite visibilizar tanto condiciones desfavorables de sectores específicos a consecuencia de estructuras sociales e institucionales determinadas, y fortalecidas por el modelo económico capitalista, como condiciones favorables como la introducción de innovación dentro de los procesos productivos y de creación de productos y servicios que han servido como respuesta a los cambios abruptos y dinámicos de la modernidad.

Durante este capítulo, se presentó el marco teórico-conceptual que sustenta el análisis de las políticas públicas, el enfoque de coherencia de políticas, así como del emprendimiento, sus tipologías y perspectivas teóricas, lo cual sirve de base para el análisis del emprendimiento en México, sus antecedentes, y desarrollo de políticas públicas dirigidas al sector.

## Capítulo 2: El emprendimiento en México

En este capítulo se presenta un análisis descriptivo sobre cómo el emprendimiento se fue desarrollando en México, a partir de una serie de modificaciones constitucionales y cambios en el modelo económico. Éste se compone de cuatro apartados, en el primero de ellos se analiza el papel que el Estado regulador asumió en el desarrollo del emprendimiento en el país; el segundo apartado enuncia los programas y políticas antecedentes de la política de apoyo al emprendimiento de los años 2013 a 2018; el tercer apartado analiza cómo el emprendimiento se volvió un tema dentro de la agenda de gobierno de Enrique Peña Nieto; y por último el cuarto apartado presenta el marco jurídico que rige al emprendimiento y MiPymes en México.

### 2.1 Modelo de Estado regulador en México y su influencia en el desarrollo del emprendimiento

Como se mencionó en el capítulo que precede, el modelo de Estado Regulador tiene su antecedente en el Estado Benefactor o *Welfare State*<sup>9</sup>, el cual se desarrolló en México durante la época de 1940 hasta 1982 bajo el contexto del desarrollo estabilizador, periodo caracterizado por un crecimiento constante del Producto Interno Bruto (PIB) y finanzas públicas sanas como resultado de reformas administrativas que le dieron mayor relevancia al desarrollo industrial del país; así como con el Modelo de Sustitución de Importaciones que buscó que la producción y el ingreso nacional aumentaran a un ritmo superior al de las importaciones y exportaciones internacionales, protegiendo a la industria nacional con medidas arancelarias, subsidios y políticas tributarias, y el cual tenía como objetivo fomentar el crecimiento económico, el empleo, la redistribución del ingreso y la independencia económica de México hacia con el extranjero (Caballero, 2014). El Estado benefactor asumió un papel interventor y de productor donde además de proteger y garantizar la vida, la propiedad, la seguridad, el orden y la justicia funciones consideradas clásicas, se encargó de engrosar las capacidades estatales bajo una política social que buscaba la reducción de desigualdades sociales, a través de la distribución sectorial de la producción y el empleo.

---

<sup>9</sup> El *Welfare State* tomó mayor relevancia a partir de 1945 con la adopción de la política keynesiana por la mayoría de los países capitalistas. Una política pensada bajo una lógica de estructura jerárquica, con mayor gasto público y cargas fiscales (Caballero, 2014).

El Modelo de sustitución de importaciones comenzó durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) relacionado directamente a la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, ya que Estados Unidos concentró sus esfuerzos en la producción de armamento, e incentivó el crecimiento de la industria ligera y de bienes de consumo en México para satisfacer las necesidades del creciente mercado interno, así como para exportar excedentes al mercado estadounidense (Solís, 2009: 63). Para Solís ello representó la primera de tres etapas del modelo, en la cual se establecieron las bases para las siguientes funciones del Estado:

1. **Proteccionismo:** fue a través de la emisión de la Ley de Industria de la Transformación el 13 de mayo de 1941 que se estableció como objetivo de Estado la protección de la industria nacional ante la competencia de las importaciones extranjeras, además de incrementar su competitividad. Por lo tanto, en el mismo año se estableció la creación de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) con jurisdicción en todo el territorio nacional, salvo en Jalisco y Nuevo León, entidades que contaban con agrupaciones propias, con el objetivo de promover mejores relaciones obrero-patronales y capacitar a técnicos y obreros; siendo un órgano de consulta para el Estado y su intervención en la economía, sobreponiendo los intereses de las pequeñas empresas mexicanas ante empresas extranjeras con mayor capital y capacidad productiva;
2. **Producción y proveduría de bienes básicos:** derivado de la expropiación y nacionalización del petróleo y la electricidad se crearon empresas estatales como Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX); Luz y Fuerza del Centro (LFC) las cuales en distintos momentos se alinearon a una política de precios y tarifas subsidiadas a fin de impulsar la producción industrial en detrimento de sus propias finanzas (Zorrilla, 2004);
3. **Banca de desarrollo:** a través de la Banca de desarrollo el gobierno asumió el papel de intermediario financiero apoyando a proyectos de inversión de larga maduración, proyectos de riesgo o proyectos prioritarios, pero no rentables. Hoy en día, la Banca de Desarrollo se constituye con seis instituciones que brindan apoyo a los sectores de pequeña y mediana empresa, obra pública, apoyo al comercio exterior, vivienda y promoción del ahorro y crédito al sector militar: Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

- (SHF), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI), y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO);
4. **Estado de bienestar:** el Estado mexicano comenzó a brindar una base de apoyo social al proceso de industrialización a través de la prestación de servicios de seguridad social, educación, salud y vivienda, de tal forma que se creó el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), Altos Hornos de México, S.A. en 1942; Cobre de México, S.A. y Guanos y Fertilizantes de México, S.A. en 1943, y también se reorganizó NAFIN (Nacional Financiera), con el fin de apoyar al proceso de industrialización y revitalizar el aparato productivo del Estado, más tarde, en 1960 se constituye el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y en 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), (Solís, 2009: 64);
  5. **Control social:** A través de la CANACINTRA y del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en su momento, el Estado adquirió un rol de árbitro entre los empresarios y la clase obrera, ya que la política estatal se direccionaba hacia la industrialización y el crecimiento económico;
  6. **Regulación del mercado:** A través de la legislación y de la creación de organismos como la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA) en 1949, se buscaba regular el comercio interior y exterior de productos básicos y de combatir la especulación bajo argumentos proteccionistas;
  7. **Proveeduría de infraestructura básica:** a través de la creación de obras de infraestructura como carreteras, aeropuertos, puertos, presas, hidroeléctricas, etc., que quedaban fuera del alcance de la iniciativa privada por sus altos costos y largos plazos de recuperación de su inversión, el gobierno evitó que implicaran una limitante para el crecimiento de la industria, así como para el desarrollo nacional y sostenido del país (Villarreal, 2005);
  8. **Demanda de bienes y servicios:** el mercado de bienes y servicios se abrió para un gran número de empresas proveedoras y contratistas a partir de la construcción de grandes obras de infraestructura por parte del gobierno mexicano (Solís, 2009: 64).

La segunda etapa del Modelo de sustitución de importaciones se desarrolló de 1955 a 1970, caracterizándose por el endeudamiento con el exterior para poder financiar al gasto público. No obstante, durante el periodo de 1956 a 1970 se desarrolló el “desarrollo estabilizador”, considerado como los años dorados del crecimiento económico de México, así con la llegada

a la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) se combinó un alto crecimiento y una inflación baja. El crecimiento del PIB se aceleró registrando una tasa media anual de 6.7%, con una tasa de inflación de 3% al año, y el tipo de cambio permaneció fijo. La inversión incrementó, así como la participación de la producción manufacturera, los salarios incrementaron y de igual forma el porcentaje de casas habitación con servicios básicos. El crecimiento económico prevaleció con la excepción de dos breves aceleraciones en 1959 y 1961-1962 asociadas con la preocupación del sector empresarial ante la revolución cubana y las políticas de izquierda enunciadas por López Mateos (Moreno-Brid y Ros, 2009: 148).

Más tarde llegaría a la presidencia del país Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) con el cual se continuó con un crecimiento sostenido sin inflación y con estabilidad cambiaria, de esta forma, y continuando con la política económica de sexenios anteriores hubo protección arancelaria, subsidios, exenciones de impuestos, control oficial de las organizaciones obreras, control salarial, liberalización de precios, etc. (Solís, 2009: 66). No obstante, la política diazordacista se concretó a brindar mayores incentivos a la inversión privada nacional y extranjera, sumándole a los beneficios mencionados, el paulatino anulamiento del derecho de huelga y la congelación de salarios. Derivado de la gran participación del Estado en la economía y una política fiscal inoperante, se necesitó de una reforma fiscal que derivó en la introducción del Impuesto Sobre la Renta (ISR), y la composición del PIB cambió significativamente a favor de la industria y en detrimento del sector agropecuario y de servicios, disminuyendo también el gasto público en los sectores primarios, y aumentando en obras de infraestructura y apoyos e incentivos para el sector industrial. Para Solís, la falla del Desarrollo estabilizador radicó en la incapacidad de promover las transformaciones económicas, sociales y políticas para modificar significativamente los modelos de producción, distribución y consumo y evitar la necesidad del financiamiento del Banco de México (Solís, 2009:68). Las políticas diazordacistas se concentraron en la creación de numerosos programas sectoriales específicos para las industrias nacientes, y con el objetivo de incrementar las exportaciones y la competitividad de éstas, sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno y del crecimiento de la industria, la riqueza no se distribuyó por igual, todo lo contrario, las desigualdades de ingreso aumentaron y un porcentaje significativo de la población seguía en la pobreza (Moreno-Brid y Ros, 2009:160).

La tercera y última etapa del modelo comenzó bajo el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), quien planteó como punto central de su administración el “desarrollo compartido” como respuesta al fracaso del desarrollo estabilizador para resolver el problema de la desigualdad, y como un mecanismo para aliviar la tensión política por la represión al

movimiento estudiantil de 1968. Su propuesta ponía como eje central que el crecimiento económico debía traducirse en una distribución del ingreso más justa, rescatando el papel de la agricultura en la economía, la reforma impositiva y la baja competitividad industrial en los mercados de exportación (Moreno-Brid y Ros, 2009: 171). La inestabilidad macroeconómica llegó junto con la crisis económica, debido a las irregularidades económicas heredadas de sexenios anteriores, como el fuerte gasto público, financiado por una excesiva oferta monetaria, endeudamiento externo, y un fuerte déficit en la balanza de pagos, creando una situación adversa para la economía, caracterizada por un crecimiento notable en la inflación, se devaluó el peso en 1976, aumentaron las importaciones de alimentos, creció la deuda externa y la fuga de capitales, reduciendo el crecimiento del PIB a menos del 4% en 1977.

A pesar de la fuerte crisis económica de 1977, con José López Portillo (1977-1982) como nuevo jefe de Estado se anunciaron vastas reservas de petróleo en el territorio, cambiando las perspectivas de la economía, las reservas probadas de petróleo se incrementaron de 6.3 mil millones de barriles en noviembre de 1976 a 16,000 millones a finales de 1977 y a 40,000 millones un año después (Moreno-Brid y Ros, 2009: 178) desencadenando un auge petrolero que benefició las expectativas macroeconómicas del país, y constituyó la base de la recuperación económica del país. Con esta confianza adquirida por las exportaciones del petróleo, se agudizaron las políticas de expansión fiscal y monetaria, es decir, mayor gasto público y mayor creación de dinero; creando un nivel de inflación con tendencias al alza que produciría una pérdida de competitividad con el exterior. Esta política económica trajo consigo un estancamiento en las exportaciones aunado a una recesión mundial, bajo el contexto internacional de adopción de políticas restrictivas. Por último, el período de 1977-1982 fue una etapa de transición de la política económica de nuestro país, en donde el énfasis se puso en el desarrollo del sector petrolero como acelerador del crecimiento económico, enmarcado por la crisis internacional de la deuda externa en 1982 y más tarde en 1986 con la caída del precio mundial del petróleo, lo que ocasionó el agotamiento de las reservas petroleras del país y en consecuencia el deterioro de los ingresos fiscales.

Por las funciones antes expuestas, el Estado mexicano paulatinamente engrosó su aparato burocrático ya que no sólo buscó intervenir en todos los aspectos que se relacionaban con el mercado y la economía, sino que en su afán de proveer de garantías sociales a la población buscó crear instituciones gubernamentales que las aseguraran, así como empresas estatales que pudieran aportar al desarrollo industrial del país, con ello se desencadenó un exceso del gasto público, traducido en déficit e inflación. Aunado a lo anterior, en lo respectivo a la industria, la restricción hacia las importaciones ocasionó el aumento del gasto para

mantener las empresas estatales, y los apoyos y subsidios para las empresas mexicanas, en su mayoría pequeñas; lo que con el tiempo ocasionó una disminución en la productividad nacional, contrario al objetivo inicial de la protección, la cual era brindar de tiempo a las empresas para que adquirieran la experiencia necesaria para volverse competitivas, lo que les permitiría incluso poder exportar (Guillén, 2013: 35).

A partir de la crisis del Estado Benefactor y sumado a condiciones internacionales que la condicionaron fue que a finales de los años ochenta se adoptaron en Latinoamérica una serie de medidas económicas alineadas al Consenso de Washington las cuales se centraban en tres grandes ejes: 1) privatización de todos los sectores de la economía; 2) apertura del mercado a la competencia; y 3) flexibilización del mercado laboral (Martínez y Soto, 2012), lo que implicó la modificación de las funciones paternalistas y de intervención en la economía que venía desempeñando el Estado mexicano. Es importante mencionar que aunque en el Estado benefactor existía una “regulación”, en el planteamiento del nuevo modelo, esta se concibió bajo una lógica distinta, la cual deja las funciones de intervención y proteccionismo para crear y proveer al mercado de las condiciones necesarias para garantizar que todos los actores involucrados en él respeten las normas que permitan alcanzar el equilibrio entre las fuerzas de la oferta y la demanda, con lo cual fue cada vez más común la creación de políticas públicas enfocadas a un modelo económico abierto en donde el Estado intervenga sólo en aquellos casos en los que se produzcan fallas de mercado o cuando se den situaciones de ausencia de éste, de tal manera que encontró su fundamento en tres funciones principales (Ariño, 1999: 115):

- 1) Derechos de propiedad: garantizar la seguridad y los derechos de los trabajadores;
- 2) Ordenar y estimular el correcto ejercicio de los derechos individuales, y en particular de los derechos económicos;
- 3) Corrección de desigualdades, la adopción de aquellas disposiciones y medidas que hagan posible una máxima igualdad de oportunidades.

México consolidó el cambio ideológico sobre el papel del Estado en la economía a través de la jurisdicción y su potestad sancionadora, ya que, con el incremento de actividades de participación privada, fue necesario someterlas a una regulación administrativa del Estado para garantizar las condiciones para su desarrollo y la libre competencia. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 estableció un Capítulo Económico compuesto de los artículos del 25 al 28, sin embargo, con la crisis petrolera de principios de los años ochenta antes mencionada, fue que 1983 se reformaron para constitucionalizar la

rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y disciplinar la actividad del Estado en la economía, fijando un número cerrado de áreas de monopolio público, racionalizando las formas de intervención directa en la economía, y explicitando, además la base conceptual para su función regulatoria (Roldán, 2018: 29).

Posteriormente, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), México se posicionó como socio comercial fundamental de Estados Unidos y Canadá con la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) convirtiendo a la región, en la más grande zona de libre comercio y proyectando que México incrementaría el mercado de exportaciones y el sector manufacturero de manera significativa. No obstante, mientras que Estados Unidos y Canadá han logrado una mayor productividad y competitividad de sus mercados hacia con el resto del mundo, México al intentar mantenerse competitivo, ha ocasionado condiciones desfavorables para la competitividad y el desarrollo económico tales como la precarización del empleo, reduciendo el salario mínimo para poder mantener precios competitivos, aumento del empleo informal y la subcontratación.

Lo anterior, fue resultado de una política económica que se enfocó en la liberalización, la competencia económica, la privatización, la desregulación y la apertura comercial, las cuales para Roldán desmantelaron el Estado intervencionista proteccionista y tendieron a construir la infraestructura jurídica propicia para el Estado y su nuevo papel. Lo cual es fundamental para entender el nuevo, ya que si bien, la desregulación buscó disminuir el aparato burocrático y la intervención de éste en la economía, por otra parte cambió las estrategias, estableciendo intervenciones y reorientando las políticas públicas con cierta intencionalidad para que las intervenciones estatales se realizarán ante fallos del mercado como externalidades, problemas de competencia, monopolios, competencia destructiva, riesgos temporales, asimetría, etc. y se constriñe a sus potestades públicas de normación, inspección, verificación, sanción y conducción de políticas públicas (Roldán, 2018: 121), por lo anterior, se puede concluir que el nuevo modelo de Estado Regulador se caracteriza por (Zúñiga, 2002: 282):

- 1) Apertura al mercado y la liberalización de diferentes áreas económicas;
- 2) Creación de agencias reguladoras independientes;
- 3) Poner en marcha un proceso re-regulatorio.

A pesar de que el Estado Regulador en México, propuso que a partir de la liberalización del mercado y de su nuevo papel de regulación, se asignarían eficientemente los recursos productivos y económicos, por los antecedentes históricos, de política económica y financiera,

así como del contexto internacional se profundizaron las desigualdades sociales y regionales, y la redistribución del ingreso no fue positiva, aumentando las tasas de desempleo y empleo informal.

## **2.2 Antecedentes del emprendimiento en México**

Como consecuencia de la reforma del Estado, las políticas de ajuste económico y la apertura comercial, creció el sector informal en el país, ocasionando que aquellos que carecían de un empleo formal y desempleados buscarán nuevas formas de incrementar sus ingresos, viendo en el emprendimiento de micro, pequeños y medianos negocios una oportunidad para hacer frente a las problemáticas económicas que los acogía. Por su parte, el gobierno mexicano a partir de la crisis económica de los años ochenta comenzó a implementar de manera gradual políticas encaminadas al fomento de creación de micro negocios, bajo el argumento de que la apertura económica y comercial estimularía el crecimiento económico y aumentaría el ingreso y salarios de los mexicanos, por ejemplo, en 1995 se creó el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNMIPYME), como un instrumento de la Secretaría de Economía para el estudio, diseño y coordinación de medidas de apoyo y fomento a este sector, así mismo, se implementó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PICE) 1995-2000. Es así que a partir del sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se le dio mayor importancia al papel que jugaban las empresas mexicanas en el mercado externo, identificando que para ser competitivas en el mundo globalizado habría que especializarse en los sectores de demanda interna y adaptarse a su vez a los requerimientos del mercado internacional, considerando la especialización de los procesos productivos como un eje fundamental en su transformación.

El gobierno foxista a través de la adopción de prácticas gerencialistas delegó la responsabilidad del dinamismo de la economía, y la introducción de los sectores rezagados de la sociedad al papel que juegan las empresas en la creación de empleo y el desarrollo nacional, así a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 se establecieron estrategias como el desarrollo regional, que proponía estimular la creación de cadenas productivas que integraran a las empresas por cada región, reduciendo costos de producción y aumentando la competitividad; así mismo, se propuso el objetivo de introducir a las pequeñas y medianas empresas al mercado interno y externo, prometiendo adoptar reglas claras, sencillas y transparentes, rendición de cuentas; servicios de calidad; e infraestructura adecuada. Con base

en ello, el sector del emprendimiento y MiPymes se introdujo en los siguientes objetivos y estrategias:

- **Objetivo rector 1:** *Conducir responsablemente la marcha económica del país, y la Estrategia f) Crear la banca social:* plantea la estimulación de proyectos productivos viables a fin de aprovechar el potencial de emprendedores que carecían de apoyo financiero. Para ello, la creación de la banca social destinaría recursos mediante microcréditos que impulsaran proyectos productivos viables con financiamiento accesible, brindando además incentivos a la formalidad comercial y fiscal de los negocios apoyados;  
*g) Reactivar la banca de desarrollo:* buscaba proporcionar de financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado no eran atendidos por intermediarios financieros privados, así la banca de desarrollo desarrollaría ese papel con las pequeñas y medianas empresas para que pudieran tener acceso al desarrollo de tecnología, inversión y comercio exterior;
- **Objetivo rector 2:** *Elevar y extender la competitividad del país:* a través de la estrategia *a) Promover el desarrollo y la competitividad sectorial:* buscaba en primer lugar establecer un marco institucional que brindara de un ambiente político y económico estable, con regulaciones que ofrecieran un ambiente de seguridad para el establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, y aumentando su competitividad regional;  
*Estrategia c) Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial:* se planteó la creación de una nueva cultura empresarial, ampliando las capacidades y oportunidades empresariales a través de un sistema sólido de financiamiento que apoyara las iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, promoviendo el autoempleo y el desarrollo de emprendimientos y microempresas viables, sustentables y competitivas en su entorno. Además de asegurar su incorporación a la economía formal, creando mayor empleo e integrándose a las cadenas productivas existentes;  
*Estrategia d) Impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores:* el gobierno foxista promovió el espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población, haciendo hincapié

en los sectores más vulnerables como aquellos en niveles de pobreza, precarización o discriminación.

*Estrategia, d) Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas:* se establece a través de la mejora regulatoria la garantía de las condiciones jurídicas que contribuyan al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de empleos, así como la operación de pequeñas y medianas empresas, prometiéndoles asesoría jurídica para realizar sus transacciones y resolver sus controversias en el ámbito nacional e internacional;

*Estrategia j) Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial:* se buscó impulsar el potencial de creación de empleo y de innovación tecnológica de la micro, pequeña y mediana empresa, esta estrategia fue el principal eje para una política de fomento al emprendimiento, y las MiPymes que buscaba reanimar el tejido empresarial del país y las cadenas de valor.

○ **Objetivo rector 3: Asegurar el desarrollo incluyente:**

*Estrategia a) Apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta para que logren una vinculación productiva con el mercado, mediante la asesoría y la capacitación:* a través de esta estrategia se planteaba que, mediante asesorías técnicas, capacitación e información oportuna los emprendedores y MiPymes, pudieran incorporarse a las cadenas productivas de los sectores más desarrollados;

*Estrategia b) Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos:* promoviendo el acceso al crédito y financiamiento de microempresas y pequeños proyectos productivos que no cuenten con suficientes garantías o antecedentes crediticios, sobre todo en zonas de alta marginación que tienen alto potencial para el desarrollo del sector turístico (PND, 2001:25).

El gobierno puso en alta valoración la aportación económica y social de las empresas mexicanas, fomentando su crecimiento a través de eventos, foros y programas focalizados. En tanto al emprendimiento, los incentivos fueron vitales para la creación de Microempresas, ya que se proyectaba que en un mediano plazo pudieran adherirse a medianas y grandes empresas aportándoles conocimiento nuevo e innovación para volverse más competitivas a nivel exterior. Bajo esta misma lógica, para el año 2002 se creó la Ley para el desarrollo de la competitividad

de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, estableciendo el fomento a la creación de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) y el apoyo a su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad.

Durante el periodo presidencial siguiente con Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) el apoyo al sector del emprendimiento y MiPymes continuó a través de la puesta en marcha de una política de desarrollo empresarial que agrupó los 13 programas en materia de desarrollo empresarial que existían en la administración pasada en el Plan Sectorial 2007-2012 el cual preveía la atención de cinco sectores:

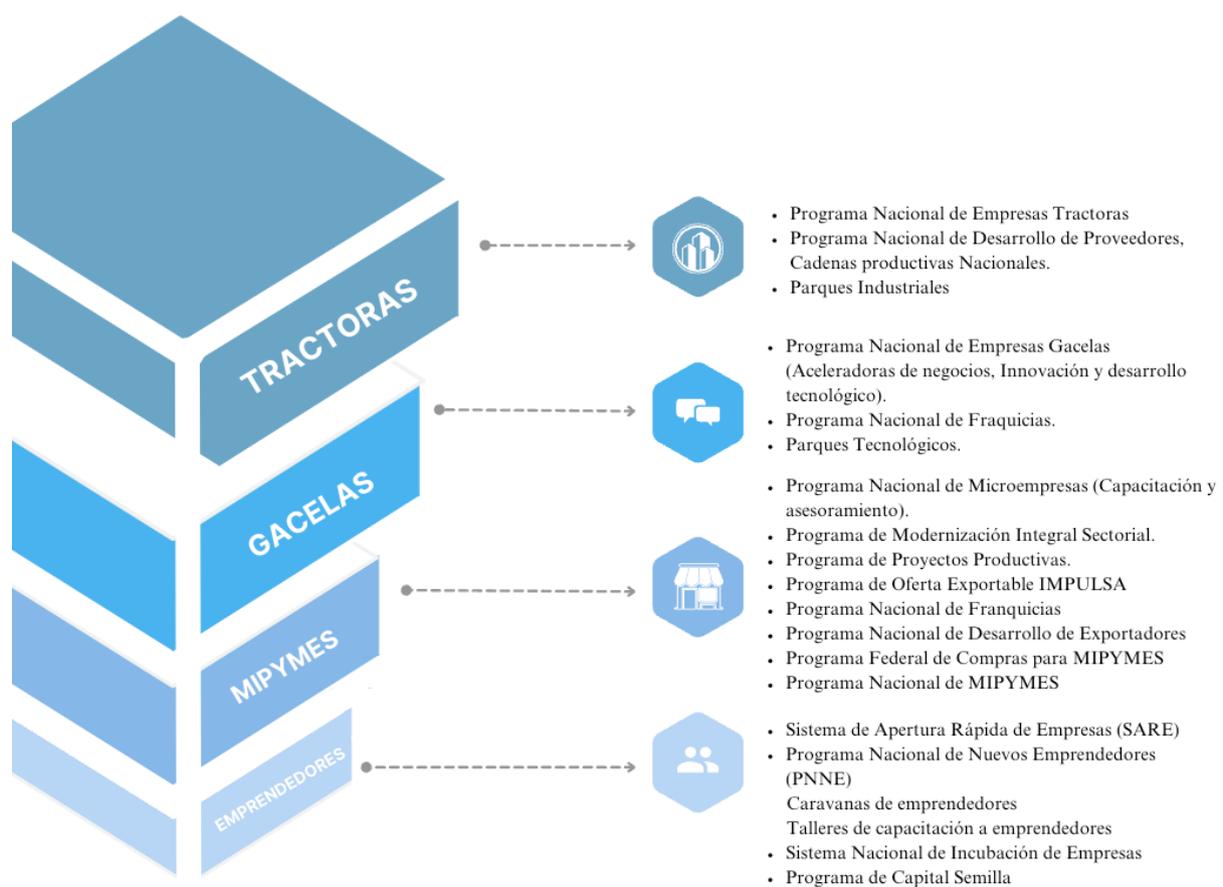
- 1) Emprendedores;
- 2) Microempresas;
- 3) Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes);
- 4) Empresas gacela: aquellas que presentan tasas de crecimiento superiores a las del promedio del sector al que pertenecen, o las que se considera que a través de financiamiento o asesoría pueden llegar a crecer a esa magnitud;
- 5) Empresas tractoras: grandes empresas establecidas en el país, las cuales articulaban cadenas productivas y a quienes se les apoyaba a través cuatro estrategias: a) Financiamiento; b) Comercialización; c) Capacitación y consultoría; y d) Gestión e innovación.

Se consideró necesario que cada una de las estratificaciones anteriores se tratara de manera diferenciada, reconociendo y atendiendo sus necesidades particulares a través de diversos programas y apoyos. Para los cinco sectores, el gobierno creó programas en donde ofrecían el acceso a diversos tipos de apoyo y el cual, concentraba a su vez, los apoyos que otras secretarías y dependencias ofrecían a los mismos bajo el argumento de la centralización, y la alineación al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.

El PND 2007-2012 plasmó al sector en el *Objetivo nacional 4* al considerar que para contar con una economía competitiva, un aumento en la competitividad y la competencia económica habría que crear condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las MiPymes. Bajo el *Eje de política pública 2. Economía competitiva y generadora de empleos* lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, México se inserte eficazmente en la economía global, a través de mayores niveles de competitividad y de un mercado interno cada vez más vigoroso.

El *Objetivo 4. Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal, y el Objetivo 5. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos* planteaban que la mejora regulatoria y una política de competencia eran necesarias para alcanzar mayor competitividad y generación de empleos. Así, en 2007 se creó ProMéxico, Fideicomiso creado para que a través de la mejora regulatoria se reducirían trámites burocráticos y agilizarían los tiempos de respuesta en la apertura de negocios, así como se propiciaría un ambiente adecuado para la inversión extranjera.

**Figura 5. Programas de fomento al emprendimiento 2007-2012**



Fuente: elaboración propia con base en OCDE, 2013

A pesar de una atención al sector mucho más diversa y consciente, la política se implementó bajo la justificación de mantener empleado a un porcentaje de la población de bajos recursos que se encontraba desocupada, los cuales a través del apoyo y financiamiento de proyectos productivos podrían disminuir sus condiciones, sin dejar a un lado la herencia de años pasado

por cargar el peso de la mejor asignación de recursos ante las fallas de mercado, y reduciéndose a una política microeconómica de apoyo al financiamiento, estímulos fiscales, asesoría, capacitación y promoción de importaciones y exportaciones, de esta suerte la creación del ecosistema emprendedor se dejó a un lado, con variables como la creación de infraestructura, la inversión en educación, investigación y tecnología.

**Tabla 1. Programas de apoyo al emprendimiento y MiPymes en México**

Programas e Instrumentos de apoyo al emprendimiento y MiPymes	Adscripción y/o Administrador	Tipo de instrumento	Año	Estatus
Instituto Nacional del Emprendedor	Secretaría de Economía	Instituto	2013	
Fondo Nacional del Emprendedor	Secretaría de Economía	Fideicomiso	2013	
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Secretaría de Economía	Fideicomiso	2004	Vigente
Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Poder Legislativo	Ley	2002	Vigente
Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNMIPYME)	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	Mecanismo de participación y colaboración	1995	Vigente
Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana	Secretaría de Economía	Programa	1991	
Programa de Apoyo Integral a la Microindustria (PROMICO)	Nafin	Programa	1988	
Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la actividad artesanal.	Poder Legislativo	Ley	1988	Vigente
Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña.	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	Programa	1985	
Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	Programa	1984	
Fondos Estatales de Fomento Industrial.	Nafinsa	Fideicomiso	1983	
Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI).	Nafinsa	Programa	1978	
Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN).	Nafinsa	Fideicomiso	1953	

Fuente: elaboración propia.

Con base en la tabla podemos observar que en décadas pasadas el emprendimiento no era tratado como una variable separada de las MiPymes, sino que se le consideraba como una etapa inicial para el desarrollo de este tipo de empresas, y a través de políticas horizontales de promoción y competitividad es que podían crecer y adherirse a grandes cadenas productivas para abonar a la competitividad nacional, no obstante, ignoraban las diferentes características, necesidades y aportes del sector empresarial, durante los últimos veinte años las políticas implementadas en México han dado pequeños saltos y evolucionando hacía un tipo de políticas verticales en dónde se ha buscado que su aplicación sea focalizada para diferentes tamaños de empresa, ramas o sectores productivos, para los cuales se fijan objetivos, beneficios o compromisos particulares. De tal forma, con el paso de los años, y las adecuaciones antes mencionadas es que el emprendimiento ha tomado mayor relevancia y se ha logrado posicionar como un sector fundamental para el desarrollo empresarial del país, sin embargo, aún son insuficientes las políticas públicas y programas que integren dentro de su estructura un porcentaje mayor de las variables fundamentales para el desarrollo del ecosistema emprendedor.

### **2.3 El emprendimiento y su inserción en la agenda de gobierno.**

Una de las decisiones más relevantes de un gobierno, es la que concierne a las elecciones de sus asuntos y prioridades de atención; es decir, su agenda de gobierno. Entendiéndose como el conjunto de problemas, demandas y asuntos sobre los que los gobernantes han elegido y priorizado su accionar. La formación de la agenda de gobierno tiene su fundamentación en la importancia política y administrativa de la que se le dota, tanto en el plano político como en el práctico, y expresa a su vez, la vida pública y el rumbo que ésta toma dependiendo de las prioridades o no, de un gobierno. Su materialización se establece por medio de distintos mecanismos como el discurso, la creación de leyes, el diseño de programas, instituciones, acuerdos, negociaciones y necesidades particulares entre otros; transformándolos en asuntos de interés público y de utilidad para la sociedad (Aguilar, 1993:29). De tal forma, refleja los intereses de quienes definen y justifican los problemas públicos, generalmente tomadores de decisión, grupos, organizaciones, actores con grandes influencias o relevancia en sectores en específico y legisladores, quienes cuentan con el poder para escalar problemáticas sociales, o de su interés a la esfera de decisión del gobierno y determinando el valor que consideran conducente.

Si nos remontamos a la relación entre el Estado y el sector empresarial podemos remontarnos al surgimiento del mercantilismo, y con ello a la evolución del capitalismo, no obstante, para los fines que atañen a esta investigación, comenzaremos el análisis de la relación entre estos dos actores en nuestro país a partir de los setenta, y su interrelación en la formación de la agenda. Durante esta época se profundizó la cercanía entre el Estado y el sector empresarial a través de las consultas que el Poder Ejecutivo realizaba a la CANACINTRA sobre la implementación de cualquier política económica, o bien toma de decisión internacional en la materia (CANACINTRA, 2023) debido al contexto económico y social que enmarcaba al país y su relación con el extranjero. A partir de la liberación económica y de la reestructuración del Estado con atribuciones de mayor regulación, es que el sector empresarial cobra mayor injerencia en la vida política del país, adoptando posturas partidistas y en algunos casos postulación de empresarios miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a cargos de elección popular con la finalidad de cobrar mayor relevancia en la esfera de decisiones gubernamentales. A partir de ese entonces, la élite empresarial siempre ha estado presente en la construcción de las agendas de gobierno representada por medianos y grandes empresarios beneficiados con las políticas de comercio exterior, quienes particularmente a partir de los años ochenta buscaron participar activamente en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas.

En México, se puede identificar la existencia de dos corrientes del sector empresarial relacionado con el Estado, la primera de ellas es cercana al gobierno y beneficiada por sus políticas (medianos y grandes empresarios), mientras que la segunda igualmente beneficiada, cuenta con una postura más distante y crítica que busca tener un impacto más preponderante en las políticas gubernamentales como por ejemplo la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) o la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos (CONCANACO), (Alba, 1996: 35). A partir del año 2000 los gobiernos panistas fomentaron el desarrollo del sector empresarial y la apuesta por el incremento de la productividad industrial, a través de la creación de agendas de gobierno enfocadas a la atención de estos sectores, creando fondos, fideicomisos y programas públicos encaminados a su atención, poniendo en marcha medidas encaminadas a la atención de negocios ya existentes, y focalizadas a su crecimiento, formalización en caso de no estarlo, incremento de su producción, capacitación, liderazgo y acceso al crédito. Pese al surgimiento continuo de este tipo de políticas, el emprendimiento no se vislumbraba en el panorama como un sector de atención, ni siquiera, así como un concepto que resulta fundamental para la creación de nuevos negocios y/o empresas.

En el año 2012, Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de la República bajo el ánimo de la convergencia entre las principales fuerzas políticas con la finalidad de lograr que sus propuestas de campaña pudieran materializarse bajo reformas constitucionales. De tal manera, se creó el Pacto por México, un acuerdo entre el gobierno federal y las principales fuerzas políticas del país, bajo una agenda de trabajo conformada por 95 líneas de acción, y cinco estrategias para sectores clave<sup>10</sup>:

- I. Sociedad de derechos y libertades;
- II. Crecimiento económico, empleo y competitividad;
- III. Seguridad y justicia;
- IV. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y
- V. Gobernabilidad democrática

El Pacto por México, proponía que sus líneas de acción y estrategias se concretaran mediante acuerdos que abonaran al desarrollo de tres ejes principales: 1) fortalecimiento del Estado mexicano, 2) democratización de la economía y la política, y 3) participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas (SRE, 2012). Una de las estrategias clave del gobierno peñista fue el número dos: crecimiento económico, empleo y competitividad, determinando que el mejor instrumento para terminar con los altos índices de desempleo y pobreza en el país era fomentar la creación de empleos e intensificar la competencia económica.

Durante los seis meses transcurridos entre que Enrique Peña Nieto resultó electo y su toma de protesta, nombró coordinadores y encargados de la elaboración de diagnósticos en distintos temas como economía, desarrollo social, educación, relaciones exteriores, productividad y emprendimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Del tema de emprendimiento fue encargado Enrique Jacob Rocha, quién había fungido como secretario de Desarrollo Económico durante el periodo de gobierno de Peña Nieto como gobernador del Estado de México de 2005 a 2011. Bajo su administración, en el año 2005, la Dirección General de la Micro y Pequeña Empresa de la Secretaría de Desarrollo Económico, se transformó en el Instituto Mexiquense del Emprendedor, bajo un esquema de

---

<sup>10</sup> El Pacto por México se constituyó en un documento entre el Partido de la Revolución Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 2 de diciembre de 2012 en el cual se establecían una serie de acuerdos políticos, económicos y sociales para impulsar el desarrollo económico y con ello disminuir los índices de pobreza y desigualdad sociales, incentivar el crecimiento económico y fomentar una sociedad de derechos erradicando prácticas clientelares (Zamitz, 2021).

apoyo a las personas emprendedoras del estado de México, y con la intención de fomentar el desarrollo regional a través del crecimiento de este sector (El economista, 2012).

Con base en la experiencia de Jacob Rocha en el Estado de México, y bajo una especie de pago político por su declinación como precandidato para la gubernatura mexiquense ante Enrique Peña Nieto en 2004 (El economista, 2012), es que a través de un periodo de consultas y reuniones con universidades públicas y privadas, empresarios y organizaciones de la sociedad civil<sup>11</sup> se analizaron las fortalezas y debilidades de los programas y apoyos de sexenios anteriores para el desarrollo de pequeños negocios, así como la detección de áreas de oportunidad para la implementación de nuevas políticas públicas en la materia. Derivado de lo anterior, es que el equipo del presidente electo diseñó las bases de lo que sería el INADEM, un organismo que tendría como principal objetivo hasta ese momento, el de corregir las imperfecciones del mercado que obstaculizaban el tránsito de emprendedores a microempresas, y de MiPymes a grandes empresas y con ello frenaban su competitividad, y el desarrollo económico del país.

A partir de los diagnósticos realizados, se identificaron tres principales obstáculos a los que se enfrentaban las personas emprendedoras y las MiPymes (Jacob Rocha, 2022):

- 1) Falta de información y vinculación entre las personas emprendedoras o empresarias, las universidades o centros de conocimiento, y el gobierno;
- 2) Falta de categorización ante los distintos tipos de emprendimiento que se desarrollaban ya en el país, así como de los tipos de empresas existentes, ya que hasta ese momento los apoyos y programas existentes se catalogaban como Pymes, excluyendo a los emprendedores y Microempresas;
- 3) Poca capacitación y acompañamiento a los beneficiarios de los programas, los cuales en su mayoría se limitaban a la entrega de apoyos económicos y pocos esquemas de financiamiento.

---

<sup>11</sup> Este tipo de alianzas forman parte de la Teoría de la Triple Hélice la cual establece que a través del establecimiento de relaciones e interacciones entre las universidades o centros de conocimiento y los entornos científicos como primera hélice, la industria y las empresas como segunda hélice, y a las administraciones o gobiernos como tercera hélice, se desarrolla la innovación. El desarrollo tecnológico y el fenómeno de globalización obligan a las personas emprendedoras y empresarios a generar innovación para alcanzar niveles de calidad y competitividad cada más elevados, debido a esto dirigen su atención hacia las universidades, centros de investigación y desarrollo para apoyarse en los mismos, y resolver sus problemas, captar profesionales con niveles de alta competitividad, y actualizar a su personal. Por otro lado, el papel que juega el gobierno consiste en la promoción y puesta en marcha de acciones para lograr el crecimiento económico y subsecuentemente el desarrollo de una determinada región, estado o país (González, 2009).

De tal forma, pudieron diseñar estrategias en ese sentido, y una vez iniciado su gobierno declaró como estandarte de su gestión la política de apoyo al emprendimiento, como una política de Estado incluyente de diversos sectores de la sociedad como los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), bajo el discurso de que fomentando la creación y consolidación de emprendimientos, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional contribuirían de mayor manera al desarrollo económico y bienestar social, así como podrían coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial (PND, 2013).

En el año 2013 Peña Nieto comenzó la implementación de la política de apoyo al sector, la cual se consideraba en el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) a través del Plan de Desarrollo Innovador (PDI) 2013-2018, un documento que entre otras propuestas y ejes de acción consideraba la creación del INADEM un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE), que funcionaría como el mecanismo institucional para la instrumentación, implementación y coordinación de la política con un presupuesto total de 33,940 millones de pesos (PND, 2013).

El emprendimiento no sólo se incorporó a la agenda de gobierno, sino que se le dio el tratamiento de política prioritaria, bajo el argumento de que se debía fortalecer a los emprendedores, y a las pequeñas y medianas empresas toda vez que representaban el mayor porcentaje del sector empresarial, e impulsando su desarrollo e innovación, se podría favorecer el encadenamiento de éstas con grandes empresas mejorando sus cadenas de suministro e incentivando el crecimiento económico. Para concluir este apartado, es fundamental mencionar que el INADEM al menos en la parte de su diseño tenía como visión constituirse como una institución, representante del sector emprendedor, apelando por su desarrollo y la creación de mejores condiciones financieras, de capacitación y apoyo gubernamental, todo ello bajo un entorno de incipiente desarrollo en la región latinoamericana, y con la creencia de que ayudaría a resolver problemáticas como el desempleo, el empleo informal, la desigualdad de ingresos y la pobreza<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Entrevista a Enrique Jacob Rocha, presidente del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), diciembre de 2022.

## 2.4 Marco jurídico

El marco legal y normativo del emprendimiento se desarrolla desde los ámbitos internacional, nacional y local, para los efectos de esta investigación sólo se retomarán los primeros dos, ya que el tercero se rige bajo jurisprudencias particulares de cada una de las 32 entidades federativas. En el ámbito internacional México forma parte de los países miembro de la Organización para las Naciones Unidas (ONU), quienes en 2015 aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una hoja de ruta que tiene la intención de encaminar esfuerzos hacia el logro de objetivos específicos para lograr la prosperidad en el ámbito económico, social, ambiental y educativo. De tal manera, la Agenda 2030 entiende al emprendimiento como un sector que permite el desarrollo de las economías toda vez que fomenta la creación de empleos, el trabajo decente y el crecimiento económico inclusivo y sostenible.

El *Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 8. Trabajo decente y crecimiento económico* establece en la *Meta 8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, así como fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas, las pequeñas y medianas empresas incluso mediante el acceso a servicios financieros* (ONU, 2023). En este objetivo se hace énfasis sobre la importancia que tienen las políticas verticales de emprendimiento que atienden necesidades específicas del sector como, por ejemplo, la accesibilidad a servicios financieros: créditos y fondos para capital de riesgo. De la misma manera, el emprendimiento se entiende como una oportunidad para que, a partir de la creatividad y la innovación, se creen empleos formales y exista crecimiento económico. Por su parte, el *ODS 9. Industria, Innovación e Infraestructura*, a través de la *Meta 9.3 Aumentar la contribución de la micro, pequeña y mediana empresa al empleo y al PIB*, tiene como objetivo construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación, de tal suerte que se fomente el dinamismo y la competitividad económica en los países en desarrollo.

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su ya mencionado capítulo económico, fija en el artículo 25: Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (CPEUM, 1917). De tal forma, que constitucionalmente el Estado asigna a las

empresas una carga de responsabilidad social, en tanto a la concurrencia entre el Estado, la sociedad, las empresas y todos los actores que contribuyen al desarrollo nacional.

Por último, en el año 2002 se creó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa<sup>13</sup> (Ley Pyme), la cual establece en el artículo 10 la planeación y ejecución de las políticas y acciones de fomento para la competitividad de las MiPymes, para lo cual el artículo 11, fracción II y artículo 14 determinan el fomento para la constitución de incubadoras de empresas y formación de emprendedores por parte de la Secretaría de Economía como un estrategia para impulsar la creación de nuevos negocios y consolidación de aquellos ya existentes. Esta Ley fue creada con el objetivo promover el desarrollo nacional a través del fomento del emprendimiento y consolidación de MiPymes, sin embargo, presta mayor inclinación al tratamiento de las últimas por sus características más tangibles, estableciendo los mecanismos que el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Economía debe de implementar para su desarrollo e impacto en la sociedad y economía mexicana. No obstante, el sector del emprendimiento, aunque no es protagonista, se le atiende bajo la importancia que tiene para la creación de MiPymes, su factibilidad, sustentabilidad, productividad y competitividad.

**Tabla 2. Principales apartados de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa**

Apartado	Descripción
Desarrollo de MiPymes y su competitividad nacional e internacional.	Implementación de políticas, programas, instrumentos y actividades de fomento para la creación de cadenas productivas de MiPymes, lo cual propicie el aumento de productividad y competitividad a nivel nacional.  Implementación de políticas con visión de largo plazo, para elevar su productividad y competitividad de las MIPYMES a nivel internacional
Creación de una cultura empresarial.	Fomentar a través de la creación de garantías crediticias el financiamiento para la creación de nuevas empresas y el desarrollo de proyectos emprendedores.  Implementar programas sectoriales encaminados a la capacitación y asesoría para emprendimientos, así como el fomento de incubadoras de negocios.  A través de programas impulsar la creación de una cultura empresarial.
Coordinación intergubernamental.	Acuerdos entre las dependencias de la Administración Pública Federal y las Entidades Federativas, los Municipios y la Ciudad de México para una promoción coordinada de las acciones de fomento para la creación de emprendimientos y desarrollo de la competitividad de las MiPymes
Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad	Conjunto de acciones que realice el Sector Público y los Sectores que participen en los objetivos para el desarrollo de las MiPymes, considerando las opiniones del Consejo

<sup>13</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002. La última reforma vigente fue publicada en el DOF el 13 de agosto de 2019.

Apartado	Descripción
de la MiPyme.	Nacional y los Consejos Estatales
Creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), reforma 2013. *Derogado	Creación del INADEM como la autoridad encargada de la aplicación de la Ley, así como del diseño y aplicación de las políticas y programas sectoriales.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Para el año 2023 la Ley Pyme establece como obligación de la Secretaría de Economía coordinar los esfuerzos intergubernamentales para la implementación de políticas y programas sectoriales específicamente encaminados al fomento del emprendimiento en tres grandes rubros: el primero de ellos es lo concerniente a la creación de una cultura empresarial, es decir, apoyos para adquirir asesorías sobre cómo constituirse legalmente, registro de marcas, estrategias de financiamiento, estrategias de venta, empoderamiento económico, establecer alianzas de negocio, entre otros; el segundo rubro se enfoca a la creación de garantías crediticias que permitan que los emprendedores accedan a un crédito en instituciones de capital de riesgo para el desarrollo de sus proyectos, con beneficios y facilidades crediticias; y el tercer y último rubro se encuentra encaminado a la coordinación intergubernamental en donde los tres niveles de gobierno son partícipes de políticas y programas gubernamentales para el desarrollo del sector emprendedor.

Por último, es indispensable mencionar que la Ley Pyme consideraba hasta antes de su última reforma en 2019 la Creación del Fondo Nacional del Emprendedor (FNE) y del INADEM, el último desaparecido el mismo año bajo la administración presidencial de Andrés Manuel López Obrador, traspasando algunas de las facultades de éste a la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) de la Secretaría de Economía, quien actualmente es la entidad encargada de su aplicación y tiene como objetivo la creación de un entorno favorable para el desarrollo competitivo de las MiPymes en los diferentes niveles de gobierno. La UDP lleva a cabo sus actividades bajo el Programa Nacional para el Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), quien opera a través del FNE, el cual específicamente otorga subsidios directos a emprendedores o MiPymes a través de convocatorias públicas específicas, destinadas a sectores estratégicos y regionales.

A lo largo de este capítulo, se describió la influencia que ha tenido el Modelo del Estado regulador en el desarrollo del emprendimiento en México, así como los antecedentes de lo que sería la política de apoyo al emprendimiento por parte del INADEM durante 2013- 2018, las

estrategias que hasta el 2012 el gobierno mexicano implementó para atender al sector y el marco jurídico que regula a la actividad emprendedora y empresarial del país. Por lo anterior, el siguiente capítulo aborda como la gestión del expresidente Enrique Peña Nieto se orientó al diseño de una política pública dirigida al emprendimiento y los objetivos que se plantearon en aras de aumentar la productividad nacional y el desarrollo económico.

### **Capítulo 3: Una gestión pública orientada al emprendimiento.**

En este capítulo se presenta un análisis descriptivo sobre la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) implementada durante 2013 a 2018, y los elementos que formaron parte de ella. Por lo tanto, se divide en dos apartados: en el primero de ellos se plasman algunas consideraciones de la política que explican cuál fue el contexto político y económico para su desarrollo. Durante el segundo apartado se describen los ejes rectores que dieron paso a su creación, los elementos que la conformaron y sus herramientas de implementación. En conjunto, este análisis descriptivo proporciona una visión completa y detallada de la política de apoyo al emprendimiento implementada por el INADEM durante el periodo en cuestión, de tal forma que se obtiene una perspectiva integral que contribuye a analizar el impacto y la relevancia de este tipo de políticas en el desarrollo económico de México.

#### **3.1 Consideraciones de la política de apoyo al emprendimiento 2013-2018.**

El sexenio que comprendió de 2012 a 2018, se caracterizó por la puesta en marcha de 14 Reformas estructurales en materia energética, política- electoral, social, educativa, seguridad pública, telecomunicaciones y radiodifusión, competencia económica, laboral, financiera, entre otras (Zamitiz, 2021).

En materia económica, las reformas tenían la ambición de regular la relación entre empresas para asegurar la sana competencia y las mejores ofertas para los consumidores y empresarios. Así mismo, planteaban que, en conjunto con la reforma laboral, la hacendaria y la financiera se crearía un entorno más favorable para el desarrollo de emprendimientos, y con ello la reducción del desempleo y el empleo informal, otorgándoles la posibilidad de acceder de manera más sencilla y barata a créditos, otorgándoles una condición tributaria especial. No obstante, estas medidas continuaron con la tradición de las reformas de mercado que habían marcado la pauta de desarrollo del país, desde mediados de 1980. En gran medida se basaron en una misma perspectiva analítica que se resume en que la estabilidad macro (baja inflación y mínimo déficit fiscal), junto con un papel muy restringido del Estado con respecto al sector privado en la asignación de recursos en el contexto de mercados de bienes, servicios, y de capitales abiertos a la competencia internacional, eran condiciones necesarias y suficientes para lograr un crecimiento elevado de largo plazo de la economía mexicana (Zamitiz, 2021: 24). El Pacto por México y sus reformas se basaron en los siguientes supuestos (Zamitiz, 2021: 26):

- a) Los fundamentos macroeconómicos del país eran sólidos de tiempo atrás, y, por lo tanto;
- b) Lo que se requería eran ajustes de mayor o menor magnitud, en ámbitos micro a fin de mejorar el funcionamiento de los mercados y reducir la informalidad laboral. Así, las reformas estructurales, con excepciones en ciertos aspectos puntuales, se diseñaron e instrumentaron con idea de que dada la apertura de los mercados locales y con el retraimiento del Estado, la estabilización nominal era condición necesaria y suficiente para asegurar el alza elevada y persistente en la actividad económica.

Bajo los supuestos anteriores, la implementación de la política de apoyo al emprendimiento exigió que el aparato gubernamental se robusteciera con el propósito de brindar tratamiento a las más de cinco millones de MiPymes que existían al inicio del sexenio, y las cuales representaban el 99% de las unidades económicas establecidas en el país, generando siete de cada diez empleos y contribuyendo con más de una tercera parte del Producto Interno Bruto (PIB), (Presidencia de la República EPN, 2013).

El propósito de dicha política consistía en impulsar el crecimiento elevado, sostenido y sustentable del sector para que a través de la innovación se generarán encadenamientos productivos y que un mayor número de empresas, sectores y regiones del país se beneficiarán de ellos, lo anterior con el objetivo de incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial mediante el fomento a la productividad e innovación en los emprendimientos y MiPymes (PDI, 2013). Para materializar las intenciones del gobierno, a través del PND 2013-2018 se delineó la creación de tres Programas enfocados en distintos grados a la atención del sector: el primero de ellos, el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) que tenía entre otros, el objetivo de impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MiPymes a través de la creación del INADEM; el segundo el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, el cual proponía que a través de la creación de un ecosistema apropiado y la promoción del emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas y MiPymes se podría elevar la productividad del país; y por último el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación Contra las Mujeres (PROIGUALDAD) el cual, a diferencia de los dos primeros cambiaba el enfoque de apoyo hacía una cuestión de género, al promover el acceso de las mujeres al autoempleo en un marco de igualdad (PRODEINN, 2013).

Pese a lo anterior, al finalizar el sexenio, si bien se redujo la tasa de informalidad del empleo, los porcentajes de empleabilidad y calidad del trabajo tuvieron una baja, la pobreza laboral aumentó, se presentó una recomposición del empleo hacia escalas más bajas de salarios, los ingresos laborales cayeron en términos reales, en promedio, así como su participación en el PIB. Por otra parte, hubo una disminución en materia de productividad, distando de los objetivos planteados en el PND 2013-2018, un alza en la percepción de la corrupción y de la impunidad, la creciente preocupación ciudadana por la inseguridad y la violencia (Zamitz, 2021: 25).

### **3.2 Política de apoyo al emprendimiento 2013-2018.**

Como se mencionó en el capítulo anterior, la política de apoyo al emprendimiento 2013-2018 se diseñó con fundamento en una serie de diagnósticos y consultas con los distintos actores intermediarios en el ecosistema emprendedor, así mismo, bajo la relatoría del diseñador de la política, los programas y convocatorias que la conformaban se sometían a una constante evaluación por parte de entidades fiscalizadoras como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) y Organizaciones de la Sociedad Civil como Gestión Social y Cooperación (GESOC) A.C.<sup>14</sup> con la finalidad de realizar evaluaciones sobre el diseño para determinar su claridad en la causalidad, es decir, si el problema se encontraba claramente definido, y si las estrategias iban encaminadas a la resolución del problema, permitiendo emplear metodologías para su adecuación. Con base en ello, el instituto a través de la operación del FNE llegó a posicionarse dentro del Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) elaborado por GESOC pasando del lugar 72 de 183 en 2013, al lugar 23 en la categoría de Programas de alto potencial de desempeño en el año 2016 (INDEP, 2016)<sup>15</sup> demostrando niveles adecuados de calidad en su diseño y por haber alcanzado un avance significativo en su cumplimiento de metas, sin embargo, no contaba con el presupuesto suficiente para cubrir de forma significativa a su población potencialmente beneficiaria (INDEP, 2018).

Es así, que el PND 2013-2018 tenía como objetivo general llevar a México a su máximo potencial, y sus Ejes de política pública buscaban impulsar la democratización de la productividad y la inclusión a la formalidad de las unidades económicas mexicanas. La Política

---

<sup>14</sup> Gestión Social y Cooperación (GESOC) A.C es una organización de la sociedad civil mexicana creada en 2006 y enfocada al desarrollo de investigación y capacitación a instituciones pública, privadas y organizaciones de la sociedad civil (OSC's) sobre prácticas de evaluación, transparencia, rendición de cuentas, orientación a resultados y perspectiva de derechos humanos. A partir de 2008, desarrollaron la línea de investigación sobre transparencia, sostenibilidad y progresividad presupuestaria y fiscal de programas públicos federales. Para más información véase: <http://www.gesoc.org.mx/>

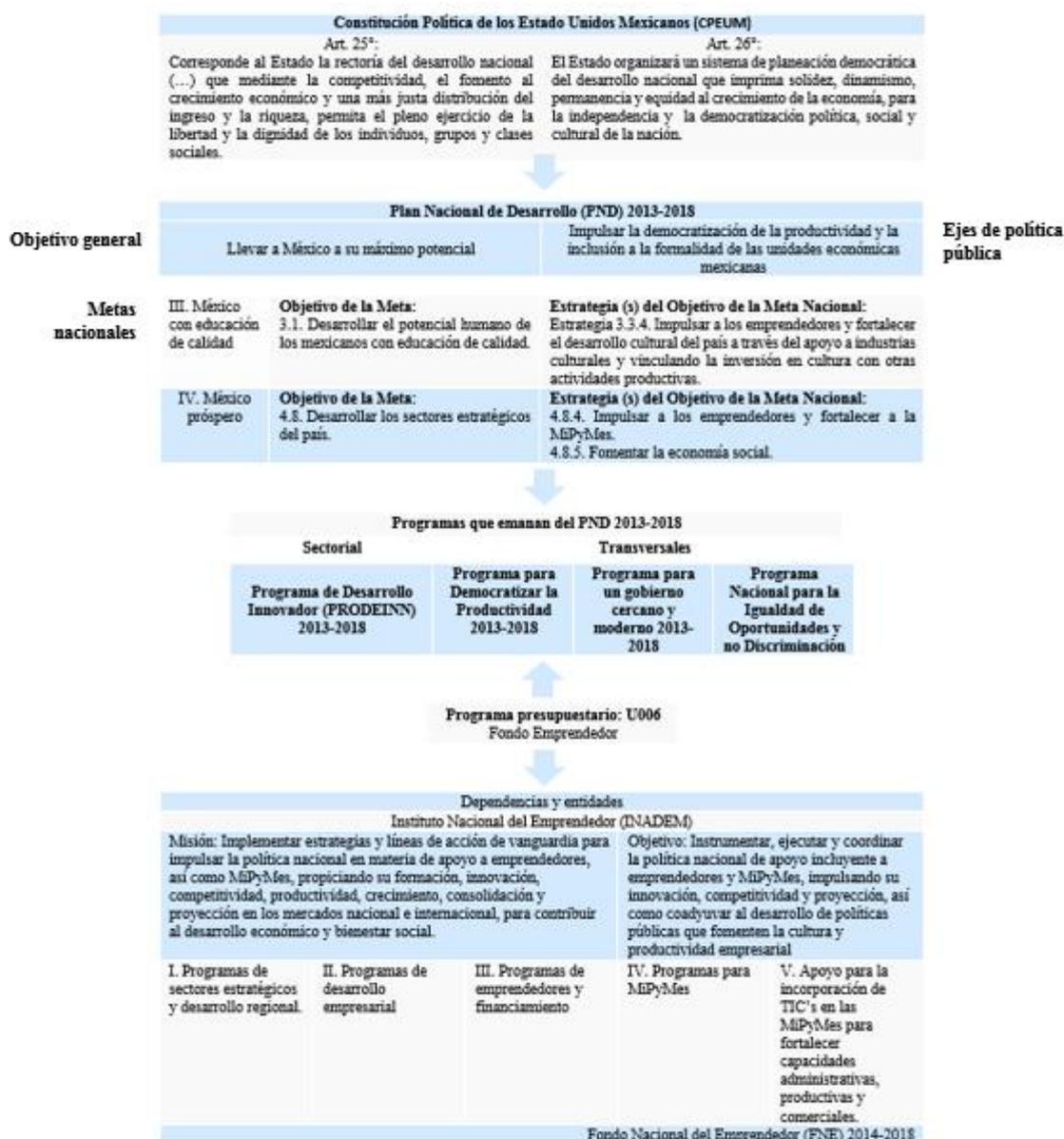
<sup>15</sup> Entrevista a Enrique Jacob Rocha, Ex presidente del Inadem, 2022.

de apoyo al emprendimiento encontraba su fundamento en las siguientes Metas nacionales (Cinco Metas Nacionales, PND, 2013):

- **III. México con educación de calidad:** 3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.
  - Estrategia 3.3.4 Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias, y vincular la inversión cultural con otras industrias, así como el desarrollo de una cultura empresarial;
- **IV. México próspero:** 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.
  - Estrategia 4.8.4 Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas;
  - Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.

Dentro de los programas sectoriales del PND 2013-2018, se encontraba el ya mencionado PRODEINN 2013-2018, el cual contemplaba las directrices de una política de fomento industrial y de innovación, que tenía como objeto el crecimiento económico sostenido, impulsando el crecimiento de los sectores de comercio y servicios; consolidar y fortalecer a emprendedores, MiPymes y organismos del sector de la economía a través de la creación del Fondo Nacional del Emprendedor (FNE) en 2014, que pretendía fomentar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como impulsar la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva que se sustente crecientemente en MiPymes más productivas ubicadas en sectores estratégicos. De tal forma, el PRODEINN 2013- 2018, planteaba la creación del INADEM como un representante del sector emprendedor y de las MiPymes, que tenía el objeto de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo a emprendedores y 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.

Figura 6. Marco legal Política de apoyo al emprendimiento 2013- 2018



Fuente: elaboración propia con base en la CPEM, PND 2013-2018 y PRODEINN 2013-2018.

El INADEM presupuestalmente dependía del FNE, y contaba con cinco convocatorias al año a través de las cuales, las personas interesadas podían acceder a los programas que mejor se adaptaran a sus necesidades (INADEM,2018):

- I. Programas de sectores estratégicos y desarrollo regional;
- II. Programas de desarrollo empresarial;
- III. Programas de emprendedores y financiamiento;

- IV. Programas para MiPymes;
- V. Apoyo para la incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones en las MiPymes para fortalecer sus capacidades administrativas, productivas y comerciales.

**Figura 7. Política Pública de Apoyo al Emprendimiento 2012-2018**



Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía, 2018.

La política se componía por los siguientes programas y estrategias (INADEM,2018:

- **Red de apoyo al emprendedor:** La Red se materializó a través de un portal web que tenía como objetivo conjuntar en un sólo lugar información relevante para el sector, así como brindar asesoría y capacitación a las personas interesadas. Fue considerada como la estrategia más importante de la política, ya que buscaba formar una red de alianzas estratégicas y que las personas emprendedoras y MiPymes pudieran acceder a programas, productos, servicios y herramientas de los sectores públicos y privados, fomentando la creación del ecosistema emprendedor, se conformaba por:
  - Puntos RAE: Centros de atención instaurados en cada delegación de la SE buscaban poder brindar orientación y asesoría sobre los programas e instrumentos que la conformaban;

- Plataforma digital “Universidad del Emprendedor” en ella se ofrecían cursos y capacitaciones en línea;
  - Programa de incubación en línea;
  - Call center RAE: Se creó la línea telefónica 01 800 7 INADEM con el objetivo de que ante cualquier inquietud las personas interesadas pudieran tener acceso a la información;
- ***Observatorio Nacional del Emprendedor:*** En el año 2015 el INADEM creó el Observatorio Nacional Emprendedor (ONE) en una plataforma tecnológica con el propósito de dar seguimiento, obtener datos, análisis, estudios, estadísticas, casos de éxito, modelos replicables y otra información de utilidad para la generación, actualización y toma de decisiones en la instrumentación de las políticas públicas a favor de las personas emprendedoras y MiPymes del país;
  - ***Programas de emprendimiento de alto impacto, financiamiento y capital:*** apoyar emprendimientos de alto impacto, culturales, sociales y/o ambientales, para acceder a servicios especializados que les permitan fortalecer su operación, potenciar su crecimiento y desarrollar una estrategia de vinculación con fuentes oportunas de financiamiento:
    - Apoyos a negocios basados en innovación;
    - Fortalecimiento de empresas de reciente creación a través de la capacitación;
    - Apoyos para el desarrollo de empresas de alto impacto;
    - Implementación del Programa de Desarrollo del Ecosistema Emprendedor para fortalecer a las empresas de alto impacto a través de fondos de inversión;
    - Programa Garantía Ángel: Puesto en marcha en 2018, era un programa que fomentaba la participación de Inversionistas Ángeles en el desarrollo y crecimiento de emprendimientos y empresas de alto impacto mediante la cobertura de un porcentaje de las eventuales pérdidas de capital que se pudiera tener en este tipo de inversiones;
    - Reactivación económica: A través del Fideicomiso para Promover el Acceso al Financiamiento de MiPymes y Emprendedores (FIPRAPYME) la Banca de Desarrollo, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FNDARFP) o Fideicomisos públicos de fomento del Gobierno Federal, destinaban los

recursos que integran su patrimonio para apoyar la implementación de instrumentos, mecanismos de garantía y programas de crédito subordinado para emprendedores y MiPymes de sectores estratégicos a nivel regional;

- ***Encadenamientos productivos:*** Programa que tenía por objeto fomentar la vinculación de Núcleos Productivos y/o Clústeres y Sociedades mercantiles legalmente constituidas y estratificadas como Pymes interesadas en incorporarse o fortalecer las cadenas globales de valor, fomentando el desarrollo de proveeduría, y el aumento de su productividad nacional e internacional, operaba bajo las siguientes modalidades: 1) Desarrollo de Proveedores; 2) Clústeres; y 3) Apertura y Diversificación de Mercados.
  - Fondo de Innovación Tecnológica SE - CONACYT (FIT): Tenía el objetivo de fomentar iniciativas de innovación de MiPymes de base tecnológica, así como de Startups y personas físicas con actividad empresarial con proyectos de innovación tecnológica y con alto potencial de ser colocados en el mercado. Así mismo, buscaba apoyar propuestas que consideraran la incorporación de recursos humanos de alto nivel académico, recursos materiales de laboratorios y adecuación de áreas de prueba que reforzaran capacidades tecnológicas internas para el desarrollo de nuevos productos, procesos, método de comercialización u organización;
  - Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto: Brindaba apoyos a proyectos de fomento a la creación, modernización, eficiencia, consolidación, competitividad y sustentabilidad de las empresas del Sector Logística y Abasto, su población objetivo eran principalmente centrales de abasto que buscaran su modernización y eficientización;
- ***Sistema Nacional de Garantías:*** Fue un programa implementado desde el año 2006 con el objeto de crédito por parte de la banca en favor de las MiPymes, a través de la Secretaría de Economía en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, banca de desarrollo, banca múltiple, intermediarios financieros especializados y otros organismos;
- ***Red mover a México:*** La Red se conformó en 2013 agrupando las ventanillas de atención presencial a lo largo del país de los Puntos Mover a México y los

Centros Mujeres Moviendo México; posteriormente, en 2014, éstos se integraron a los Puntos de la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE) con la finalidad de proporcionar información y asesoría a personas emprendedoras y MiPymes;

- ***Mujeres moviendo a México:*** Fue un programa conjunto entre el INADEM, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Banorte y OSC's, el cual, bajo el Sistema Nacional de Garantías y con recursos del FIPRAPYME buscaba incentivar los emprendimientos de mujeres bajo financiamiento, y esquemas de crédito preferenciales. Para operarlo a nivel de calle, se crearon Centros MMM que contaban con una ventanilla de atención que brindaba información sobre el financiamiento a mujeres empresarias, y fungían como centros de capacitación para éstas;
- ***Reactivación económica y productividad:***
  - Se planeó brindar apoyos a emprendedores y MiPymes que se encontrarán en zonas geográficas de vulnerabilidad y con prioridad del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) y de la Cruzada Nacional contra el Hambre;
  - Fondo para Fronteras: otorgamiento de subsidios a proyectos que fomentaran la creación, consolidación y competitividad de las personas emprendedoras y MiPymes de las regiones fronterizas de México, formaba parte de las seis acciones estratégicas del Programa de Apoyo a la Zona Fronteriza. Los estados que contemplaba eran: Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Baja California Sur, Chihuahua, Quintana Roo, Campeche, Chiapas y Tabasco;
  - MiPymes siniestradas por fenómenos naturales: otorgamiento de créditos, en condiciones preferenciales y esquemas de apoyo directo para las MIPyMEs que hayan interrumpido actividades debido a algún desastre natural;
- ***Otros:***
  - Semana Nacional del Emprendedor: Fue un evento llevado a cabo desde el año 2001 hasta el 2018 que tenía como objetivo crear espacios físicos, y virtuales para que emprendedores y empresarios pudieran integrarse a pabellones, foros y capacitaciones especializadas en distintos ejes

temáticos, además de tener la posibilidad de establecer Networking, formar alianza, y conocer sobre los programas para su fomento;

- Vitriñas de formación empresarial, tecnologías y microfranquicias: Portal web en el cual se publicaban soluciones integrales incorporadas por proveedores especializados en Formación Empresarial y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, con el objeto de fortalecer las capacidades administrativas, comerciales y de negocios de las MiPymes y de homologar los niveles de calidad, estándares de servicio y/o productos tanto de capacitación, consultoría y tecnología, así como establecer rangos de costos razonables y competitivos;
- Crezcamos Juntos: Programa transversal entre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el INADEM que tenía como objetivo que a través de estrategias en cada una de las dependencias se fomentara que los negocios informales dieran el paso a la formalidad.
- Programa Crédito Joven: Programa transversal entre la SHCP, NAFIN, y el INADEM a través de la Red de Apoyo al emprendedor y el programa de Incubación en línea que otorgaba créditos a emprendedores entre 18 y 30 años para la apertura o ampliación de negocios;
- **Premios:**
  - Premio Nacional de Calidad (PNC);
  - Premio Nacional del Emprendedor.

### **3.2.1 Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018**

El Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018 fue un programa sectorial creado en el año 2013 bajo el sustento de los artículos 25 y 26 constitucionales de la CPEUM y los artículos 22 y 23 de la Ley de Planeación que sienta las bases de la elaboración del PND 2013 - 2018 el cual indicó los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que debieron ser elaborados durante el sexenio en discusión, y el apartado VIII del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Siendo así, deriva del Eje México Próspero y a través

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

El programa buscaba materializar las aspiraciones de la Política de fomento industrial, que tenía como objetivo brindar apoyos económicos, capacitaciones, certificaciones, mejora en los procesos productivos, desarrollo de tecnología e innovación para generar empleo especializado que permitiera la democratización de la productividad entre sectores y regiones geográficas que pudieran generar alto valor a través de su integración en cadenas productivas locales y globales (SE, 2013), identificaba a las MiPymes como un sector estratégico del país al ser grandes generadoras de empleo. El programa en su definición presentó un diagnóstico sobre los principales obstáculos a los cuales se enfrentaban emprendedores y MiPymes (PRODEINN, 2013):

- 1) Limitadas fuentes de financiamiento;
- 2) Capacidades y habilidades de gestión insuficientes;
- 3) Capacidades productivas y tecnológicas insuficientes;
- 4) Carencia de información para la toma de decisiones;
- 5) Poca vinculación entre universidades, centros de investigación y MiPymes.

De tal forma, que dentro de su diseño se estableció que el principal problema al cual se enfrentaba el sector industrial en el país era la poca productividad de las MiPymes, y su poca capacidad exportadora debido a su orientación hacia el mercado interno. Por lo cual, se establecieron cinco estrategias transversales para impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MiPymes mediante políticas públicas enfocadas al desarrollo de capacidades y habilidades gerenciales, facilitar el acceso al financiamiento y capital y promover el uso de tecnologías de la información y comunicaciones (PRODEINN, 2013):

- 1) Creación y fomento de la cultura emprendedora:
  - Fortalecer a personas emprendedoras y MiPymes con proyectos de alto impacto basados en la innovación;
  - Aumentar el desarrollo y registro de propiedad intelectual procedente de personas emprendedoras y MiPymes;
  - Incrementar la compra del gobierno a MiPymes;
- 2) Desarrollar capacidades y habilidades gerenciales:

Implementación de capacitaciones, talleres y eventos para impulsar la modernización administrativa, operativa y comercial;

Fortalecer las capacidades organizativas y de gestión de proyectos;

Fomentar el desarrollo de habilidades gerenciales

3) Impulsar el acceso al financiamiento y al capital:

Creación de fondos de garantía para una mayor derrama crediticia;

Inclusión financiera de MiPymes mediante el Sistema Nacional de Garantías;

Implementación de un diagnóstico financiero especializado para emprendimientos y MiPymes de alto impacto;

Expansión de la cobertura territorial de los servicios de microfinanzas con intermediarias acreditadas y nuevas, impartiendo asistencia técnica y capacitación enfocada en innovación, gestión operativa y financiera.

4) Promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación:

Desarrollo de programas para la adopción de tecnologías de la información.

5) Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las MiPymes:

Incentivar programas que impulsen el crecimiento de MiPymes y generen una mayor participación productiva de estas empresas en la economía nacional.

Por otra parte, en tres de las trece metas del PRODEINN se enfocaron al impulso y fortalecimiento de MiPymes (PRODEINN, 2013):

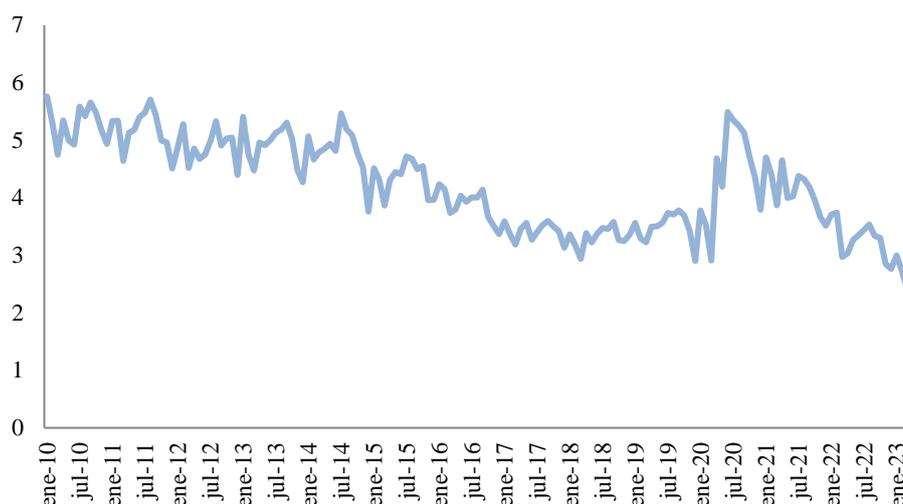
- Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la PBT de las MiPymes con respecto al periodo anterior;
- Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario;
- Número de días para inscribir a una empresa (reducir el número total de días necesarios para completar todos los procedimientos que se requieren oficialmente para la constitución de empresas o comercios en el Registro Público del Comercio.

A pesar de que el PRODEINN fue diseñado bajo un enfoque meramente industrial, y que buscó establecer estrategias de desarrollo productivo en el país que fueran acorde con el cambio de modelo productivo enmarcado con la apertura comercial, y en paralelo a las políticas sociales, definió al sector emprendedor dentro de la política industrial y le brindó de gran importancia al considerar a las personas emprendedoras como aquellas que presentan inquietudes

empresariales, o bien, se encuentran en proceso de crear, desarrollar o consolidar una MiPyme a partir de una idea emprendedora (PRODEINN, 2013:89), así mismo, estableció que para el correcto desenvolvimiento de emprendimientos, era vital contar con un ecosistema conformado por agentes económicos que interactúan entre sí, a fin de establecer condiciones favorables para crear, desarrollar o consolidar una MiPyme a partir de las ideas emprendedoras.

La relevancia para hacer parte de la política industrial al sector emprendedor se derivó de la urgencia del sector industrial por desarrollar nuevas firmas que lograran incrementar el porcentaje de productividad y derrama económica en el país, ya que en 2013 las MiPymes representaban el 99% de las empresas y empleaban a más del 71% de los trabajadores, no obstante, el aporte de las MiPymes a la producción nacional se encontraba por debajo del 28% del Producto Interno Bruto (PIB) (CEPAL, 2020). La baja aportación de las MiPymes a la economía mexicana se debe a su orientación empresarial, ya que el mayor porcentaje de éstas se desarrolla en el sector de servicios y comercio, siendo el primero el sector que más empleados agrupa, siendo estos dos sectores los de menor productividad, de menores barreras de entrada y los cuales cuentan con una menor cantidad de incentivos para el desarrollo de encadenamientos productivos o agentes de innovación. Lo anterior reduce las oportunidades de las MiPymes de generar externalidades que permitan aumentar la especialización empresarial y de fuerza laboral, y la propensión a la innovación y productividad (OCDE/CEPAL, 2012:49). Por tanto, el problema radica en que sectores como el de servicios y comercio en dónde las MiPymes ocupan a más de 14.5 millones de personas se consideran sectores de baja productividad en comparación con sectores de mayor productividad como el de manufactura, minería, y electricidad en dónde se emplean aproximadamente a 7 millones de trabajadores (CEPAL, 2020).

**Gráfica 1. Tasa de desocupación en México**



Fuente: elaboración propia con base en la ENOE 2023.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) muestra que a partir del año 2012 la tasa de desocupación laboral ha disminuido considerablemente, sin embargo, la productividad de las empresas empleadoras no ha crecido debido a que las MiPymes no cuentan con la capacidad ni la especialización exportadora con la que cuentan las grandes empresas lo cual se convierte en una restricción para que accedan a los mercados externos y refuerza la heterogeneidad de la estructura productiva al aislar a las MiPymes de procesos innovadores relacionados a dinámicas exportadoras. Por lo cual, al no poder formar parte del círculo virtuoso: exportación- mayor capacidad de innovación-mayores exportaciones-, las MiPymes dependen sustancialmente del mercado nacional (CEPAL, 2022:298).

Por lo anterior, es que el PRODEINN planteaba que a través de la política industrial, se podía impulsar la innovación, y con ello la productividad de los sectores de servicios y comercio y con ello aumentar el impacto que tenían éstos en la economía nacional, siendo el emprendimiento, un elemento clave para la creación de negocios que tomaran en consideración la innovación y los encadenamientos productivos no sólo en estos sectores, sino que también les permitiera la entrada a nuevos y pequeños negocios a los sectores de mayor productividad y de menor participación por parte de las MiPymes. Siendo así, a través del INADEM, el PRODEINN podría fomentar el desarrollo de la creatividad e innovación en sectores estratégicos con alta capacidad para generar empleos, competir en mercados internacionales,

democratizar la productividad entre sectores y regiones geográficas, y generar alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales.

### **3.2.2 Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)**

El INADEM fue un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE) creado por Decreto presidencial el 14 de enero de 2013 con el objetivo de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente para las personas emprendedoras y 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 (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2013), y cuyo antecedente se encuentra en la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la cual en el año 2001 modificó su denominación a la Secretaría de Economía.

En el año 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Secretaría de Economía, eliminando la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa con lo que se creó el INADEM. Durante el año de su creación, el Instituto operó con recursos públicos otorgados por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) con un presupuesto de \$199, 621, 405 millones de pesos (PND, 2013); para el siguiente año derivado de la reestructuración del Fondo PYME y su fusión con el Fondo Emprendedor operó bajo el Fondo Nacional del Emprendedor con un presupuesto de \$101, 543, 591 millones de pesos (PND, 2014). Posteriormente en el año 2016, se reformaron y adicionaron los artículos 3, 18 y 10 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para introducir en el artículo 3, fracción XVIII al INADEM y las funciones relativas a su presidente (Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3, 18 y 19 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 2016).

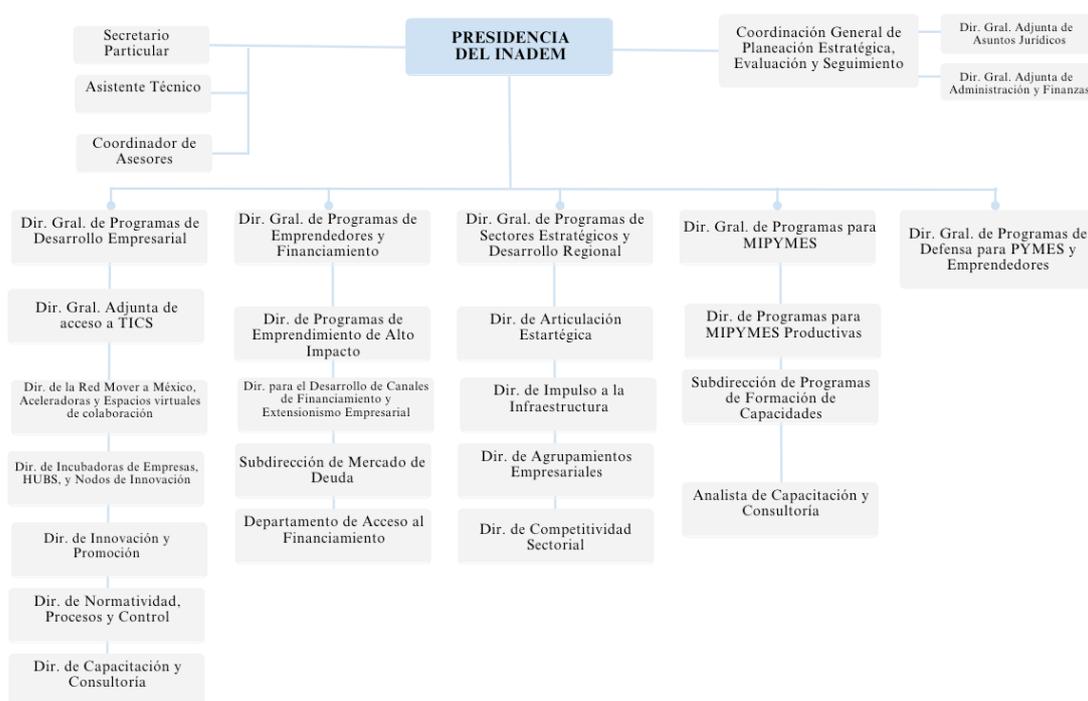
El instituto tenía como Misión: implementar estrategias y líneas de acción consideradas por el gobierno federal en turno como de vanguardia para impulsar la política nacional de en materia de apoyo a los emprendedores y MiPymes, propiciando su formación, innovación, competitividad, productividad, crecimiento, consolidación y proyección en los mercados nacional e internacional y con la intención de contribuir al desarrollo económico y social. Así mismo, su Visión era: ser reconocido a nivel nacional e internacional por fomentar la cultura

empresarial y de innovación para consolidar empresas que puedan vincularse a cadenas globales de valor, y así reactivar el ecosistema emprendedor y de producción para coadyuvar al desarrollo económico sectorial, regional y nacional. Los objetivos que se planteaba en su diseño eran (INADEM, 2014):

- 1) Implementar la Red de apoyo al emprendedor como uno de los principales instrumentos de la política de apoyo a emprendedores y MiPymes;
- 2) Promover un entorno jurídico y normativo propicio para el desarrollo de emprendimientos y MiPymes;
- 3) Fortalecer las capacidades de gestión y habilidades gerenciales en personas emprendedoras y MiPymes;
- 4) Desarrollar las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de personas emprendedoras y MiPymes;
- 5) Propiciar la instrucción de MiPymes a las cadenas globales de valor.

Para su operación el INADEM se conformó orgánicamente por una Presidencia; la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación, y Seguimiento; dos Direcciones Generales Adjuntas y cinco Direcciones Generales:

**Figura 8. Estructura Organizacional INADEM**



Fuente: elaboración propia con base en el Manual de Procedimientos INADEM, 2013.

La estructura orgánica del Instituto se caracterizó por ser amplia y diversa, ya que no solo sería el encargado de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y MiPymes, sino que absorbía las demás atribuciones, facultades y funciones de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y de las Direcciones Generales adscritas a ésta, de tal manera que contaba con la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento, encargada de apoyar al Presidente del Instituto en todos los asuntos relativos a la planeación estratégica, la coordinación de programas de apoyo a emprendedores y MiPymes, y la evaluación interna de impactos de los programas, planes y estrategias con el objetivo de implementar una mejora continua; entre sus facultades específicas resalta la de promover y ejecutar las acciones necesarias para asegurar la cohesión, coherencia e integralidad de los programas y estrategias implementadas; así como la de diseñar, organizar, coordinar y supervisar políticas, procedimientos, esquemas y acciones para obtener y/o generar un padrón nacional electrónico de MiPymes existentes, así como de aquellas beneficiadas por el Instituto; y por último la de determinar los mecanismos internos y externos para identificar, medir y evaluar a través de un Sistema de Indicadores de Impacto y Gestión los resultados en materia de productividad y/o competitividad (Manual de organización de la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento del INADEM, 2013).

La Dirección General de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional tenía como atribución la de planear y promover el desarrollo de sectores estratégicos para la integración económica regional y sectorial; Proponer los mecanismos que propiciaran la innovación, la aceleración de empresas, la incubación, la realización de eventos, caravanas y premios para impulsar la actividad emprendedora y de MiPymes; Diseñar y ejecutar programas, instrumentos y esquemas que propiciaran la creación de empresas y el desarrollo, fortalecimiento, modernización e incremento de la competitividad y productividad de las MiPymes; Proponer, a través de los puntos de atención empresarial, esquemas que desarrollaran y fortalecieran el espíritu de los emprendedores y las MiPymes a través de programas de intercambio de información, actualización, investigación, foros de discusión, opinión, entrevistas, casos de éxito y la oferta de programas, productos y servicios; así como diseñar, coordinar y promover la competitividad de los sectores productivos para fortalecer e integrar las cadenas industrial, comercial y de servicios de las MiPymes (Acuerdo que regula la organización y función interno del INADEM, 2013).

A su vez, la Dirección General de Programas para MiPymes: buscaba proponer los mecanismos que propiciaran programas integrales de apoyo que fomenten una cultura

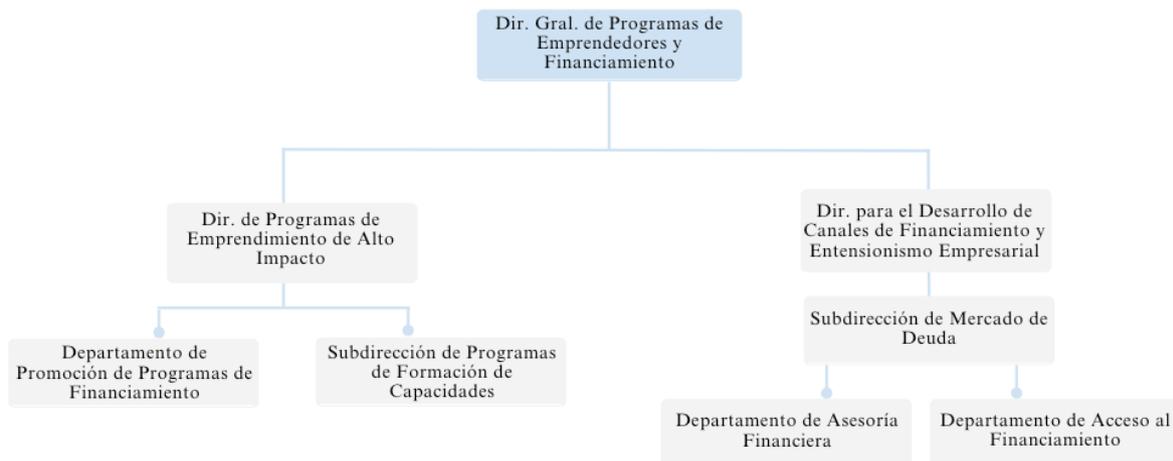
empresarial innovadora, impulsando el uso de la tecnología para elevar la competitividad de las MiPymes y los emprendedores; Llevar a cabo las acciones conducentes para detectar espacios de oportunidades tecnológicas, comerciales y de servicios para las MiPymes de acuerdo a las vocaciones productivas, con el propósito de colocar productos y servicios nacionales en los mercados internacionales, y fomentar la Integración de MiPymes a cadenas productivas de exportación; Coordinar y promover la formación de promotores, asesores, instructores y consultores especializados en el fortalecimiento de las MiPymes emprendedoras en materia de Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicaciones; Integrar y promover una red de consultores especializados para el apoyo a las MiPymes, vinculándolos en el desarrollo de proyectos que fortalezcan los procesos de comercialización (Acuerdo que regula la organización y función interno del INADEM, 2013);

La Dirección General de Programas de Defensa para Pymes y Emprendedores: buscaba: Diseñar, organizar y operar el Observatorio Nacional del Emprendedor, con el propósito de dar seguimiento y obtener datos, análisis, estudios, estadísticas, modelos internacionales replicables y otra información de utilidad para la generación, actualización y toma de decisiones en la instrumentación de las políticas públicas a favor de los emprendedores y de las MiPymes observando las disposiciones legales en materia de información estadística; Crear la Red Nacional del Emprendedor, para fomentar su expansión y desarrollo en beneficio de los emprendedores del país, así como desarrollar el modelo de su administración y operación de la misma; Proponer a las diversas instituciones del país la promoción de los programas de las personas emprendedores y MiPymes dirigidos a fomentar el emprendimiento, la cultura emprendedora y la ética empresarial, desde temprana edad; y por último, promover en colaboración con las entidades, gobiernos de los estados, las organizaciones empresariales, el sector privado, social o cualquier otra organización de la sociedad civil relacionada con la empresa y el emprendimiento, la celebración de cursos de formación de emprendimiento, cultura y ética empresarial, principalmente hacia jóvenes, mujeres en situación de desempleo, y personas con discapacidad.

Por último y de manera particular, la Dirección General de Programas de Emprendedores y Financiamiento tuvo como atribuciones: Proponer los mecanismos que facilitaran el acceso de las MiPymes y las personas emprendedoras al financiamiento a través de esquemas de crédito o capital; apoyar el desarrollo de proyectos de emprendimiento de alto impacto y fomentar la creación de vehículos de inversión y la profesionalización de sus gestores; Elaborar un esquema integral que facilitara el acceso al financiamiento para las MiPymes y los emprendimientos de alto impacto, a partir de la identificación de iniciativas

productivas competitivas con el propósito de lograr su permanencia en el mercado, impulsar su crecimiento y consolidación; Promover estrategias que permitieran fortalecer las capacidades de los actores del ecosistema emprendedor, mediante el apoyo a la transferencia de mejores prácticas de operación y gestión, así como la realización y participación en eventos que impulsaran la actividad emprendedora de alto impacto nacional e internacional; Proponer tipos de apoyo, productos financieros y programas de capital que pudieran ofrecerse a las personas beneficiarias, particularmente en lo que respecta a capacitación y consultoría, financiamiento, garantías, capital, fomento a la cultura emprendedora y cualquier otro que se consideraba conveniente para el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas por el Instituto; Fomentar y apoyar el desarrollo de una cultura financiera en los emprendedores y las MiPymes mediante esquemas de asesoría especializada y la formación de especialistas en la materia (Acuerdo que regula la organización y función interno del INADEM, 2013).

**Figura 9. Estructura Organizacional Dirección General de Programas de Emprendedores y Financiamiento**



Fuente: elaboración propia con base en el Manual de Procedimientos del INADEM, 2013.

Esta última Dirección cobra importancia ya que es la única que en dentro de la estructura orgánica del Instituto se especializaba al sector emprendedor y su financiamiento, como se mencionó en el párrafo que antecede entre sus atribuciones se encontraba particularmente la de proponer mecanismos para el acceso al financiamiento y vehículos de inversión, así como impulsar la capacitación, asesorías y el desarrollo de capacidades técnicas, intelectuales y financieras que permitieran el desarrollo de emprendimientos de alto impacto para su inserción

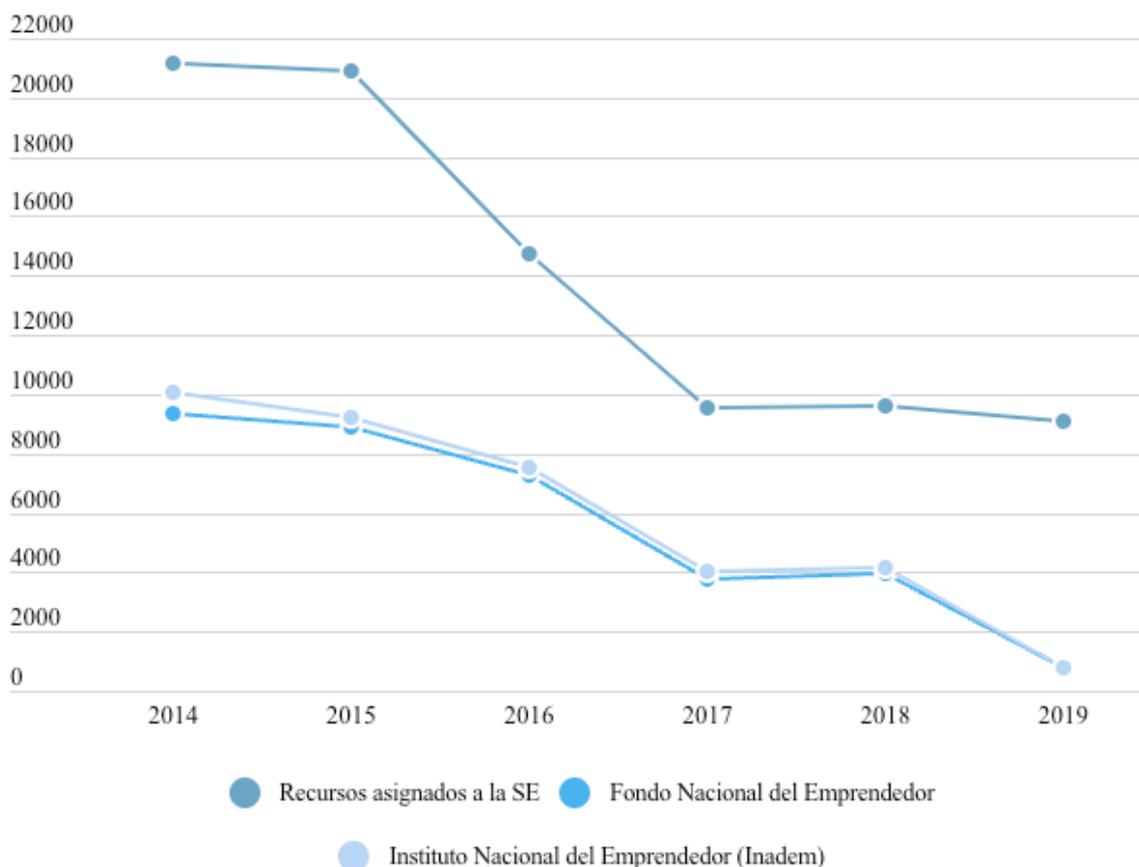
en cadenas productivas. Es fundamental mencionar que a pesar de que esta estructura orgánica se enunció en el Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del INADEM, y fue presentada ante la Secretaría de Economía, no fue autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) aun cuando le fue solicitado por la Auditoría Superior de la Federación (ASP) durante los años 2016, 2017 y 2018 sin tener una respuesta positiva por parte del Instituto.

Dentro de sus funciones y actividades, el Instituto creó relaciones y lazos de colaboración con organismos internacionales como el Departamento de Estado de los Estados Unidos con la creación en 2013 del Consejo México-Estados Unidos para el Emprendimiento y la Innovación (MUSEIC), entre otros actores como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Fomento Económico Mexicano (FEMSA), entre otros. Lo anterior, permitió la creación de 189 Incubadoras Básicas, 67 Incubadoras de Alto Impacto, 47 Aceleradoras y 24 *Fab-Labs* y *Makerspaces*, además del fomento a la cultura emprendedora entre las instituciones educativas (Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2013-2018, INADEM). Así mismo, el 06 de agosto de 2013 se implementó la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor, sistema de atención a través de una plataforma digital, la línea telefónica del INADEM, los Puntos Mover a México, y ventanillas de atención en cada una de las delegaciones de la Secretaría de Economía en el país, la cual formaba parte de una estrategia de articulación, vinculación y apoyo integral a personas emprendedoras y MiPymes.

Durante el período comprendido entre 2014 y 2019, el INADEM tuvo asignado un presupuesto total de \$35,750.6 millones de pesos. Al iniciar sus operaciones en 2014, el FNE contó con un presupuesto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de \$10,089 millones de pesos. De esta cifra, \$923.9 millones de pesos fueron destinados al gasto corriente, mientras que \$9,165.1 millones de pesos se asignaron al gasto de inversión. Estos datos se pueden apreciar en la gráfica que muestra el progreso del presupuesto hasta 2019, año en el que el monto se redujo drásticamente, alcanzando tan solo \$806.6 millones de pesos. Esta disminución representó una notable reducción del 92% en comparación con su presupuesto inicial. Cabe mencionar que, durante el año 2020, el Instituto recibió recursos destinados específicamente para cumplir con sus compromisos jurídicos y evitar posibles contrariedades legales. Aunque estos recursos fueron otorgados con fines específicos, no pudieron revertir la importante reducción presupuestaria experimentada en años anteriores. La disminución

drástica del presupuesto generó ciertas dificultades para el desarrollo de sus actividades y programas, afectando potencialmente el apoyo a emprendedores y proyectos innovadores.

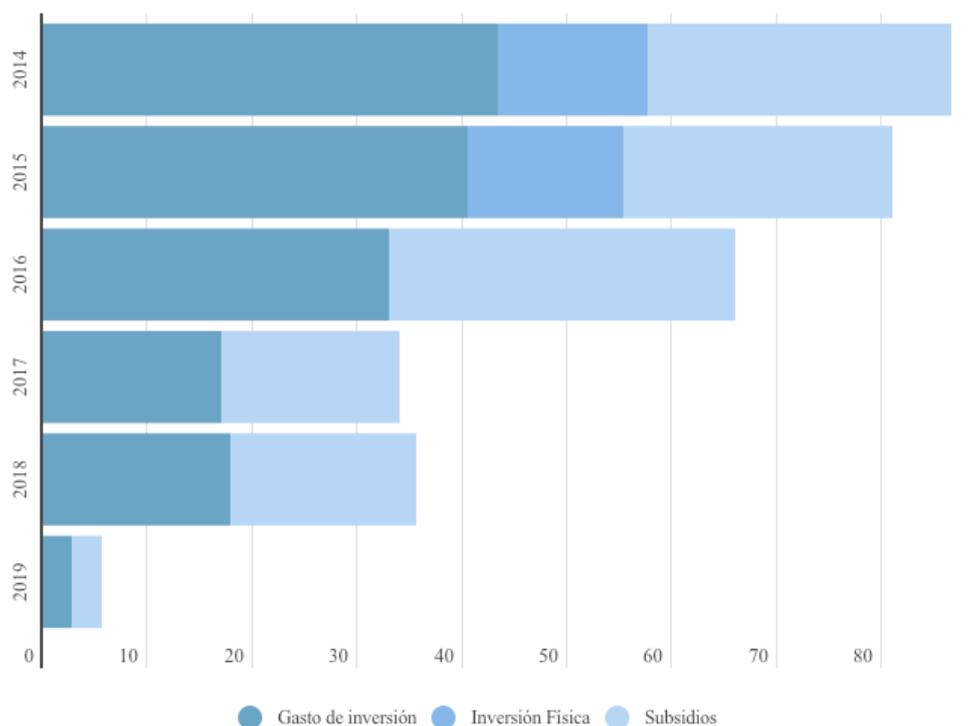
**Gráfica 2. Presupuesto asignado al INADEM 2014-2019**



Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Durante el período comprendido entre los años 2014 y 2019, se destinaron un total de \$29,121.1 miles de millones de pesos del presupuesto asignado para Gasto de inversión. En los dos primeros años, es decir, 2014 y 2015, se asignaron \$6,160.7 mil millones de pesos para la inversión física, la cual abarcó una variedad de conceptos, como pagos por derechos de autor, la adquisición de patentes y derechos de propiedad intelectual, entre otros aspectos relacionados. Estas inversiones buscaban impulsar el desarrollo tecnológico y fomentar la innovación en diversos sectores del ecosistema emprendedor, así como de la economía nacional. (PEF, 2014 al 2020, SHCP).

**Gráfica 3. Presupuesto a gasto de inversión asignado al INADEM**



Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Además de las inversiones físicas mencionadas anteriormente, el Instituto destinó subsidios a través del FNE desde 2014 hasta 2019, en este período, los subsidios otorgados ascendieron a la suma de \$125.3 millones de pesos, representando una herramienta importante para apoyar a los proyectos emprendedores de alto impacto y a las MiPymes con el objetivo de potenciar su desarrollo y fortalecer el ecosistema emprendedor. No obstante, durante el periodo comprendido entre 2013 y 2019 el INADEM sufrió una notable disminución en su presupuesto del 50% con respecto al presupuesto inicial, la cual se dio en concordancia con la disminución presupuestaria que afectó principalmente a la SE y en consecuencia al FNE, lo que afectó la capacidad del INADEM para el cumplimiento de sus actividades y apoyos.

Estos recortes presupuestarios se pronunciaron en 2016, enmarcados en un contexto de reajustes en el gobierno federal, derivados de la inestabilidad económica que enfrentaba el país derivado de la disminución en la producción de Petróleos Mexicanos (PEMEX), y la baja en los precios internacionales del petróleo, la inestabilidad del peso, y los recortes de personal en la Administración Pública Federal. Durante el año 2017, la disminución del presupuesto continuó un 37.5% respecto al PEF del 2016 como resultado de las mismas condiciones

inestables de la economía, además de que el gobierno federal estableció como prioridad en el gasto obras de infraestructura como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y los trenes suburbanos de Toluca y Guadalajara (El Financiero, 2016).

Aunado a lo anterior, el proceso electoral 2017-2018 también influyó en el presupuesto asignado a la APF, ya que el 1 de septiembre de 2013 se renovaron los cargos de elección popular de 128 senadores y 500 diputados federales, 3 meses después, el 1 de diciembre del mismo año, se renovó el cargo de Presidente de México con Andrés Manuel López Obrador como nuevo representante del Poder Ejecutivo Federal, con su llegada y con las acciones implementadas como la Ley de Austeridad Republicana en 2019, y la desaparición de fideicomisos y fondos bajo la justificación de obtener \$68 mil 400 millones de pesos, entre ellos el FNE y con ello la extinción del INADEM (El Financiero, 2019). Estas medidas de austeridad y reestructuración tuvieron un impacto significativo en las partidas destinadas a impulsar el emprendimiento y la innovación en el país.

Además de la política de austeridad republicana instaurada por el nuevo gobierno, el INADEM representaba gastos innecesarios para el erario, así como se justificaba con la eliminación de intermediarios para brindar apoyos directos entre el gobierno y los ciudadanos. Bajo esta lógica la bancada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) a través del Diputado Humberto Pedrero Moreno en la Cámara de Diputados presentó el 6 de febrero de 2019 el Dictamen por el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la micro, Pequeña y Mediana Empresa ante la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad con el cual se proponía suprimir las referencias al INADEM en la Ley Pyme. Además, busca fortalecer y preservar la facultad del Ejecutivo Federal para organizar la Administración Pública Federal, en aras de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, así como fortalecer la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, siendo así el 10 de abril de 2019, se aprobó en la Cámara de Diputados con 268 votos a favor, 9 en contra y 143 abstenciones.

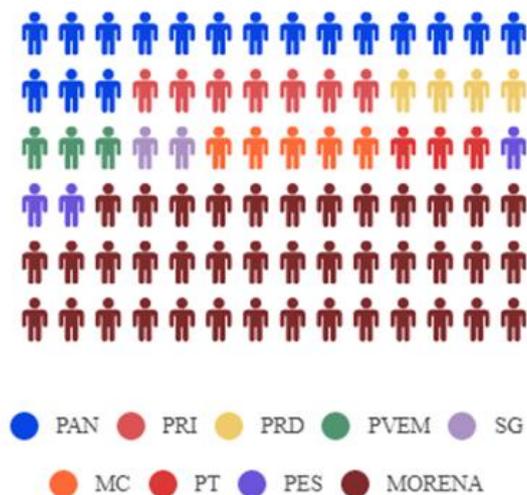
Derivado de lo anterior, el Dictamen se envió al Senado de la República el 11 de abril de 2019, y fue turnada el 23 de abril del mismo año a las comisiones de Economía y de Estudios Legislativos la Minuta con proyecto de Decreto para la elaboración del Dictamen correspondiente. En la reunión de las Comisiones Unidas, de fecha 30 de abril de 2019, se analizó y discutió suprimir de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa la mención del Instituto Nacional del Emprendedor. Con dicha medida legislativa desaparecería dicho Instituto. quienes después de discutir ampliamente el Dictamen votaron 7 senadores en contra de la aprobación de la Minuta y 6 a favor, por parte

de la Comisión de Economía; en tanto que, las y los Integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda, votaron siete a favor y tres en contra. Toda vez que se recibió una votación distinta sobre un mismo proyecto de dictamen, se volvió a convocar a la Comisión de Economía, el día 30 de abril de 2019, en donde después de la discusión se procedió a su votación y el resultado fue 9 votos en contra de aprobar la minuta contra tres votos a favor de aprobarla. Sumando las votaciones de ambas comisiones los votos a favor de la minuta son de 10 votos a favor y 12 votos en contra del dictamen.

De manera mayoritaria el conjunto de las senadoras y senadores fue en el sentido de desechar la minuta por considerar que los emprendedores de México deben contar con un Instituto que favorezca e impulse sus proyectos y negocios. Al no contar con los votos favorables de las y los integrantes de las Comisiones Unidas se debe desechar la Minuta y devolver a la Cámara de Diputados, para los efectos del artículo 72, fracción d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el trámite propuesto a la soberanía es devolver a la colegisladora la minuta y mantener el funcionamiento del Instituto Nacional del Emprendedor. Motivo por el cual, el 20 de junio de 2019, se presentó el Dictamen para su discusión y aprobación en la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, en dónde con 50 votos a favor y 56 en contra se desechó el Dictamen de las Comisiones de Economía y de Estudios Legislativos Segunda, con lo cual se aprobó el Dictamen original enviado por la Cámara de Diputados en dónde se aprueba la eliminación de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa la mención del INADEM con lo que desaparecería.

Es importante mencionar que durante la discusión legislativa el en ese entonces Senador representante del Partido Movimiento Ciudadano (MC), Samuel García Sepúlveda presentó la propuesta de introducir un Artículo Tercero Transitorio al proyecto alternativo de dictamen en donde se obligara a la Secretaría de Economía a respetar los apoyos y condiciones a los beneficiarios de los proyectos productivos y créditos aprobados por el Instituto Nacional del Emprendedor, así como el Programa de Tu Crédito Pyme Joven y el Programa Mujeres Pyme, continuarán vigentes en los términos en los que originalmente se otorgaron. 44 votos a favor, 57 en contra y cero abstenciones no se aprobó para su discusión, con lo cual el Dictamen fue aprobado bajo las condiciones de origen.

**Figura 10. Aprobación por Grupo Parlamentario en el Senado de la República**



Fuente: elaboración propia con base en diario de debates Senado de la República, 2019.

Su aprobación fue soportada por el grupo mayoritario de Morena en el Congreso de la Unión, bajo el argumento de que ahora se entregarán los apoyos de forma directa y sin intermediarios a emprendedores y dueños de pequeñas empresas, con base en lo anterior, las atribuciones del INADEM regresaron a la Secretaría de Economía, a la creada en 2019 Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) a través de la operación del FNE y el Programa Nacional de Financiamiento a Microempresarios (PRONAFIM). Con la anterior, el INADEM dejó 54 mil proyectos que tenían comprometidos 12 mil millones de pesos, los cuales fueron atendidos con un total de \$124.8 millones de pesos para el término de los proyectos y compromisos en 2020 (Senado de la República, 2021).

Derivado de su extinción, el instituto presentó el Informe de rendición de cuentas de conclusión de las administración 2012-2018 de Enrique Peña Nieto, en ella exponen entre otros los resultados que tuvieron con sus dos grandes herramientas de política pública: el Observatorio Nacional del Emprendedor y la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor: con respecto al primero se expone que desde su creación en 2015 y hasta diciembre de 2017 la plataforma recibió 172, 586 visitas en su página de internet, se publicaron 1, 395 artículos, investigaciones y publicaciones sobre su funcionamiento y aportes al ecosistema emprendedor, así como 18, 483 noticias referentes al ecosistema emprendedor de organismos nacionales e internacionales, de las cuales no se detallan fuentes. En tanto a la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor mencionan que se atendieron a más de 1.6 millones de personas emprendedoras,

más de 563 mil MiPymes a través de asesorías, capacitación, y vinculación con programas públicos en las 32 entidades federativas (INADEM, 2018).

No obstante, según la última Auditoría de Cumplimiento de la ASF en 2019, se dictaminó que el Instituto no cumplió con disposiciones legales, y normativas en materia presupuestal, además de mostrar deficiencias de control para realizar el seguimiento de la comprobación del ejercicio y aplicación de los recursos de los proyectos autorizados derivados de la ineficiente operación del portal electrónico del Sistema Emprendedor en el que se encontraban los documentos que sustentaban las evaluaciones de los aspectos jurídicos, normativos, técnicos, financieros y de negocios de los proyectos aprobados, y el pago de éstos. Así mismo, la documentación presentada por los beneficiarios resultó insuficiente para demostrar que los bienes y servicios adquiridos se utilizaron efectivamente para la ejecución de los proyectos. Aunado a lo anterior, no se pudo comprobar el cumplimiento de los plazos establecidos para la presentación de resultados y comprobación del recurso asignado a diversos proyectos, ya que se encontraron proyectos vencidos o sin evidencia de haber iniciado sus operaciones o de haber reintegrado los recursos a la Tesorería de la Federación, como resultado de estas irregularidades no se logró comprobar ni justificar el uso adecuado de los recursos por un monto total de \$379,211.1 miles de pesos (ASF, 2019).

### **3.2.3 Fondo Nacional del Emprendedor (FNE)**

El Fondo Nacional del Emprendedor (FNE) es un fondo creado en el año 2013 como resultado de la reestructuración del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) y el Fondo Emprendedor derivado del cambio de gobierno federal, y con la intención de impulsar el emprendimiento regional y consolidar a las MiPymes en sectores estratégicos (SEGOB, 2019), a través del INADEM, organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía.

Los antecedentes del FNE se desarrollan desde el año 2000 durante el sexenio de Vicente Fox Quezada, con la alternancia en el gobierno y el cambio de denominación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) a la Secretaría de Economía (SE), con lo que además de la denominación, se asignaron diversas actividades de coordinación y ejecución de la política nacional para impulsar la creación de empresas y apoyar a empresas conformadas por grupos de escasos recursos. Más tarde, en el año 2001 la SE constituyó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa como la encargada de coordinar los

programas de apoyo a MiPymes para que estas se convirtieran en empresas productivas y competitivas que contribuyeran a generar mayores empleos en el país, otorgando recursos y capital humano enfocados directamente a iniciativas productivas de pequeños y medianos empresarios. La Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa se planteó los siguientes objetivos estratégicos (SE, 2001):

- Coordinación interinstitucional;
- Acceso al financiamiento;
- Creación y fortalecimiento de empresas;
- Innovación y desarrollo tecnológico;
- Articulación económica regional y sectorial;
- Acceso a mercados.

Con ello se buscaba contribuir a que las empresas superaran los principales problemas que impedían su desarrollo competitivo, y fueron respaldados y articulados por los multiplicadores de apoyo: gobiernos estatales, municipales, instituciones educativas y de investigación, y organismos intermedios, nacionales y extranjeros, públicos y privados. (INADEM, 2018). Entre el año 2001 y 2003 la Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa creó cuatro fondos que coadyuvaron con el mismo propósito (SE, 2003):

- El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME) y el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) en 2001;
- En 2002 presentaron el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI);
- Para 2003 se creó el Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE).

Posteriormente en el año 2004 se unificaron para dar vida al Fondo Pyme, con el objetivo de conjuntar las líneas de acción ya esbozadas por los antiguos fondos, y otorgar mayor cobertura nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomentaran la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las MiPymes (Fondo Pyme, 2007), al finalizar el mandato presidencial de Vicente Fox Quezada, las políticas de apoyo al sector empresarial en nuestro país comenzaron a materializarse como se ha descrito en el segundo capítulo de esta investigación. Con Felipe Calderón Hinojosa como presidente, en el año 2008 se estableció la

creación del Fideicomiso México Emprende como un sistema nacional de garantías que tenía la intención de otorgar financiamiento a través de la Banca de desarrollo, la Banca múltiple, intermediarios financieros especializados y otros organismos (SE, 2018), el cual después en el año 2016 cambió su nombre por Fideicomiso para promover el acceso al financiamiento de MiPymes y Emprendedores (FIPRAPYME), derivado de la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), como fideicomitente, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjercito), como Fiduciario, y la Secretaría de Economía por conducto del INADEM, fungió un papel de coadyuvante para el apoyo sectorial a MiPymes (SE, 2019).

Por su parte de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) entre los años 2001 y 2012, el Fondo Pyme presentó inconsistencias en cuanto a la comprobación de los recursos asignados ya que se detectó (ASF, 2020):

- Poca claridad en los criterios de elegibilidad de los proyectos, provocando discrecionalidad y posibilidad de duplicidad con otros programas federales;
- La acreditación de los Organismos Intermedios por parte del Consejo Directivo no contaba con evidencias documentales, provocando poca transparencia en el proceso. Asimismo, existía un exceso de burocracia afectando los procedimientos administrativos y la entrega del recurso retrasando su aplicación y disminuyendo y su impacto;
- Falta de mecanismos de evaluación y seguimiento de cumplimiento de objetivos;
- Los proyectos apoyados y cerrados no permitían verificar si los resultados fueron alcanzados, o si se sostuvieron en el tiempo;
- Los proyectos que solicitaban prórrogas para su ejecución no regulaban sus causas, hasta cuántas otorgar y su periodicidad (CONEVAL, 2012).

Derivado de lo anterior, el gobierno de Enrique Peña Nieto decidió realizar un diagnóstico sobre la situación del sector, para diseñar lo que sería la política de apoyo al emprendimiento, siendo así, se decidió la creación del INADEM anteriormente descrita, y su operación a través del FNE, siendo este un programa presupuestario que recibía hasta 2020 (DOF, 2019) recursos identificados como subsidios para apoyar las solicitudes de recursos que se presentaran a través de dos modalidades: convocatorias públicas y asignaciones directas de proyectos. Su proceso operativo iniciaba con la publicación de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal correspondiente, donde se establecían la población objetivo, cobertura, convocatorias para el

ejercicio fiscal, requisitos y proceso de selección. El FNE contaba con cuatro categorías de apoyo, las cuales a su vez se componían de una serie de convocatorias que se componían de programas de financiamiento, programas de incubación, esquemas de crédito, programas de asesoría y capacitación, entre otros. Estas convocatorias variaban dependiendo de su aprobación para el ejercicio fiscal que correspondiera (FNE, 2013).

**Tabla 3. Convocatorias por categoría FNE 2013-2020**

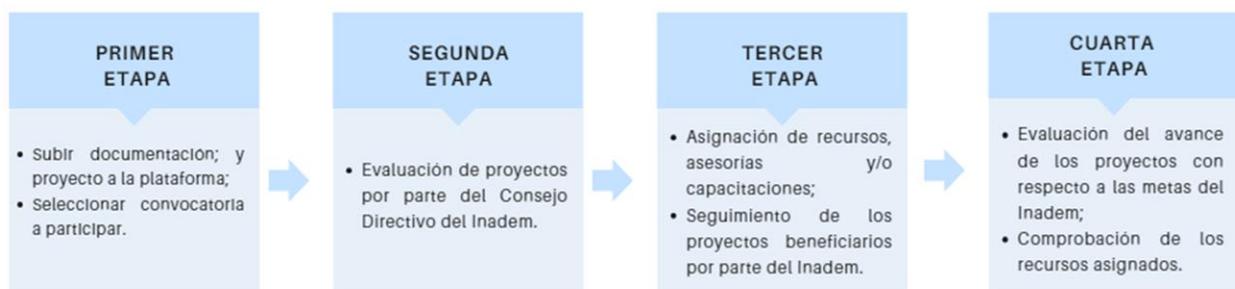
<b>Categoría I.</b>	<b>Categoría II.</b>
1.1 “Desarrollo de Redes y Cadenas Globales de Valor”, 1.2 “Productividad Económica Regional”, 1.3 “Reactivación Económica y de apoyo a los Programas de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Cruzada contra el Hambre”, 1.4 “Innova tu Central de Abasto y Mercado”, 1.5 “Obtención de apoyos para proyectos de Mejora Regulatoria” 1.6 “Apoyo a Iniciativas de Prioridad Estatal para el Apoyo a MIPYMES y el Ecosistema Emprendedor”.	2.1 “Fomento a las iniciativas de Innovación”, 2.2 “Fomento de Cultura Emprendedora y Espíritu Emprendedor”, 2.3 “Creación y Fortalecimiento de Empresas Básicas a través del Programa de Incubación en Línea (PIL)”, 2.4 “Incubación de Alto Impacto, Aceleración de Empresas y Talleres de Alta Especialidad”
<b>Categoría III.</b>	<b>Categoría IV.</b>
3.1 “Impulso a emprendimientos de Alto Impacto”. 3.2 “Apoyos a fondos de capital emprendedor y empresas de alto impacto en etapa de escalamiento industrial y/o comercial” 3.3 Impulso a emprendimientos de alto impacto 3.4 Fortalecimiento Institucional de Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB’S) y de Entidades de Fomento de los Gobiernos Estatales	4.1 “Fortalecimiento de MIPYMES” “4.2 Formación Empresarial para MIPYMES”. 4.3 Conformación de MIPYMES mexicanas en consorcios de exportación o algún otro tipo de asociacionismo empresarial con fines de exportación y/o consolidación de los ya conformados 4.4 Desarrollo de la Oferta Exportable
<b>Categoría V.</b>	
5.1 Incorporación de Tecnologías de Información y Comunicaciones a las Micro y Pequeñas Empresas, 5.2 Formación de Capacidades y Adopción de Tecnologías en las Micro y Pequeñas Empresas del Sector Industria, Manufactura, Comercio, Servicios y Turismo 5.3 Fortalecimiento Competitivo de Microempresas. 5.4 Fortalecimiento de micro y pequeñas empresas a través de la vitrina de soluciones de las Grandes Empresas y su cadena de valor.	

Fuente: elaboración propia con base en FNE 2013-2020.

El FNE operaba a través del INADEM, y se materializó a través de la estrategia transversal del gobierno digital que buscaba acercar a las MiPymes y personas emprendedoras a las Tecnologías de la Información (TIC's), siendo así que en colaboración con un particular se creó el Sistema Emprendedor una plataforma digital que servía como ventanilla única de apoyo para las personas interesadas en poder participar en las convocatorias, así como para aquellas que ya se encontraban como beneficiarias de algún tipo de apoyo. A través del Sistema Emprendedor, se buscaba hacer más ligera la carga burocrática, acercar a la población objetivo, orientar sobre posibles dudas y optimizar el uso de los recursos públicos, ya que, al encontrarse en una plataforma digital pública, se transparentaba el uso del recurso, los padrones de beneficiarios y los proyectos que eran causa de apoyo (FNE, 2018).

El sistema inició operaciones en 2014 y hasta 2019, año en que se eliminó la figura del INADEM de la Ley Pyme. Inicialmente fue desarrollado por proveedores externos como un sistema de información, seguimiento, evaluación y difusión del impacto entre personas emprendedoras y MiPymes presentando deficiencias en la recolección de los datos y funcionamiento, por lo que el INADEM solicitó la intervención de la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de tal manera que se creó un Nuevo Sistema Emprendedor (NSE) que entró en operación en 2017 a través de su sitio web<sup>16</sup>, que además de función como ventanilla única buscaba garantizar la igualdad de oportunidades al momento de que los interesados se registraran para alguna convocatoria. (INADEM, 2018).

**Figura 11. Etapas del Nuevo Sistema Emprendedor**



Fuente: elaboración propia con base en INADEM, 2018.

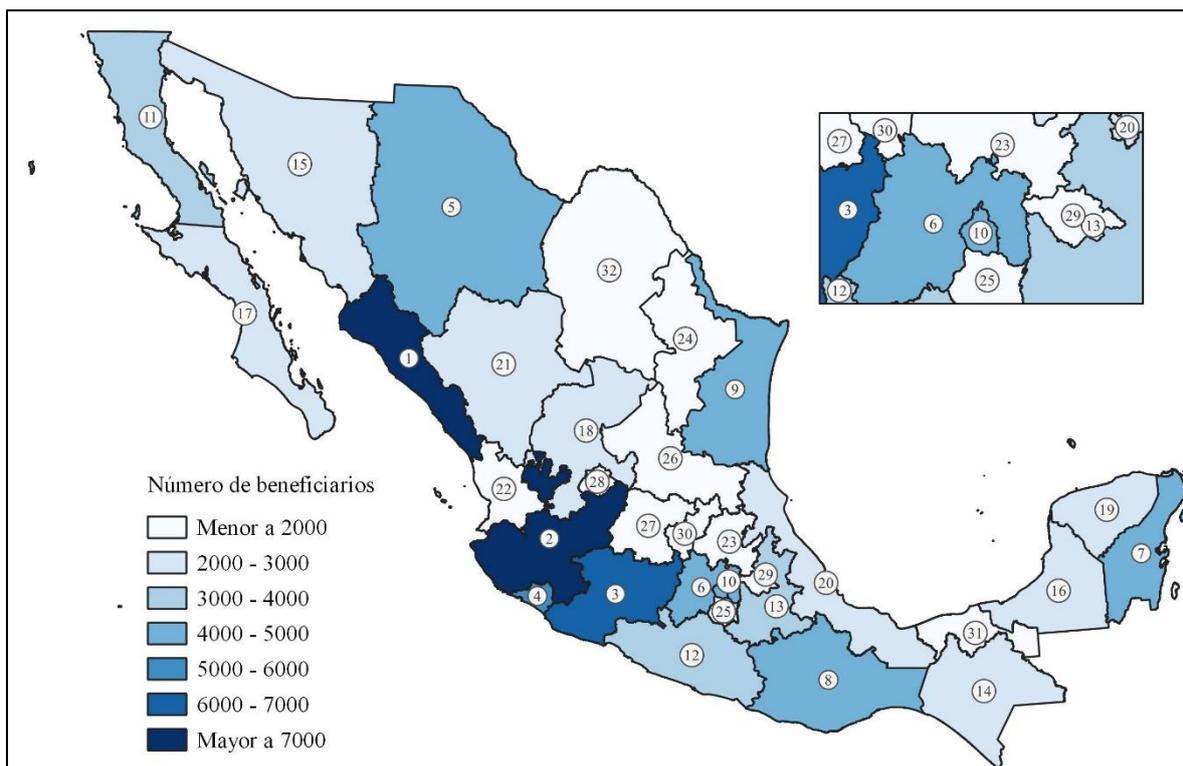
En el NSE los beneficiarios podían ingresar el proyecto para el que requerían el apoyo y seleccionar la convocatoria a la cual deseaban participar, una vez realizado este paso el

<sup>16</sup> Véase en: [www.sistemaemprendedor.gob.mx](http://www.sistemaemprendedor.gob.mx).

proyecto pasaba a la siguiente etapa de evaluación. Las solicitudes que cumplían con todos los requisitos se presentan al Consejo Directivo del INADEM que era la instancia encargada de aprobar o rechazar los proyectos. Las solicitudes que eran aprobadas debían cumplir con los requerimientos que se señalaban en las Reglas de Operación para que se les pudieran entregar vía depósito el recurso económico, o bien acceder a asesorías y/o capacitaciones a través de la misma plataforma. La siguiente etapa del procedimiento era la de Seguimiento, en la que se debían integrar los respectivos informes en el apartado correspondiente en la plataforma, en donde eran revisados y en su caso validados por los responsables de esta etapa. El proceso concluía cuando se comprobaba la totalidad de los recursos que se le aportaron y se verificaba el cumplimiento de los impactos comprometidos. (Reglas de operación del Nuevo Sistema Emprendedor, 2017).

Siendo así, el NSE representaba la única herramienta a través de la cual se realizaban todas las actividades relacionadas con las solicitudes, autorizaciones y seguimiento de los apoyos (evaluaciones, resoluciones, notificaciones a los beneficiarios, instrumentos jurídicos, desistimientos, comprobación, seguimiento y conclusión de los proyectos). Esta herramienta además de las ventajas que ya se mencionaron, permitió que se ampliara la cobertura de beneficiarios a nivel nacional.

**Mapa 1. Número de beneficiarios del FNE por entidad federativa 2013-2018**



Fuente: elaboración propia con datos del Padrón de beneficiarios del FNE 2013-2018.

El Mapa 1 muestra el número de beneficiarios por cada entidad del país, siendo Jalisco y Sinaloa las entidades con mayor número de beneficiarios de los que se tiene registro, seguido de Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas, Oaxaca y Quintana Roo, resalta que la Ciudad de México se encuentra en el rango de 4000 a 5000 beneficiarios, cuando por su ubicación geográfica y población se esperaba que el número de personas interesadas en formar parte de un programa del INADEM fuera mayor. Por último, se muestran estados como Tabasco, Coahuila o San Luis Potosí en dónde el rango es mínimo comparado con los primeros. Las cifras pueden explicarse de acuerdo al tipo de sectores económicos presentes en cada una de las entidades, siendo por ejemplo Jalisco y Sinaloa el comercio y las actividades manufactureras las actividades con mayor desarrollo, seguidas por entidades en donde prolifera el Turismo, la proveeduría de servicios y la industria automotriz (Inegi, 2018).

Con respecto al presupuesto original autorizado al Fondo Pyme en 2013, y posteriormente al FNE entre 2014 y 2018 ascendió a la cantidad de \$40,538, 679,348.00 millones de pesos con la desagregación por año que se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Presupuesto autorizado para los ejercicios fiscales 2013-2018**

Rubro/Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-2018
Servicios personales	53.6	51.8	61.4	46.1	46.1	46.1	305.3
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	7,291.30	9,377.10	8,907.30	7,261.00	3,760.70	3,940.80	40,538.60

Fuente: elaboración propia con base en INADEM, 2018.

La publicación de convocatorias por categoría y asignación directa de apoyos a proyectos tenía como objetivo generar impactos económicos, regionales o sectoriales, de esta manera se fortalecería la competitividad de diversos sectores, generar empleos y/o beneficiar de forma directa o indirecta a las personas emprendedoras y MiPymes. Entre 2013 y 2018 se publicaron un total de 121 convocatorias.

**Tabla 5. Convocatorias publicadas por ejercicio**

Categorías	Convocatorias por categoría					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Categoría I.	5	6	8	5	5	6
Categoría II.	6	6	9	7	4	4

Categoría III.	4	4	7	3	3	1
Categoría IV.	4	4	4	2	2	2
Categoría V.		5	3	2		
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>13</b>

Fuente: elaboración propia con base en INADEM, 2018.

Entre 2013 y 2018 se aprobaron y pagaron 106,665 proyectos, de los cuales, 75,170 corresponden al periodo 2013-2016, y 31,495 a 2017 y 2018, el año con el mayor número de proyectos aprobados y pagados es el 2016, cabe mencionar que no hubo relación entre el mayor número de proyectos aprobados y el mayor presupuesto ejercido, ya que el año con mayor presupuesto fue 2014 pero con 24,549 proyectos aprobados y pagados.

Es posible observar la caída o reducción en el presupuesto, ya que para el 2018 se redujo drásticamente la cantidad de proyectos aprobados y pagados, en comparación con el pico máximo que se tuvo en 2016. En términos nominales, se observa que en 2018 los recursos del FNE disminuyeron 46.19% respecto de 2013. Y al tomar como referencia 2014, la disminución es de 57.31%.

**Tabla 6. Cuadro de resumen de Proyectos pagados 2013-2018**

<b>Ejercicio</b>	<b>Proyectos aprobados y pagados</b>	<b>Monto (MDP)</b>
2013	960	\$ 3,742,226,440.19
2014	24,549	\$ 5,543,403,816.24
2015	19,477	\$ 4,262,406,416.63
2016	30,184	\$ 4,612,510,581.23
2017	20,414	\$ 3,216,637,799.33
2018	11,081	\$ 1,689,685,924.09
<b>Total</b>	<b>106,665</b>	<b>\$ 23,066,870,978</b>

Fuente: elaboración propia con base en INADEM, 2018.

Del total de proyectos apoyados entre 2013 y 2016, 45,583, el 60.64% del total de proyectos, están concluidos, 1,906 cancelados y 168 desistidos. Dado que este programa era de cobertura nacional, es de suma importancia examinar las entidades federativas beneficiadas por el FNE, por lo que se presenta el porcentaje de proyectos apoyados, y los montos otorgados:

**Tabla 7. Porcentaje de Proyectos y Montos apoyados 2013-2018**

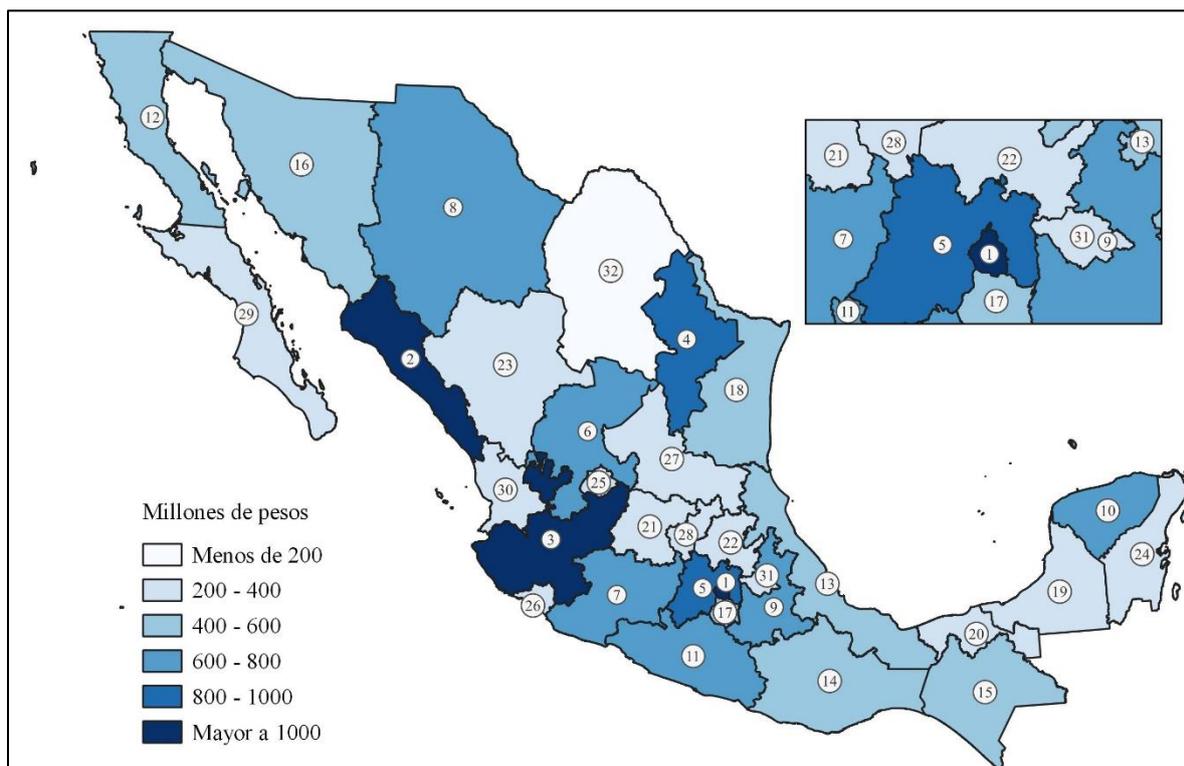
Entidad	2013-2017		
	Proyecto	Monto	Monto Promedio
Aguascalientes	1.01 %	1.89 %	358,828.74
Baja California	3.31 %	3.18 %	183,982.67
Baja California Sur	2.15 %	1.68 %	149,534.60
Campeche	2.23 %	2.09 %	179,069.37
Chiapas	2.38 %	2.64 %	213,112.49
Chihuahua	4.61 %	3.7 %	154,032.17
Ciudad de México	3.71 %	15.29 %	789,988.59
Coahuila	2.04 %	2.3 %	215,137.67
Colima	5.49 %	2.01 %	70,295.92
Durango	1.77 %	1.96 %	212,358.90
Estado de México	4.71 %	5.07 %	206,442.89
Guanajuato	1.39 %	2.25 %	310,638.48
Guerrero	3.4 %	3.18 %	179,191.07
Hidalgo	1.53 %	2.21 %	276,234.94
Jalisco	10.19 %	6.1 %	114,671.93
Michoacán	5.55 %	3.99 %	137,656.23
Morelos	1.66 %	2.18 %	252,161.02
Nayarit	1.59 %	1.39 %	167,676.44
Nuevo León	2.06 %	4.84 %	450,669.57
Oaxaca	3.66 %	2.17 %	113,573.94
Puebla	2.49 %	2.99 %	230,162.14
Querétaro	1.06 %	1.62 %	292,803.46
Quintana Roo	4.53 %	1.77 %	74,890.68
San Luis Potosí	1.45 %	1.77 %	233,788.71
Sinaloa	12.73 %	6.17 %	92,829.14
Sonora	2.59 %	2 %	154,077.34
Tabasco	0.53 %	2.4 %	869,180.46
Tamaulipas	5.34 %	2.06 %	73,940.41
Tlaxcala	0.74 %	1.31 %	336,554.05
Veracruz	1.63 %	2.87 %	336,179.11

Entidad	2013-2017		
	Proyecto	Monto	Monto Promedio
Yucatán	1.69 %	3.46 %	392,986.63
Zacatecas	0.77 %	1.39 %	343,500.39
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	

Fuente: elaboración propia con base en INADEM, 2018.

Las celdas sombreadas indican las cantidades que están por encima del promedio general, del porcentaje de proyectos apoyados, y montos otorgados respecto de los totales, podemos notar que Sinaloa fue el Estado que tuvo más proyectos apoyados, 11,717, mismos que representan el 12.73 por ciento del total apoyado, sin embargo, el monto promedio asignado a sus proyectos no está por encima de los trescientos mil pesos, cantidad promedio a nivel general. Por otra parte, la Ciudad de México fue la entidad que más recursos recibió, representando el 15.29 por ciento de los recursos, el monto promedio que recibió la Ciudad de México por proyecto era de 789,988.592, a pesar de que en términos de apoyo económico sustancialmente es la entidad que más recibió su porcentaje de proyectos no está al nivel del promedio general en ese rubro.

**Mapa 2. Total de millones de pesos recibidos por entidad federativa 2013 - 2018**



Fuente: elaboración propia con datos del FNE, 2018.

Se puede observar que en algunas entidades el monto promedio de apoyo supera el promedio de general en el mismo rubro, sin embargo en esos casos hay que tener en consideración el porcentaje de proyectos admitidos, para entender esta observación tenemos el caso de Tabasco donde vemos un promedio en su monto de 869,180.46 pesos lo que en principio nos lleva a considerarlo como uno de los montos más altos, pero en este caso su promedio de admisión de proyectos era bajo (0.53 %) en relación a otros estados como la Ciudad de México, Guanajuato o Jalisco, en donde sus montos y porcentaje de proyecto se encuentran más equilibrados. Otra entidad que vale la pena destacar es Jalisco ya que tiene un balance bastante consistente entre su porcentaje de proyectos admitidos de 10.19 y su porcentaje del monto que se encontraba en 6.1, en este caso su monto promedio ascendía apenas a los 114,671.93 por lo que se puede apreciar que no necesariamente el aumento de proyectos admitidos requería el aumento de montos para apoyo, por su puesto aquí habría que valorar el tipo de proyectos que permearon entre las entidades con mayor participación en FNE. La importancia de conocer estos datos radica en la posibilidad de mejora continua no solo a nivel del programa, sino como parte de una política pública que durante años ha ido evolucionando.

De acuerdo con el diagnóstico de conclusión elaborado por el INADEM se reconoció que existían tres puntos muy concretos de mejora para el FNE (INADEM, 2018):

- I. Fortalecer y mejorar los mecanismos de control y seguimiento a proyectos apoyados por el FNE;
- II. Atender de manera oportuna a las acciones emitidas por diversas instancias de fiscalización como la ASF;
- III. Fortalecer los módulos de seguimiento y de pagos del Sistema Emprendedor para facilitar su interacción con sus usuarios.

El FNE integró apoyos para personas emprendedoras, MiPymes y empresas, lo que aparentemente le permitió articular un esquema de programas para atender sus necesidades a través de categorías de apoyo que se plantearon e incorporaron a las convocatorias públicas. También se planteó la forma de adaptarse a un gobierno abierto para garantizar el acceso a los recursos transparentando los requisitos, y permitiendo por primera vez a los interesados solicitar directamente el apoyo a través de una plataforma electrónica como el Nuevo Sistema Emprendedor.

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores el INADEM implementó dos principales herramientas de política pública, una de ellas el Nuevo Sistema Emprendedor, y la segunda el Observatorio Nacional Emprendedor (ONE), una plataforma digital creada en 2014 con el objetivo de analizar y promover el emprendimiento como motor de desarrollo económico y social. Desde su creación, el ONE asumió el compromiso de generar conocimiento, recopilar datos y brindar información relevante sobre el ecosistema emprendedor mexicano, con el fin de facilitar la toma de decisiones informadas y la implementación de políticas públicas eficientes, de tal forma que en colaboración con distintas instituciones, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, y organismos internacionales se tuviera la posibilidad de crear y difundir estadísticas, estudios e investigaciones que sirvieran para la creación y fortalecimiento del ecosistema emprendedor.

Entre las principales actividades del ONE se encontraban (INADEM, 2013):

- **Generación de información estadística:** Tenía como objetivo la recolección y el análisis de datos sobre la actividad emprendedora en México. Estas estadísticas abarcarían diferentes aspectos, como la creación de empresas, el financiamiento a emprendedores, la tasa de supervivencia de *startups* y MiPymes y la cantidad de empleo generado por el sector, con dicha información se podría evaluar el progreso del ecosistema emprendedor y detectar áreas de mayor atención y apoyo;
- **Elaboración de estudios y análisis:** Se planteó que a partir del establecimiento de relaciones entre diferentes actores que se encontraban dentro del ecosistema emprendedor, se fomentara la creación de conocimiento sobre el sector emprendedor a través de investigaciones y estudios que permitieran identificar las barreras y obstáculos para el desarrollo empresarial, así como la difusión de buenas prácticas y experiencias con la intención de replicarlas, un ejemplo de ello fue la publicación en 2015 y 2018 de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) elaborada en conjunto entre el INADEM y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI);

Con base en lo anterior el ONE, se pensó como una herramienta que además de la creación de conocimiento y divulgación de información del sector, serviría como apoyo en la formulación de políticas públicas y programas enfocados al sector emprendedor y MiPymes, ya que al

contar con conocimiento actualizado sobre las necesidades, y obstáculos de éste se podrían tomar mejores decisiones, así como establecer y fortalecer las relaciones entre el sector público y privado fomentando el emprendimiento y la innovación. Con ello se planteó que la implementación de políticas adecuadas podría mejorar el acceso a financiamiento, facilitar la creación de nuevas empresas y reducir las barreras administrativas para los emprendedores.

En este tercer capítulo se han descrito los elementos que conformaron la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM durante 2013-2018, así como la importancia del FNE 2013-2018 para la materialización de sus objetivos y operación de las convocatorias de apoyo al sector emprendedor y MiPymes. En el siguiente, y último capítulo se presentará la metodología propuesta para el análisis de los resultados de la política y la determinación de grado de coherencia interna que presenta para que, con base en ello, se presenten los hallazgos derivados de la investigación y propuestas de mejora.

## **Capítulo 4: Análisis de resultados de la política de apoyo al emprendimiento de Enrique Peña Nieto 2012-2018, desde el enfoque de coherencia.**

Estudiar las políticas públicas bajo un enfoque de coherencia interna de políticas se vuelve indispensable como un requerimiento previo para poder analizar y contemplar las posibles alternativas de solución y los instrumentos para intervenir en el problema público, ya que realizando el análisis sobre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada se puede determinar el grado de coherencia existente entre cada una de estas variables, y de esa manera disminuir el porcentaje de fracaso, conflicto entre actores y la duplicidad de arenas de políticas. Por lo tanto, para alcanzar la coherencia interna de políticas, es esencial tener un conocimiento claro acerca del problema público, las variables causales que inciden en él, los actores involucrados, los mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación, así como el marco legal o normativo. Esto adquiere una importancia crucial, puesto que cada una de estas variables forman parte de una cadena causal que puede resultar en el éxito de implementación, o bien, su carencia afectaría negativamente reduciendo los efectos deseados sobre el problema público. No obstante, a pesar de su importancia es fundamental tener en claro que es poco probable la obtención de una coherencia absoluta dentro de una política (Olaya y Echeverría, 2022), sin embargo, el aporte de mecanismos metodológicos dentro de este nivel de análisis es fundamental para que cada vez más se considere dentro del diseño de políticas y programas públicos.

En este capítulo se propone una metodología mixta para medir el grado de coherencia interna entre cada uno de los componentes de política pública antes mencionados y su relación con el problema público con la intención de introducir este enfoque para analizar el éxito o fracaso de la política de apoyo al emprendimiento en México durante 2013- 2018 por parte del INADEM, siendo crucial para identificar los desafíos y obstáculos que enfrentan las personas emprendedoras y determinar cómo el gobierno desde el diseño de políticas públicas puede contribuir de manera más efectiva a fomentar un ambiente propicio para su desarrollo.

### **4.1 Resultados de la investigación**

Para el análisis de la coherencia interna en la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM durante 2013-2018 se utilizó una metodología descriptiva y analítica

sobre el emprendimiento y la manera en que éste se ha desarrollado en México, además del análisis de cada una de las siguientes variables:

- Definición del problema público;
- Definición de la población objetivo;
- Actores involucrados;
- Objetivos;
- Metas;
- Mecanismos de implementación;
- Mecanismos de seguimiento y evaluación;
- Marco legal.

De tal forma, se analizaron las causas del problema público al que buscó atender el INADEM, para que, después de ello, se elaborarán el árbol de problemas y de objetivos (Anexo 1 y Anexo 2), siendo así, se determinó que el problema público de la política de apoyo al emprendimiento fue: *“el escaso fomento al emprendimiento y la baja productividad de las MiPymes mexicanas”*, posteriormente, se realizó el árbol de objetivos, transformando las causas del problema público en medios, y los efectos en fines deseados. Lo anterior resultó un ejercicio útil para el entendimiento del problema público y los objetivos de la política en cuestión. En este sentido, el instrumento para analizar la coherencia interna se basó en la metodología propuesta por Natalia Millán (2014) para la primera dimensión de análisis, adaptando el instrumento y las variables de estudio para el caso mexicano y el sector del emprendimiento. Siendo así, se reconoce que, aunque el enfoque base aborda la coherencia de políticas para el desarrollo, se consideró que el análisis de coherencia interna de políticas en un caso de estudio de diseño de política de un país en desarrollo como lo es México, y una política de apoyo al emprendimiento resulta fundamental en el estudio transversal y abona al estudio del desarrollo y la cooperación desde el primer nivel de análisis de la coherencia de políticas.

**Cuadro 1. Preguntas de investigación guía para el análisis de la coherencia interna de políticas**

Coherencia interna de políticas para el apoyo al emprendimiento en México.	
1	¿Cuál es el problema público que esta política busca atender y cuál es la población objetivo?
2	¿En el ámbito discursivo/doctrinal, integra esta política un compromiso concreto?
3	¿Cuáles son los objetivos que esta política persigue y cuáles son las relaciones de estos objetivos con el fomento al emprendimiento?
4	¿Cuáles son las metas que esta política busca lograr y de qué manera se relacionan con la población objetivo y los objetivos de la política?

<b>Coherencia interna de políticas para el apoyo al emprendimiento en México.</b>	
5	¿Existe un marco legal específico que obligue a incorporar el fomento al emprendimiento dentro del diseño de esta política?
6	¿Cuáles son los intereses, valores y expectativas de los actores directamente implicados en el diseño y ejecución de esta política?
7	¿Se han establecido mecanismos ex ante y ex post que permitan evaluar las implicaciones de esta política para el emprendimiento en México?
8	¿Existen interferencias externas (actores privados) en el diseño de esta política?, ¿Se tratan de interferencias que pueda afectar la implementación de la política?
9	¿La política integra la perspectiva de género en su diseño?
10	¿Cuáles son las implicaciones de las políticas públicas para el desarrollo de emprendimientos?
11	¿Cuáles podrían ser las consecuencias de esta política para el emprendimiento en México?

Fuente: elaboración propia con base en Millán Acevedo, 2014.

El cuadro 1 permitió en un primer momento identificar de manera estructurada las variables de estudio y los alcances que persiguió la política de apoyo al emprendimiento en México durante 2013-2018.

**Cuadro 2. Análisis de los resultados obtenidos en el cuadro 1**

<b>Nivel de análisis 1. Coherencia Interna</b>	
<b>Pregunta</b>	<b>Respuesta</b>
<b>1</b>	Escaso fomento al emprendimiento y la baja productividad de las MiPymes mexicanas, su población objetivo eran personas emprendedoras y MiPymes constituidas bajo las leyes mexicanas con interés de incrementar su productividad, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos de las 32 entidades federativas y aquellas con capacidad de innovación consideradas en las convocatorias específicas que emitía el FNE. Asimismo, grandes empresas e instituciones y organizaciones del sector público y privado cuando los proyectos atendieran a la población objetivo antes descrita.
<b>2</b>	No integra un compromiso en concreto, el objetivo de la política se plantea de una manera muy amplia y general.
<b>3</b>	Su objetivo general era instrumentar, ejecutar y coordinar la política de apoyo incluyente a personas emprendedoras y MiPymes impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y la productividad empresarial.
	Objetivo estratégico 1      Implementar una política de Estado de apoyo a personas emprendedoras a través de la Red de Apoyo al Emprendedor.
	Objetivo estratégico 2      Promover un entorno jurídico y reglamentario propicio para el Desarrollo de personas emprendedoras y MiPymes.

Nivel de análisis 1. Coherencia Interna	
Pregunta	Respuesta
	Objetivo estratégico 3 Fortalecer las capacidades de gestión y habilidades gerenciales en emprendedores y MiPymes.
	Objetivo estratégico 4 Fomentar el acceso al financiamiento y capital para personas emprendedoras y MiPymes.
	Objetivo estratégico 5 Desarrollar las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de personas emprendedoras y MiPymes.
	Objetivo estratégico 6 Propiciar el acceso de MiPymes a las cadenas globales de valor.
4	La política no presenta metas, sin embargo, su objetivo es fomentar la creación de emprendimientos, y aumentar la competitividad de las MiPymes mexicanas.
5	Sí, existe la Ley de Competitividad para la Micro, Pequeña y Mediana empresa.
6	Existían compromisos de Enrique Peña Nieto, y su equipo de trabajo con la élite empresarial mexicana, además de una afinidad de Enrique Jacob Rocha por el desarrollo de emprendimientos desde su cargo como secretario de Desarrollo Económico en el estado de México (2005-2009), así como Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa en la SE (2012-2013).
7	Como mecanismo ex ante la política cuenta con un diagnóstico utilizado para la detección del problema público y el diseño de la política; como mecanismo ex post la política presenta 12 indicadores para su seguimiento y evaluación.
8	No se tiene evidencia de interferencias externas.
9	Sí integra la perspectiva de género en su diseño.
10	Las políticas de apoyo al emprendimiento implican acceso a financiamiento, tecnología y conocimiento para que las personas emprendedoras puedan desarrollar y consolidar sus proyectos.
11	La política podría representar una oportunidad para que la cultura y el ecosistema emprendedor crezcan y se fortalezcan, así mismo que las empresas de reciente creación tengan mayores posibilidades de supervivencia. Por su parte, para las MiPymes podría representar crecimiento y consolidación.

Fuente: elaboración propia.

El siguiente paso en la metodología fue responder a las preguntas guía (Cuadro 2) con base en el análisis de la política de apoyo al emprendimiento, ya que con ello se construye un mapa sobre la estructuración de la política pública y los principales elementos que se encuentran en ella, así como el panorama sobre su implementación. Con base en lo anterior, el Cuadro 3 muestra la definición de las variables presentes en la política pública como el problema público: “*escaso fomento al emprendimiento y la baja productividad de las MiPymes mexicanas*”. De igual manera se expone como objetivo: “aumentar el fomento al emprendimiento de manera

considerable, así como la alta productividad de las MiPymes mexicanas”. Los instrumentos de implementación de política pública son el Nuevo Sistema Emprendedor; el Observatorio Nacional Emprendedor, la Red de Apoyo al Emprendedor y las cinco convocatorias del FNE a través de las cuales el INADEM entregaba subsidios e implementaba programas de acompañamiento, asesoría y capacitación.

**Cuadro 3. Definición de variables para el análisis de coherencia interna**

Nivel de análisis 1. Coherencia Interna			
Problema público	Objetivo	Instrumentos	Situación deseable
Escaso fomento al emprendimiento y la baja productividad de las MiPymes mexicanas.	Aumentar el fomento al emprendimiento de manera considerable, así como la alta productividad de las MiPymes mexicanas.	Nuevo Sistema Emprendedor.	Incrementar la productividad de las MiPymes;
		Observatorio Nacional Emprendedor.	Aumentar la creación de nuevas empresas;
		Red de Apoyo al Emprendedor	Incrementar la productividad y el crecimiento económico;
		FNE. Convocatoria I.	Aumentar el porcentaje de creación de empleo.
		FNE. Convocatoria II.	
		FNE. Convocatoria III.	
		FNE. Convocatoria IV.	
FNE. Convocatoria V.			

Fuente: elaboración propia con base en Millán Acevedo, 2014.

Retomando la teoría de políticas públicas y adoptando el enfoque de coherencia de políticas, se logró identificar sus componentes esenciales. Entre estos se incluyen la definición de la población objetivo, la identificación de actores estratégicos involucrados, la formulación de objetivos claros, el establecimiento de metas concretas, el diseño de mecanismos para su implementación, seguimiento y evaluación, así como la existencia de un marco legal que la respalde. Paralelamente, cada uno de estos elementos se encuentra compuesto por variables específicas que desempeñan un papel crucial en la concepción de una política o programa público. Cabe destacar que el número de variables se puede modificar según el componente en cuestión. Bajo este enfoque se puede realizar un análisis integral y estructurado de las políticas públicas, al considerar tanto los componentes generales como las variables subyacentes que definen su diseño y ejecución. Al reconocer la importancia de estas últimas, se facilita la

identificación de áreas de oportunidad y la modificación precisa de las políticas a las necesidades y contextos particulares.

Posteriormente se realizó una ponderación de cada una de estas variables de composición, a las cuales se les asignó un valor del 1 al 5, dependiendo de su importancia para la política o programa, con el fin de operacionalizar las variables y realizar un análisis lo más objetivo posible.

**Cuadro 4. Elementos de las políticas públicas**

Elemento	Variables de composición	Ponderación
Población objetivo.	Se encuentra detectada y definida de manera clara.	5
Actores estratégicos.	Actores directos.	2
	Actores indirectos.	1
	Discurso encaminado a la solución del problema público.	2
Objetivos.	Se encuentra definido de manera clara y general.	2
	Definición amplia de la población objetivo.	1
	Expresa un propósito de manera amplia y general.	2
Metas.	Expresa un objetivo concreto y específico	1
	La población objetivo se encuentra discriminada por características puntuales.	1
	Cuenta con unidades de medida	1
	Cuenta con un tiempo específico para su consecución	1
	Medición del logro medible y cuantificable	1
Mecanismos de implementación.	Se encuentran definidos y estructurados.	2
	Se encuentran orientados al logro de metas y objetivos.	2
	Se involucran de manera directa con la población objetivo.	1
Mecanismos de monitoreo y evaluación.	Cuentan con una metodología clara para la medición del logro de objetivos y metas.	2
	Se encuentran orientados al logro de los objetivos	1
	Cuentan con fuentes de información confiables y una rigurosidad en la construcción de información.	1
	Cuentan con estrategias o procedimientos sistemáticos mediante el cual se recolecta y analiza la información.	1
Marco legal.	Incorpora a la población objetivo.	2
	Norma y regula la política pública.	2
	Reclama la creación de mecanismos e instrumentos para atender a la población objetivo.	1

Fuente: elaboración propia.

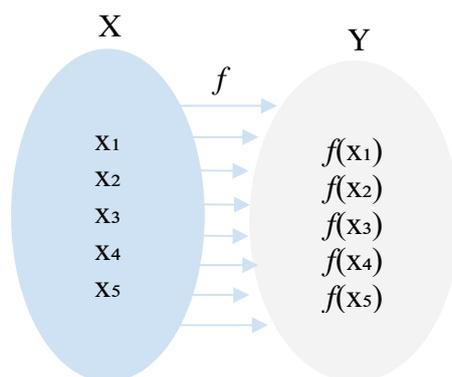
Para poder medir el grado de coherencia interna de la política de apoyo al emprendimiento, por parte del INADEM, durante el periodo de 2013 a 2018, se elaboró un instrumento para la operacionalización de las variables cualitativas que ayudan a determinar la coherencia interna dentro de una política pública. Para ello, se estableció como variable dependiente (y) el problema público: “escaso fomento al emprendimiento y la baja productividad de las MiPymes mexicanas”. Por su parte, las variables independientes se muestran como componentes de la política pública (x) para mostrar los factores que influyen para que existan distintos grados de coherencia interna dentro de la política.

- Variable dependiente: Problema público
- Variable independiente: Componentes de la política pública

$$y = f(x)$$

De tal forma, al considerar el problema público (x) como una variable dependiente podemos analizar la manera en que se modifica o se ve influenciado por variables independientes (y) representadas por componentes que inciden directamente en el grado de coherencia interna y su impacto para el logro de objetivos y metas.

**Figura 12. Variables dependientes e independientes**



Fuente: elaboración propia.

Se proponen dos fórmulas para medir la coherencia interna de la política bajo dos escenarios distintos: el primero de ellos corresponde a la opción de obtener el grado de coherencia interna (Ci) de los elementos que conforman la política pública:

*Fórmula:* Ci de los elementos específicos de política pública.

**Ci= Problema público/ Componente (x)**

**Ci= Pp/C(x)**

Bajo este escenario, se determina el grado de coherencia interna de cada uno de los componentes de la política en relación con el problema público, siendo útil para identificar las

variables que presentan coherencia o ausencia de ésta de manera específica y poder realizar las modificaciones pertinentes en dónde sea necesario.

El segundo escenario se presenta cuando es necesario medir el grado de coherencia de una política pública en general, de tal forma que con base en la primera fórmula podemos obtener el grado de Ci de todos los componentes, para después sumarlos y dividirlos entre el número de componentes, es decir, calcular su promedio.

*Fórmula:* Ci de la política pública en general.

$$Ci = \frac{\text{Suma del promedio de la Ci del Pp y el elemento de la política/ Componente (x)}}{C(x)}$$

$$Ci = \frac{PC_1 + PC_2 + PC_3 + PC_4 + PC_5 + PC_6 + PC_7 + PC_8}{C(x)}$$

De esta manera, las fórmulas para la creación del indicador son consecuentes, ya que la segunda sólo es posible utilizarla, si hemos realizado la primera.

El Indicador: *Grado de coherencia interna en las políticas públicas* se conforma bajo cuatro criterios: coherencia interna alta (5.0) cuando las variables muestran una relación causal clara con respecto al problema público; coherencia interna media (4.0/4.9) cuando se infiere una relación entre las variables y el problema público; por su parte la coherencia interna baja existe cuando la relación entre las variables y el problema público no se puede comprobar detalladamente; finalmente el criterio nulo de coherencia interna significa que no existe ninguna relación entre las variables y el problema público, o si es que éste no se enuncia. Para el establecimiento de los criterios se realizó un análisis de las variables que se presentan en cada uno de los componentes de las políticas públicas clasificándolas en una rúbrica y otorgándole una calificación del 1 al 5.

**Cuadro 5. Elaboración del indicador**

<b>Indicador. Grado de coherencia interna en las políticas públicas.</b>	
<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>
Alto (4.0/5.0)	Las variables son coherentes entre sí.
Medio (3.0/3.9)	Se deduce la existencia de una relación entre las variables.
Bajo (2.0/2.9)	La relación entre las variables no se puede comprobar detalladamente.
Nulo (1.0/1.9)	No existe ninguna relación entre las variables.

Fuente: elaboración propia con base en Olaya y Echavarría, 2018.

De tal manera, si es que una política presenta un grado alto de coherencia interna significa que existe una causalidad entre todos sus componentes con respecto al problema público, con ello la política pública garantiza que su realización ha sido siguiendo una metodología estructurada como la del Marco lógico, o de Teoría del cambio. De esta manera, a través de la intervención se puede incidir de manera consciente sobre el problema público, ya que cada uno de los elementos de la política pública se encuentran vinculados entre sí, sustentando las acciones y decisiones del gobierno en una relación de causa y efecto. Por su parte, la adopción de un nivel alto de coherencia interna permite reorientar los esfuerzos gubernamentales en la detección de áreas de oportunidad, y modificación de la política.

Un grado medio de coherencia interna, significa que existe una inferencia sobre la existencia de una relación y causalidad entre las variables de estudio, no obstante, se establecen o enuncian de manera general, y no se aprecia con claridad que los elementos se encuentran claramente enfocados a atender el problema público. Siendo así, la política pública puede tener definido de manera clara su problema público y población objetivo, mientras que la atención de este no se determina de igual manera en los objetivos, metas o líneas de acción, o bien, en sus indicadores de seguimiento o evaluación.

El grado bajo de coherencia interna es cuando la relación entre las variables no se puede comprobar detalladamente, sin embargo, hay elementos dispersos que muestran alguna relación con el problema público, o dentro de los mecanismos o líneas de acción se incide en el problema público. Por su parte el grado nulo de coherencia interna muestra la inexistencia de alguna relación o vínculo entre los elementos de la política con el problema público, es decir, que no existe lógica y consistencia entre los elementos de una política pública.

Con base en lo anterior, para analizar el grado de coherencia interna de la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM durante 2013-2018 se realizaron una serie de matrices con la intención de medir de manera particular el grado de coherencia interna entre los elementos de la política y el problema público.

**Problema público:** Escaso fomento al emprendimiento y la baja productividad de las MiPymes mexicanas.

**Matriz 1. Coherencia entre el problema público y la población objetivo**

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Población Objetivo.				
Total	3.0			

Fuente: elaboración propia.

El grado de Ci del Pp y la población objetivo fue medio (3.0) ya que el objetivo de la política enuncia de manera indirecta a las personas emprendedoras y de manera directa busca aumentar la productividad de las MiPymes. Por su parte, el grado de Ci entre el problema público y los actores estratégicos es alto (5.0) ya que dentro del diseño de la política se puede encontrar que existe una relación directa entre los actores involucrados de manera directa como los diseñadores de la política, políticos, universidades, aceleradoras y empresarios. Así como la intervención de estos actores en el diseño y la implementación de esta política, dentro del discurso siempre se hizo especial énfasis en la importancia que esta política tendría para el sector de las MiPymes en el desarrollo y crecimiento económico del país, dentro de éste también se exponía la necesidad del sector por crecer y aumentar la productividad de las MiPymes.

**Matriz 2. Coherencia entre el problema público y los actores estratégicos**

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Actores estratégicos.				
Total	5.0			

Fuente: elaboración propia.

La política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM de 2013-2018 estableció como objetivo general el de instrumentar, ejecutar y coordinar la política de apoyo incluyente a personas emprendedoras y a las 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.

De manera particular, proponía el logro de los siguientes objetivos estratégicos:

- *Objetivo estratégico 1.* Implementar una política de Estado de apoyo a personas emprendedoras y MiPymes a través de la Red de Apoyo al Emprendedor (5.0);
- *Objetivo estratégico 2.* Promover un entorno jurídico y reglamentario propicio para el desarrollo de las personas emprendedoras y MiPymes (5.0);
- *Objetivo estratégico 3.* Fortalecer las capacidades de gestión y habilidades gerenciales en personas emprendedoras y MiPymes (3.9);
- *Objetivo estratégico 4.* Fomentar el acceso al financiamiento y capital para personas emprendedoras y MiPymes (2.9);
- *Objetivo estratégico 5.* Desarrollar las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de personas emprendedoras y MiPymes (5.0);
- *Objetivo estratégico 6.* Propiciar el acceso de MiPymes a las cadenas globales de valor.

Con base en el análisis se puede exponer que el objetivo general, y los objetivos estratégicos 1,2 y 5 presentaron una definición clara, concreta y específica, así como el reconocimiento en ellos de la población objetivo obteniendo un grado alto de Ci. Mientras que los objetivos estratégicos 3, 4 y 6 cuentan con un grado medio y en dónde si bien se encuentra enunciada la población objetivo las acciones no se encuentran definidas con claridad. Con base en lo anterior se puede inferir que de manera general dentro del diseño de la política los objetivos son congruentes y se encuentran diseñados bajo una causalidad lógica en relación con el problema objetivo. Y es que a través de los objetivos estratégicos se enuncia la creación de la Red de Apoyo al Emprendedor, uno de los principales mecanismos de la política; la consideración de modificaciones y/o iniciativas legislativas que promuevan un entorno jurídico adecuado para el desarrollo emprendedor; la apertura de fuentes de financiamiento para las personas emprendedoras y las MiPymes; y por último la creación de programas de capacitación y asesorías para el desarrollo de capacidades y herramientas productivas, tecnológicas y de innovación con lo que se buscaba que sobre todo las MiPymes pudieran adherirse a las cadenas productivas de valor con la intención de que fueran más competitivas a nivel global.

**Matriz 3. Coherencia entre el problema público y los objetivos**

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Objetivo estratégico 1.				

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Objetivo estratégico 2.				
Objetivo estratégico 3.				
Objetivo estratégico 4.				
Objetivo estratégico 5.				
Objetivo estratégico 6.				
<b>Total</b>	<b>3.9</b>			

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las metas, la política estableció 24 metas, entre las cuales se incorporan los elementos que fueron considerados como ausentes e indispensables para el fomento al desarrollo de la actividad emprendedora y MiPymes como la participación de un mayor número de actores en la Red de Apoyo al Emprendedor; mejorar la relación intergubernamental en este tipo de políticas; la creación y recolección de información útil para el sector; participar en la elaboración y modificación del marco legal que regula al sector; fomentar la creación de emprendimientos de base tecnológica, innovación e incrementar la participación de las MiPymes mexicanas en las cadenas globales de valor. Es de recalcar, que el establecimiento de las metas es difuso, general y sin el establecimiento de indicadores, temporalidad, o mecanismos, por lo que el nivel de ci que se identificó en este elemento fue nulo (1.9).

***Matriz 4. Coherencia entre el problema público y las metas***

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Actores estratégicos.				
<b>Total</b>	<b>1.0</b>			

Fuente: elaboración propia.

Los mecanismos de implementación de la política se pueden dividir en tres grandes rubros: el primero de ellos es el concerniente a los instrumentos de implementación como lo fueron el Nuevo Sistema Emprendedor, el Observatorio Nacional Emprendedor y la Red de Apoyo al Emprendedor que se crearon con la finalidad de crear un ecosistema emprendedor, que tuviera como punto de encuentro estas tres plataformas para que a través de interacciones, capacitaciones, asesorías, compartimientos, ferias, etc. tuvieran la oportunidad de interactuar entre sí y generar conocimiento, desarrollar capacidades y acceder a diversos programas enfocados al sector. El segundo rubro corresponde a las diferentes categorías de convocatorias del FNE:

- Categoría I. Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional;
- Categoría II. Programas de Desarrollo Empresarial.;
- Categoría III. Programas de Emprendedores y Financiamiento;
- Categoría IV. Programas para MiPymes;
- Categoría V. Apoyo para la Incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones en las Micro y Pequeñas Empresas para Fortalecer sus Capacidades Administrativas, Productivas y Comerciales.

El tercero de ellos es el correspondiente a las líneas estratégicas de la política:

- 1) Impulsar sectores estratégicos con alto potencial de crecimiento, generación de empleo, y participación de valor agregado en las cadenas de exportación;
- 2) Favorecer el desarrollo regional potenciando las vocaciones productivas y las ventajas competitivas, brindando especial atención a aquellas con problemáticas sociales y económicas más sentidas y claramente detectadas;
- 3) Fortalecer el ecosistema de financiamiento de acuerdo con las prioridades regionales y sectoriales, garantizando que llegue efectivamente a las personas emprendedoras y MiPymes;
- 4) Propiciar el crecimiento basado en la innovación que genere mayor riqueza y empleo bien remunerado, así como incidir en la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social.

**Matriz 5. Coherencia entre el problema público y los mecanismos de implementación**

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Nuevo Sistema Emprendedor.				
Red de Apoyo al Emprendedor.				
Observatorio Nacional Emprendedor.				
Línea de acción estratégica 1.				
Línea de acción estratégica 2.				
Línea de acción estratégica 3.				
Línea de acción estratégica 4.				
Total	3.1			

Fuente: elaboración propia.

En su definición, cada una de ellas enunciaba elementos del objetivo general de la política y se infiere la atención a la población objetivo, estos elementos son el impulso de sectores estratégicos que permitieran el desarrollo económico y la generación de empleo e innovación. No obstante, podemos observar que en promedio los tres principales instrumentos de la política cuentan con una Ci alta (4.6), mientras que las líneas de acción cuentan con (2.6) un grado de Ci bajo, ya que si bien se ha identificado la presencia de estos elementos, no existe una definición clara sobre las acciones específicas o estratégicas a implementar, o los instrumentos a través de lo cual se llevarían a cabo, de modo contrario, se enuncian de manera general generando un cierto grado de confusión en su definición, ya que no queda claro si son líneas de acción o parte de los objetivos de la política. Por último, resulta fundamental mencionar que, dentro de la presente investigación, no se encontraron la definición de metas, fundamentales la medición y cuantificación del grado de avance de su política y del logro de objetivos.

Para el análisis de la coherencia interna de los mecanismos de monitoreo y evaluación se analizaron los indicadores del FNE de los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 (Anexo 3). Con la creación de indicadores el INADEM buscaba monitorear el avance en la consecución

de los objetivos, y el porcentaje de población atendida, a través de variables como el incremento de personas emprendedoras o MiPymes que accedieron a un crédito por primera vez, el crecimiento en las ventas de MiPymes, la cobertura anual del FNE, y la medición del porcentaje de personas beneficiarias que accedieron a alguna de las convocatorias del FNE con respecto al año base o al anterior inmediato, de tal forma los mecanismos de monitoreo y evaluación obtuvieron un grado de Ci alto (4.0). No obstante, se ha identificado, que, si bien si se establecen indicadores, no se encuentran bien definidos los mecanismos que se emplearán para ello, resultando en un déficit de monitoreo y evaluación ya que los indicadores propuestos en su mayoría permiten analizar el porcentaje de avance en la atención de la población objetivo con respecto a años anteriores, no así el seguimiento sobre los proyectos beneficiados, o si el recurso fue entregado efectivamente a quién iba dirigido. Tampoco, se establecen mecanismos para la comprobación del recurso económico o los apoyos brindados a las personas emprendedoras y MiPymes y el seguimiento de las personas beneficiarias.

Lo anterior, resulta importante ya que el seguimiento y monitoreo de la política son procesos que implican el establecimiento de herramientas o estrategias para supervisar de manera constante su ejecución, y el impacto que dicha política ha tenido sobre el problema público y la población objetivo, para determinar si es necesaria la modificación de objetivos, metas o estrategias en su diseño.

**Matriz 6. Coherencia entre el problema público y los mecanismos de monitoreo y evaluación**

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Indicadores de monitoreo y evaluación				
Total	4.0			

Fuente: elaboración propia.

Uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de un ecosistema emprendedor es la creación de un marco legal y normativo que fomente la creación de emprendimientos y MiPymes. Por otra parte, es fundamental en varios aspectos de las políticas públicas, ya que de principio sirve de justificación para la acción de gobierno, y por otra permite analizar la coherencia interna de las políticas con relación a la causalidad en los objetivos de las estructuras normativas. Lo anterior es de importancia, ya que el grado de ci entre el problema público y el marco legal se obtuvo analizando la causalidad entre los objetivos en materia en primer lugar

se analizó que la política en general se encontrará en concordancia con los artículos 25 y 26 constitucionales relativos a la rectoría del desarrollo nacional mediante la competitividad y el sistema de planeación democrática (Figura 6), posteriormente se revisó si la política de apoyo al emprendimiento se encontraba alineada con el objetivo “llevar a México a su máximo potencial” del Plan Nacional Desarrollo 2013-2018, así como con el eje de política pública: “impulsar la democratización de la productividad y la inclusión a la formalidad de las unidades económicas mexicanas”, y las Metas nacionales III, y IV y sus respectivas estrategias. Con base en lo anterior, el grado de coherencia interna fue alto (4.2) ya que la Meta IV y su objetivo enuncian el tratamiento de la población objetivo, la creación del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) y junto con éste la creación del FNE y el INADEM.

**Matriz 7. Coherencia entre el problema público y el marco legal**

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
CPEUM				
Ley para el desarrollo de la competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.				
Objetivo general PND 2013-2018				
Eje de política pública: impulsar la democratización de la productividad y la inclusión a la formalidad de las unidades económicas mexicanas.				
Meta nacional IV.				
Estrategia 4.8.4				
Estrategia 4.8.5				
<b>Total</b>	<b>4.2</b>			

Fuente: elaboración propia.

Por último, se promedió la coherencia interna de cada uno de los elementos para poder calcular la coherencia interna en general de la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM de 2013 a 2018 obteniendo un grado de coherencia interna medio (3.3), lo que quiere decir que la política cuenta con un grado significativo de causalidad entre los elementos que la conformación y su relación con el problema público.

**Matriz 8. Coherencia interna de la política de apoyo al emprendimiento en México**

Criterio	Alto (4.0/5.0)	Medio (3.0/3.9)	Bajo (2.0/2.9)	Nulo (1.0/1.9)
Población objetivo				
Actores estratégicos				
Objetivos				
Metas				
Mecanismos de implementación				
Mecanismos de monitoreo y evaluación				
Marco legal				
<b>Total</b>	<b>3.3</b>			

Fuente: elaboración propia.

Se ha identificado que el grado de Ci es medio ya que la política proviene de una estructura de ordenamientos legales y se diseñó con base en una estructura de causalidad entre la definición del problema público y la población objetivo, así como la categorización de los elementos que forman parte de la política. Siendo así, se establecieron objetivos generales y específicos que representaban la ambición de la política de apoyo al emprendimiento en el largo plazo. Sin embargo, también se identificó la ausencia de metas claras y cuantificables, lo que le resta concreción, medición, veracidad y confiabilidad a la implementación ya que de esta manera es muy complicado cuantificar y medir el logro de los objetivos e impactos.

Por lo anterior, podemos concluir que el grado de coherencia interna de una política pública es alto cuando la intervención es congruente con la definición del problema público, y exista una conexión lógica y una articulación causal entre éste, los instrumentos o elementos de la política pública y la solución esperada (Cejudo y Michel, 2016, p.8), por ello es fundamental conocer claramente sobre las variables causales que actúan sobre el problema público, los actores que intervienen en él, y los instrumentos que se emplean para su atención, ya que si alguno de los elementos que intervienen dentro de la cadena causal falla o tiene un grado menor de coherencia repercute en la implementación y por tanto en el éxito o fracaso de la política.

#### 4.1.1 Cumplimiento de objetivos planteados

Como se ha mencionado en el apartado que antecede, la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM durante 2013-2018 se planteó diversos y ambiciosos objetivos. A lo largo de este apartado se presenta el análisis sobre si estos objetivos fueron cumplidos.

La política se constituyó como 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 (INADEM, 2018), dentro de su objetivo general se encontraba el impulso a la innovación, y el aumento de la competitividad de las MiPymes en los mercados nacionales e internacionales para contribuir al desarrollo económico, bienestar social y al desarrollo de políticas enfocadas al sector. Se identifican dos variables particulares el impulso a la innovación y el aumento de la competitividad de las MiPymes. Es por ello, que se analizó el índice Mundial de Innovación (*Global Innovation Index*) durante los años de implementación de la política de 2013 a 2018, en el que se muestra a México como una de las tres mejores economías de América Latina y el Caribe para el desarrollo de innovación solo después de Chile y Costa Rica. De 2013 a 2018 pasó del número 63 al 56 del Ranking mundial de innovación, aumentando 23 lugares con respecto al 79 lugar en el que se encontraba en 2012. En dicho ranking se consideran diversas variables agrupadas en 7 grupos que miden el nivel de institucionalidad, capital humano e investigación, infraestructura, sofisticación del mercado, sofisticación empresarial, conocimientos y tecnología y resultados creativos (WIPO, 2018) y con base en ello, es que se identificó que México desde 2013 y hasta 2022 presenta un nivel bajo y áreas de oportunidad con respecto al mejoramiento de institucionalidad e infraestructura que fomenten el desarrollo de innovación.

En tanto a la competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha informado que desde el año 2012 México se encuentra en el lugar 32 de 46 países, principales economías economía del mundo debido a la incapacidad del país para crecer de manera sostenida debido a la baja productividad que presenta, entre los años 2013 a 2017, México se ha posicionado en el puesto 36 de 43 economías, en 2019 en el número 34 y en el 2022 en el 37.

Lo anterior muestra que México tiene una incapacidad de crecer de manera sostenida, atraer y retener inversiones, ya que muestra deficiencias en la creación de condiciones integrales que permitan a las personas y empresas maximizar su potencial productivo en comparación con otros países de la región latinoamericana como Chile, Brasil, Colombia o

Perú (IMCO, 2018). La baja flexibilidad de las leyes laborales, la falta de transparencia en la regulación de la propiedad privada y la carencia de un ecosistema emprendedor robusto han sido identificados como factores cruciales que han obstaculizado el desarrollo y fortalecimiento de las MiPymes tanto a nivel nacional como en su proyección hacia el exterior. La rigidez en las regulaciones laborales dificulta la adaptación y la contratación ágil, limitando la capacidad de las MiPymes para responder rápidamente a las demandas del mercado; la opacidad en la regulación de la propiedad privada genera incertidumbre legal y desincentiva las inversiones necesarias para el crecimiento. Asimismo, la carencia de un ecosistema emprendedor que promueva la cultura y el desarrollo del emprendimiento limita la formación y el apoyo necesario para el éxito de las personas emprendedoras y MiPymes (IMCO, 2018).

Particularmente la baja productividad de las MiPymes se debe a la poca inversión en tecnología y capacitación, poco acceso a financiamiento; tasas de interés alto y requisitos engorrosos que dificultan que las MiPymes obtengan los fondos necesarios para invertir en innovación y expansión. Además, la burocracia excesiva y los trámites complicados para establecer y gestionar una empresa pueden desanimar a los emprendedores, ralentizando el proceso de crecimiento de las MiPymes, así como incentivando la corrupción. Por otro lado, el déficit en infraestructura también limita el potencial de crecimiento de estas empresas, presentando problemas como la falta de acceso confiable a servicios básicos como electricidad y conectividad a internet, la competencia desigual con las grandes empresas y la informalidad en algunos sectores. La falta de acceso a cadenas de suministro eficientes y mercados globales limita sus oportunidades de crecimiento. En conjunto, estos factores crean un escenario en el que las MiPymes luchan por mejorar su productividad y, por lo tanto, su contribución al desarrollo económico de México se ve comprometida. Abordar estos desafíos requerirá una revisión de las regulaciones laborales, una mayor transparencia en la regulación de la propiedad privada y la creación de políticas y programas que fomenten activamente el emprendimiento y el fortalecimiento de las MiPymes en el ámbito nacional e internacional.

De manera particular, la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM logró crear la Red de Apoyo al Emprendedor, a través de 606 puntos localizados en distintas regiones del país y a través de los cuales los operadores RAE buscaban brindar una atención integral a las personas y MiPymes interesadas en formar parte de ella, o acceder a los productos y soluciones de la Vitrina RAE. Siendo así, el INADEM reportó a finales de 2018 la atención a 1.8 millones de personas emprendedoras y más de 579 mil MiPymes quienes obtuvieron algún tipo de asesoría, capacitación y/o vinculación con 76 actores estratégicos del sector privado, y 36 actores estratégicos del sector público. De igual manera, reportaron la

creación de 97 programas de atención a personas emprendedoras y MiPymes por parte del sector privado en donde el INADEM participaba como actor vinculante entre la población objetivo y este actor estratégico. Por su parte el INADEM, contribuyó a la creación y difusión de 42 programas gubernamentales enfocados al fomento del emprendimiento y desarrollo de MiPymes a través de la RAE bajo la cual se difundían los programas y evaluaban los proyectos, sin embargo, se detectó que a partir de 2015 la RAE fingió un papel de actor vinculante entre la población objetivo y los actores estratégicos, además de sus actividades de asesoría y capacitación.

En tanto al objetivo de promoción de un entorno jurídico y reglamentario que fomentará el desarrollo de emprendimientos y MiPymes, en 2016 se reformó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas al integrar la figura del INADEM como el instituto encargado de guiar la política de apoyo a personas emprendedoras y MiPymes en México, reconociendo sus facultades. De tal forma, el 1 de enero de 2017 fue publicada la plataforma Universidad del Emprendedor, la cual formaba parte de la RAE y que tenía como objetivo la creación y fortalecimiento de capacidades y habilidades de gestión en las personas emprendedoras y MiPymes. El instituto informó que al cierre de 2018 la Universidad del Emprendedor contaba con 30 cursos disponibles de acceso gratuito, y 149, 029 usuarios activos (INADEM, 2018). De igual manera, con la intención de cumplir el objetivo estratégico para el desarrollo de las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de personas emprendedoras y MiPymes el INADEM creó en 2013 la plataforma digital “Vitrina de formación empresarial y tecnología” y más tarde en 2015 la “Vitrina de microfranquicias” con el propósito de incrementar la productividad de las MIPYMES un catálogo o vitrina, de los productos y servicios de proveedores especializados en formación empresarial, tecnologías de la información y comunicaciones para MiPymes (Convocatorias IV y V del FNE), (INADEM, 2018).

Para lograr el fomento al acceso al financiamiento y capital para personas emprendedoras y MiPymes, el INADEM creó en 2015 el Programa Crédito Joven, un esquema de garantía que ofrecía productos de financiamiento bajo condiciones preferenciales para personas emprendedoras en un rango de edad entre 18 y 30 años de edad bajo tres modalidades: 1) Tu primer crédito joven; 2) Tu crédito para crecer y 3) Tu crédito Pyme joven. De manera paralela, instrumentó el Programa de incubación en línea, un programa enfocado a brindar capacitación y asesoría en el diseño y creación de nuevos proyectos de negocio, el cual a finales de 2018 recibió 48, 376 solicitudes de ingreso según reportó el INADEM en la entrega de sus

resultados, y el cual sirvió de base para la creación de 17, 617 empresas con un apoyo de \$987.5 millones de pesos.

Para concluir este apartado, a fin de lograr el objetivo de propiciar el acceso de las MiPymes mexicanas a las cadenas globales de valor y con ello aumentar su productividad el INADEM creó en el año 2013 el “Programa de Encadenamientos Productivos” con la intención de vincular a las MiPymes con empresas consolidadas, núcleos productivos y clústeres para que pudieran incorporarse a las cadenas globales de valor con la intención de desarrollar sus cadenas de proveeduría y aumentar su productividad en los mercados nacional e intencionalidad. El programa contó con tres modalidades: 1) Desarrollo de proveedores; 2) Clústeres; y 3) Apertura y diversificación de mercados.

Bajo este esquema, el INADEM reportó el apoyo a 603 proyectos con un valor de inversión de \$3, 302.7 millones de pesos, beneficiando a 975 empresas y generando 6, 260 empleos nuevos y la conservación de 26,997 puestos de trabajo (INADEM, 2018). Vale la pena resaltar que la información presentada por el INADEM al concluir la administración de Enrique Peña Nieto, a través del Informe de resultados del período 2013-2019 y del Libro Blanco del INADEM 2013-2018, carece de una base estadística y veraz en lo que respecta a los respaldos otorgados, las personas beneficiadas y la validación de los recursos utilizados. En consecuencia, las cifras oficiales y de acceso público plantean interrogantes y carecen de mecanismos de verificación.

## **4.2 Hallazgos de la política de apoyo al emprendimiento en México 2013-2018.**

### ***a) Aciertos.***

Se han identificado 7 aciertos de la política de apoyo al emprendimiento en México de 2013-2018 por parte del INADEM: 1) Concentración de todos los programas de gobiernos enfocados al sector e implementados por diversas dependencias en un solo instituto; 2) Alineación con el PND 2013-2018 y los objetivos planteados; 3) Identificación e involucramiento de los actores estratégicos; 4) Convenios de colaboración con organismos internacionales; 5) Creación de sistemas de información integral; 6) Fomento para el desarrollo de oferta exportable; y 7) Creación de productos crediticios que facilitaran el acceso al financiamiento de la población objetivo.

El INADEM fue el primer instituto en México encargado del diseño e implementación de la política de apoyo al emprendimiento y MiPymes a nivel nacional, es de resaltar el esfuerzo realizado por el gobierno federal para poder agrupar en un solo organismo los apoyos encaminados a apoyar a las MiPymes mexicanas que hasta 2013 se encontraban dispersos en distintas Secretarías de Estado y en gobiernos locales y municipales. Ahora bien, como parte de los aciertos de la política se ha identificado que la elaboración de un diagnóstico robusto y fundamentado ex ante del diseño de la política permitió la clara definición de la población objetivo y sus necesidades, así como la determinación del problema público.

En segundo lugar, el INADEM mostró una congruencia en su alineación con los objetivos y metas del PND 2012-2018, y el PRODEINN 2013-2018, así como el establecimiento de objetivos y metas encaminados a la atención del problema público. Así mismo, el INADEM cumplió con la implementación de herramientas como la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), el Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE), las Vitrinas de formación empresarial, tecnología y micro franquicias y la Universidad del Emprendedor, todas plataformas digitales que permitieron que las personas emprendedoras y MiPymes pudieran acceder a información, asesorías y capacitación bajo un esquema de gratuidad que permitió que toda persona con acceso a internet y aspiraciones de creación de un negocio pudieran acceder a ellas, así mismo, permitió que la ubicación no fuera un problema ya que no era necesario que se presentaran de manera presencial para poder tomar una capacitación o al recurrir a una asesoría. La Universidad del Emprendedor y el Programa de Incubación en Línea permitieron que las personas emprendedoras pudieran adquirir conocimientos e información sobre las etapas de desarrollo de sus ideas de negocio, y que a través de una serie de capacitaciones pudieran comenzar a desarrollarla de manera formal, para que después en la etapa de incubación pudieran ser canalizadas a algún programa crediticio del INADEM o de algún otro intermediario financiero como incubadoras de centros educativos o de la banca privada con los que el INADEM establecía convenios de colaboración.

Derivado de lo anterior, el siguiente punto que se considera un acierto de la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM, fue la tarea de identificar actores estratégicos pertenecientes al sector privado (Empresarios, Cámaras empresariales, Clústeres, Incubadoras privadas, y la Banca privada), el sector público (Dependencias de la administración pública federal, local y municipal), Universidades públicas y privadas, y Organismos internacionales, para después a través de convenios incentivar la vinculación entre ellos, y así lograr el crecimiento del ecosistema emprendedor en donde cada uno de estos actores aporte desde su campo de acción elementos y condiciones que favorezcan la creación

de negocios, la consolidación de MiPymes así como su introducción a cadenas de valor que favorezcan su productividad en el mercado. Además, el garantizar la participación de cada uno de estos actores estratégicos, supondría su intervención para la creación de leyes y regulaciones que permitan el desarrollo de este ecosistema en un país como México.

Con base en lo anterior, el INADEM estableció relaciones y adquirió compromisos con Organismos internacionales como la OCDE, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, Business France México creando el Consejo México-Francia para el Emprendimiento e Innovación (COMFEI), la Universidad de Corea, Microsoft, la Embajada de Estados Unidos y el Gobierno de Uruguay. Con la intención de compartir experiencias, así como modelos de incubación y aceleración para la creación y escalamiento de emprendimientos y empresas; intercambiar redes de mentores; fomentar la creación de emprendimientos con visión global; y proporcionar apoyo mutuo para la comercialización de nuevas tecnologías.

En nuestro país, también estableció acuerdos de colaboración con gobiernos estatales y municipales, así como con centros educativos y organizaciones de la sociedad civil que se participaban en el sector, resultado de estos acuerdos de colaboración se creó en 2015 la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y el Banco de Comercio Exterior, S.N.C (BANCOMEXT), se implementó hasta 2018 año de cambio del gobierno federal. La ENAPROCE obtenía información para la caracterización de las MiPymes mexicanas sobre las habilidades gerenciales y de emprendimiento, las cadenas productivas globales, las capacidades tecnológicas y de innovación, así como de los apoyos gubernamentales para contribuir al fomento de la cultura empresarial del país (ENAPROCE, 2018).

Otro aspecto que es de relevancia es la creación de sistemas de información integrales a través de la Red de Apoyo al Emprendedor y el Observatorio Nacional del Emprendedor, ya que generaban y recopilaban información sobre las características de la población objetivo, sus necesidades, el impacto que tenía en ella el acceso a los programas implementados por el INADEM y el FNE. La importancia de contar con sistemas de información integrales radica en que proporcionan información para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación de las políticas, así como eficientar la asignación del gasto y aportan a la transparencia y rendición de cuentas.

El INADEM a través del Programa Desarrollo de la oferta exportable otorgó servicios de asesoría y capacitación para desarrollar sus productos y/o servicios, y/o su internacionalización a través de apoyos para iniciar, consolidar o diversificar su presencia en los mercados internacionales, ya que el acceso a mercados internacionales permite que las MiPymes mejoren su calidad, innovación y eficiencia, aumentando su productividad.

Por último, uno de los mayores aciertos de la política fue atender la necesidad de las personas emprendedoras y MiPymes de acceder a alguna fuente de financiamiento ya que el 92.4% de las MiPymes no tienen acceso a alguna fuente de financiamiento (ENAPROCE, 2018), y con el acceso a financiamiento pueden contar con los recursos necesarios para invertir en la creación de productos, servicios, soluciones tecnológicas, capacitación e infraestructura, lo que puede ayudar a aumentar su competitividad. De igual manera, el financiamiento permite que las MiPymes puedan expandirse a nuevos mercados, tanto nacionales como internacionales. Esto diversifica sus fuentes de ingresos y reduce la dependencia de un solo mercado, aumentando la resiliencia empresarial.

#### ***b) Errores.***

El diagnóstico de la política pública (INADEM, 2013) planteó la introducción de emprendimientos sociales, como una manera en que la sociedad a través del emprendimiento podía romper con las brechas sociales y económicas presentes en la sociedad mexicana, además de verlo como una herramienta para el desarrollo local, sin embargo, en el diseño de la política se encuentran muy pocos elementos que consideren al emprendimiento social como una variable importante de la política.

Por otra parte, el diseño de la política considera que su objetivo principal es incentivar la creación de emprendimientos de base tecnológica e innovación ya que la política dirigida hacia el sector desde 1982 y hasta 2012 no mostraba efectos positivos al reducir 3.5 puntos porcentuales la actividad empresarial en el país. Sumado a que la mayoría de las incubadoras dirigían sus esfuerzos y apoyos hacia empresas convencionales o tradicionales y en menor medida promovían a las empresas de tecnología e innovación con lo que de seguir así, para finales de 2018 la tasa de personas emprendedoras experimentarían una caída del 6%, y más de la mitad de las incubadoras se enfocarían en empresas tradicionales (INADEM, 2018). No obstante, el INADEM a través del FNE continuó enfocando sus programas y convocatorias para el sector convencional y en menor medida hacia el desarrollo de I+D e innovación.

El FNE de 2013 a 2018 contó con cinco categorías de apoyo:

- I. Programas de sectores estratégicos
- II. Programas de desarrollo empresarial
- III. Programas de emprendedores y MiPymes
- IV. Programas para MiPymes
- V. Apoyo a la incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones en las MiPymes para fortalecer sus capacidades administrativas, productivas y comerciales.

De dichas convocatorias, sólo la Convocatoria 2.6 Fomento a las iniciativas de innovación atendió a 36 empresas con un monto de \$97, 528, 643. 79 millones de pesos según el padrón de beneficiarios de 2013 a 2018 (FNE, 2018) para innovar procesos productivos y desarrollo de prototipos, no así las otras tres categorías que atendían a emprendimientos y empresas convencionales para mejorar capacidades productivas, gerenciales, su escalamiento y capacidad exportadora. De igual manera, se identificó la ausencia de población potencial, así como la clara definición de metas, lo que resulta preocupante ya que las éstas son la operacionalización para alcanzar y monitorear el avance en el logro de objetivos, pues estas son la expresión concreta, observable y cuantificable de lo que se quiere lograr, de tal forma, las metas se tornan fundamentales para el monitoreo y la evaluación de la política. De tal forma, otro error que se pudo observar fue el uso inadecuado de la Metodología del Marco Lógico (MML), ya que si bien, se plantearon indicadores de seguimiento y de impacto, no se crearon indicadores que permitieran realizar un seguimiento sobre el éxito o fracaso de los proyectos apoyados por el INADEM, así como la ausencia de mecanismos de verificación para transparentar el uso de los recursos públicos y brindar seguimiento a las personas beneficiarias. Con relación al punto que antecede dentro del análisis que se realizó sobre los documentos oficiales públicos por parte del INADEM, el FNE, y la ASF no se localizó información y/o soportes documentales sobre los organismos intermediarios entre el INADEM y la población objetivo lo que imposibilita el seguimiento sobre el recurso destinado y su aplicación a los proyectos.

Es fundamental resaltar que un error que se considera de suma importancia es el gran número de convocatorias por categoría, siendo en total 31 convocatorias de 5 convocatorias, a pesar de que no todas se publicaban el mismo año fiscal como ejemplo, el año 2015 tuvo un total de 29 convocatorias agrupadas en tres categorías, con lo que el abanico de programas a los cuales los beneficiarios tenían acceso era muy grande, ocasionando la falta de mecanismos

de control, seguimiento y evaluación. Así mismo, se considera que existió la duplicidad de apoyos, ya que se atendía a la misma población objetivo, como por ejemplo se detectó la existencia de convocatorias que buscaban atender una población objetivo similar y brindaban condiciones similares (Convocatorias 1.1, 2.4, 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3, y 5.4), lo que resulta no sólo en la posible duplicidad de recursos, sino también en la carga administrativa doble, opacidad y poco transparente.

La presente investigación se enfrentó a la falta de información pública clara y de fuentes confiables claras, ya que la información no coincide al cruzar bases de datos, padrones de beneficiarios, y reportes de las autoridades fiscalizadoras con la información presentada por el gobierno de Enrique Peña Nieto en los varios documentos presentados como resultado de su gestión. Así como que, del año 2016, no se encontró información, siendo este el mismo año en que la ASF detectó irregularidades en la entrega de préstamos detectando daños a la hacienda por más de 65 millones de pesos estado que no demostraron la entrega de recursos: Baja California sur, durango y Tabasco<sup>17</sup> (La Jornada, 2018).

En conclusión, la política de apoyo al emprendimiento en México llevada a cabo por el INADEM entre 2013 y 2018 se planteó con objetivos ambiciosos, pero su implementación presentó tanto aciertos como errores. Si bien se lograron avances notables, como la creación de plataformas digitales, el establecimiento de convenios con actores estratégicos y la promoción de programas de capacitación y financiamiento, también se identificaron deficiencias importantes, como dificultades para acceder a información confiable y coherente, así como la falta de transparencia en el uso de los recursos, plantean interrogantes sobre la eficacia real de la política.

### **4.3 Propuesta de mejora en la política pública.**

Con base en el análisis de la información y del grado de coherencia interna identificada en esta investigación, a continuación, se plantean una serie de propuestas de mejora en la política pública de apoyo al emprendimiento en México. Es fundamental mencionar que, si bien el análisis que se ha realizado de la política pública ha sido *ex post*, o sea después de su implementación, se consideran propuestas de mejora adaptables en cualquier política o programa enfocado al sector, ya que exponen fallas y/o ausencia de elementos que se consideran fundamentales para el desarrollo del ecosistema emprendedor y la atención a la

---

<sup>17</sup> Véase en <https://www.jornada.com.mx/2018/02/24/politica/010n2pol>

población objetivo. Además, se han considerado variables que coinciden en la implementación de políticas exitosas de fomento al emprendimiento en países como Chile, Brasil y Dinamarca (IMCO, 2018).

Para fines prácticos, las propuestas de mejora se han agrupado en etapas que se han identificado dentro ciclo de la política y que intervienen en el desarrollo de los proyectos beneficiados: El primer grupo es el de creación y desarrollo de ideas y/o proyectos: en esta etapa se considera que es fundamental que una política de apoyo al sector cuente con esquemas de asesoría sobre el desarrollo de ideas de negocio, capacitación en habilidades gerenciales, y estratégicas que permitan a las personas emprendedoras definir, y diseñar su idea de negocio y/o empresa, plan y modelo de negocios. De igual manera, se considera vital la creación y apoyo a incubadoras que permitan la vinculación entre los centros de trabajo, el sector empresarial y gubernamental que además de la incubación de los proyectos, permitan el acceso a un abanico amplio de ofertas de financiamiento que respondan a sus necesidades y capacidades. Actualmente en México existen diversos tipos de incubadoras desde las convencionales, de empresas de base tecnológica, viveros industriales, centros de exportación, privadas y públicas. Las incubadoras se consideran significativamente relevantes ya que promueven el desarrollo regional, incrementan la tasa de creación de nuevas empresas, fomentan la innovación, el desarrollo tecnológico y crean redes de colaboración (Granados et al, 2020 permitiendo la maduración de los proyectos.

La segunda etapa es la relativa a la accesibilidad de fuentes de financiamiento, las cuales requieren de una mayor apertura de la banca privada para la oferta de productos financieros adecuados para las personas que emprenden un negocio tradicional, emprendimientos sociales y de base de desarrollo tecnológico e innovación con tasas de interés preferenciales y con una menor carga de documentación para acceder a ellos. Aunado a esto es necesario que el gobierno diseñe políticas y programas públicos que brinden asesorías y capacitación sobre temas financieros; así como el aumento en los programas de coinversión, especialmente en proyectos de desarrollo de tecnología e innovación, ya que actualmente la mayor parte de los programas se enfocan en proyectos tradicionales y sociales tan solo el 97% de las MiPymes en 2017 no contaba con acceso a financiamiento (ENAPROCE, 2017).

Es importante que el gobierno desde sus capacidades institucionales lleve a cabo un diagnóstico que permita identificar las necesidades de cada región del país, tomando en consideración el tipo de economías que se presentan, los sectores de mayor crecimiento y aquellos emergentes (manufactura, proveeduría de servicios, tecnologías, innovación), con la finalidad de que de manera simultánea al fomento de creación de empresas y la consolidación

de MiPymes exista un desarrollo regional que contribuya a la productividad de las empresas y esto a su vez, sea una cadena causal que genere un aumento en los índices de productividad nacional y competitividad internacional. Por lo anterior, se recomienda el aumento del porcentaje del PIB que el gobierno federal destina a investigación, desarrollo tecnológico e innovación que desde 2012 y hasta 2020 última cifra de la que se tiene registro no supera el 0.4% en contraparte con el 5.4% que invierte Israel, 4.8% Corea, 3.4% Estados Unidos, o 1.21% que destina Brasil (UNESCO, 2020), ya que de esta manera se fomenta la creación de innovación considerada como un elemento fundamental para aumentar la productividad de las economías y mejorar la competitividad de los países en desarrollo.

La siguiente etapa considera una reducción importante del aparato burocrático, ya que el INADEM como consecuencia de no contar con una definición clara sobre los programas de apoyo, buscó abarcar muchos tipos de emprendimiento y MiPymes, sin embargo, esto ocasionó duplicidad de programas y de funciones, lo cual desencadenó opacidad y falta de claridad con respecto a la población beneficiaria y la comprobación y seguimiento de los proyectos. Bajo esta lógica, se detectó que es necesaria la simplificación de trámites burocráticos a los cuales las personas emprendedoras se enfrentan para la creación de empresas, registros de marca, registros de patentes, obtención de permisos y certificaciones, además de los trámites y requisitos para poder acceder a una incubadora o a un programa gubernamental. Esto da espacio a la corrupción, ya que se ha detectado que en México<sup>18</sup> debido a las cargas burocráticas excesivas las autoridades condicionan la facilidad de trámites de apertura y concesión de licencias a sobornos y dádivas (ONE, 2015) generando barreras de acceso al mercado y representando costos extra para las personas emprendedoras. Por ello, la recomendación es la simplificación de trámites burocráticos, transparentar y hacer pública la información sobre las convocatorias, requisitos y tiempos de participación, así como padrones de beneficiarios, y presupuesto asignado. Otra medida a considerar es la regulación sobre los gestores que ofrecen sus servicios para agilizar los trámites burocráticos (ONE, 2015), así como a través de la mejora regulatoria facilitar trámites como el registro de marca y de patentes; aunado a lo anterior se

---

<sup>18</sup> En el año 2015, la Secretaría de Economía (SE) a través del INADEM en colaboración con Fundación Idea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizaron el reporte sobre el efecto de la corrupción en los emprendedores y las MiPymes con la intención de visibilizar los efectos negativos que la corrupción generaba en la creación de empresas y supervivencia de MiPymes, y como un problema sistémico como este en la sociedad mexicana es una variable considerable para el desarrollo de la economía mexicana. Así mismo, bajo el reconocimiento de que no es un problema sencillo de abatir, se realizan recomendaciones, instando a que el diseño de políticas y programas públicos en este sector consideren acciones como la simplificación de trámites, la transparencia, la regulación y la ética de servidores públicos. Véase en: [https://www.fundacionidea.org.mx/storage/IDEA/files/ReporteCorrupcionEmprendedores\\_1536338346.pdf](https://www.fundacionidea.org.mx/storage/IDEA/files/ReporteCorrupcionEmprendedores_1536338346.pdf)

propone digitalizar los procesos burocráticos con la intención de eliminar intermediarios y transparentar los procesos. Por último es menester, exponer que un problema cada vez más constante al que se enfrentan las personas emprendedoras y MiPymes es la extorsión por parte de grupos de narcotráfico, referida por cobros de derecho de piso, lo cual resulta uno de los factores más problemáticos, ya que representa una serie de situaciones que escapan del campo de actuación de ellos, y que tiene que ver de manera directa con el estado de derecho en México limitando la competencia de mercado interno, y el ambiente de negocios por lo cual se debe priorizar proveerlos de un entorno de seguridad.

La cuarta etapa concierne a la vinculación entre los actores estratégicos para el ecosistema emprendedor: personas emprendedoras, personas empresarias, centros de conocimiento, empresas consolidadas, actores políticos, gobierno, sector privado, incubadoras, aceleradoras empresariales, parques tecnológicos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Esta etapa se divide en dos, en primer lugar, tiene que ver con la vinculación entre el gobierno mexicano con otros países del mundo a través de tratados de comercio internacionales, los cuales se vinculan al desarrollo regional ya que de esta manera se logra el aumento de porcentajes de exportación. En segundo lugar, es importante mejorar la vinculación entre estos actores ya que de esa manera se incentiva el desarrollo de proyectos, sobre todo de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación, entre el sector académico y de investigación, con los parques tecnológicos y con el sector productivo, esta vinculación se puede desarrollar a través de programas gubernamentales creados especialmente para ser el intermediario entre estos, programas de prácticas profesionales entre el sector académico y el productivo, e incubadoras públicas y privadas en colaboración con los demás actores del ecosistema, bajo las cuales además del seguimiento en la creación de proyectos, se puedan identificar aquellos proyectos que ofrezcan soluciones tecnológicas, mejoramiento de procesos productivos o emprendimientos de escalables y de alto impacto, lo cual permita su canalización hacia otras instancias que les aseguren la maduración y aplicación de sus soluciones en el mercado.

Por último, la quinta y última etapa propone la creación de sistemas de información integrales dentro del ecosistema emprendedor, lo anterior se puso en marcha con la creación del Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE) generando información de primera mano sobre las necesidades del sector y los alcances de la política de manera accesible, no obstante, debido a la opacidad, fallas tecnológicas y discontinuidad de la política se dejó de implementar. Sin embargo, se considera una herramienta óptima para mejorar el flujo de información entre el sector y el gobierno, creando conocimiento e información actualizada para la toma de decisiones, diseño e implemento de políticas y programas públicos. Además, es fundamental

conocer las características de los emprendimientos en el país para el mejoramiento de políticas públicas.

Para finalizar, durante la elaboración de esta investigación se identificó que es fundamental que dentro de la actual Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) de la Secretaría de Economía, exista un área especializada en emprendimiento, y que ésta promueva programas especializados en al menos emprendimientos tradicionales, emprendimientos sociales, ambientales, y de I+D e innovación, ya que estos son fundamentales para el desarrollo de la productividad, y por ende el crecimiento económico. Y si bien, la austeridad ha sido necesaria, ante escenarios como la pandemia mundial por el virus de COVID, es necesario la creación de esta área cuidando no engrosar el aparato burocráticos, ni duplicar esfuerzos o invadir los espacios del Programa Nacional del Microempresario (PRONAFIM), quien actualmente ha asumido las actividades del INADEM, ya que mientras más autorizaciones haya en la cadena vertical de un proceso de políticas, menor será la posibilidad de una implementación congruente con las intenciones de la política del programa en cuestión” (Hupe, 2011), o en su caso aumentar las facultades del PRONAFIM y proyectarlo como el organismo encargado de implementar una política integral de apoyo al emprendimiento en el país.

## Conclusiones

El objetivo central de este trabajo de investigación consiste en identificar el grado de coherencia interna de la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM de 2013 a 2018. Se escogió el caso de estudio de este instituto debido a que fue el primer organismo desconcentrado de una secretaría de Estado enfocado específicamente al fomento del emprendimiento y las MiPymes mexicanas y a través del cual se buscó implementar una política pública enfocada a este sector.

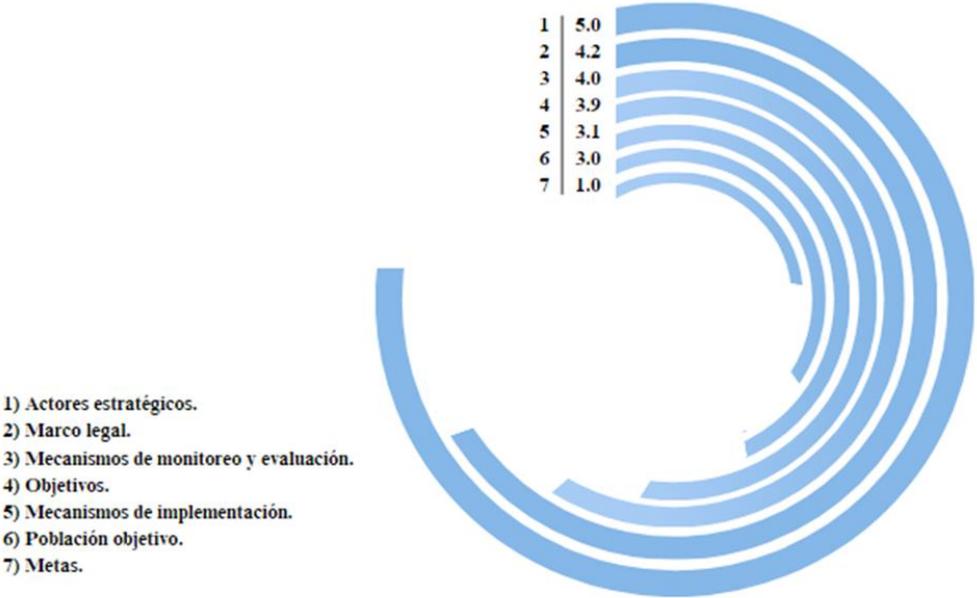
¿Por qué estudiar las políticas públicas enfocadas al emprendimiento en un país como México?, ¿una actividad como emprender puede considerarse un asunto público?, ¿debería el gobierno encaminar esfuerzos y recursos para el sector emprendedor y de MiPymes? A través de esta investigación se busca argumentar las razones por las cuales el emprendimiento es considerado como una actividad que desencadena una serie de acciones que propician, entre otras cosas, el desarrollo económico, la disminución del desempleo, la informalidad, la reducción de brechas salariales, el aumento en la productividad regional y nacional, entre otras. Y es que, en un país en desarrollo como México, el emprendimiento es una opción para muchas personas que no se encuentran ocupadas laboralmente, o que buscan incrementar sus percepciones económicas, contribuyendo a la movilidad social. De tal forma, se puede decir que el emprendimiento, cada vez más, es una actividad que refleja realidades sociales, y que ha servido como motor de oportunidades para las personas que deciden emprender.

Por lo anterior, es que esta investigación concibe al emprendimiento como un asunto público que no solo debe ser de interés para el sector emprendedor y empresarial, sino también para los centros de conocimiento, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos nacionales y locales. Al estudiar al emprendimiento desde el enfoque de coherencia interna de políticas, podemos analizar si la política cuenta con una teoría del cambio que vincula al problema público con la situación que desea obtenerse a partir de la intervención y, en el medio, con una serie de instrumentos y acciones que serán usados para lograr ciertos resultados (Cejudo y Michel, 2016).

De esta forma, la principal contribución de este trabajo es ofrecer un análisis detallado sobre la política de apoyo al emprendimiento en México y responder a la pregunta sobre si su grado de coherencia interna en el diseño permitió o dificultó su implementación y el logro de los objetivos, siendo el INADEM un mecanismo para la consecución de las funciones y responsabilidades del Estado regulador en las tareas de fomento económico y el incremento de la productividad durante 2013-2018. Para ello, se plantea como hipótesis que la falta de

coherencia interna en la política dificultó su implementación e impactó de manera negativa en los resultados de ésta. El enfoque utilizado, permitió analizar el grado de teoría causal de ésta, así como si los elementos que la componían se encontraban encaminados a la atención del problema público y el logro de los objetivos planteados bajo una nueva perspectiva dentro del análisis de políticas públicas.

**Matriz 9. Grado de coherencia interna en la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM durante 2013-2018**



Fuente: elaboración propia.

Siendo así, la política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM, durante el periodo 2013-2018, presenta un grado medio de coherencia interna, ya que se desarrolló bajo el contexto de una serie de ordenamientos legales; y su diseño consideró la teoría causal entre la definición del problema público y la población objetivo, categorizando los elementos que la componen, y estableciendo objetivos generales y específicos que representaban la ambición de la política en el largo plazo. Sin embargo, también se identifica la ausencia de metas claras y cuantificables, lo que le resta concreción, medición, veracidad y confiabilidad a la implementación ya que de esta manera es muy complicado medir el logro de los objetivos e impactos.

La presencia de estos elementos dentro de la política y el nivel de coherencia interna que presentan validan la hipótesis planteada, determinando que efectivamente el grado de coherencia interna de una política pública incide de manera considerable sobre el éxito o

fracaso de ésta. En el caso particular del INADEM existieron otras variables como la opacidad, la corrupción, el cambio de gobierno, la situación presupuestaria, la dispersión y cobertura de las convocatorias que influyeron sobre la implementación de la política, no obstante, se observa un porcentaje significativo de incoherencia entre los elementos que componen la política y el problema público lo que supone de manera considerable la deficiencia sobre los resultados esperados y su impacto sobre la población objetivo. Además de que la falta de información clara sobre los proyectos y apoyos no permitió una medición sobre el aumento de la productividad de las MiPymes mexicanas a partir de su participación en las convocatorias del INADEM, ni mucho menos obtener una cifra positiva sobre el aumento del desarrollo económico. De tal forma el objetivo principal de instrumentar, ejecutar y coordinar la política de apoyo incluyente a personas emprendedoras y MiPymes impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y la productividad empresarial, no se cumplió de manera integral.

Pese a lo anterior, el INADEM logró acaparar la atención de actores estratégicos permitiendo la vinculación y participación de diferentes sectores clave, así como acuerdos de colaboración con diversas dependencias de la administración pública federal, entidades federativas, países extranjeros y organismos internacionales como la CEPAL y la OCDE. Estos acuerdos y alianzas no solo exponían la influencia y reconocimiento del INADEM en el ámbito emprendedor a nivel nacional, sino que también mostraban la percepción que se tenía de él al exterior, considerándolo como un actor relevante en la cooperación global para el fomento económico y el emprendimiento, permitiendo de manera significativa, el enriquecimiento del ecosistema emprendedor en México. De este modo, no solo logró contribuir al fomento de la cultura emprendedora, sino también a la generación de sinergias entre los sectores público y privado, propiciando un entorno adecuado para la innovación, la creatividad y el intercambio de conocimientos.

Por su parte, el Sistema Emprendedor (SE) logró consolidarse como una plataforma accesible y valiosa para las personas emprendedoras, ya que a través de ella podían acceder de manera gratuita a herramientas que les permitieran capacitarse, democratizando el acceso a estos recursos a toda aquella persona interesada en crear o formalizar una idea de negocio. Sin embargo, como resultado de la falta de coherencia interna, presentó una serie de limitaciones que no permitieron la consecución de los objetivos planteados por el INADEM, tales como la duplicidad de apoyos, trámites engorrosos, ausencia de mecanismos de control, así como el hecho de que empresas grandes y consolidadas, entidades federativas y municipios accedieran

a financiamiento del Instituto sin una verificación y seguimiento oportuno del recurso, que derivaron en acusaciones de corrupción y opacidad en su desempeño.

Resulta pertinente exponer que este proyecto de investigación presenta limitaciones de aspecto metodológico y de falta de verificación de datos oficiales. Al ser un enfoque considerado relativamente nuevo, el instrumento para la medición de la coherencia interna se construyó recopilando metodologías y herramientas propuestas ya por otros autores, las cuales sirvieron de base adaptándolas al caso mexicano y a las particularidades de la política de apoyo al emprendimiento, por ello, se considera que con base en mejoras permitirá la medición de la coherencia interna de una política desde la construcción de la Metodología del Marco Lógico (MML), y las teorías del cambio de las políticas y programas públicos. Por su parte, la falta de información verificable por parte del gobierno federal sobre la población objetivo, los beneficiarios de las convocatorias, los recursos asignados y su ejecución complicó la presentación de un análisis mayormente cuantitativo e integral, ya que se carece de mecanismos para confirmar la precisión y veracidad de éstos. Sobre todo destaca la falta de información y la inconsistencia de los datos públicos del año 2016, en el cual la ASF detectó irregularidades en la entrega de préstamos con un daño a la hacienda pública por más de 65 millones de pesos en Baja California Sur, Durango y Tabasco (La Jornada, 2018).

Pese a lo anterior, el análisis teórico conceptual ha permitido concluir que es fundamental que en un país como México se considere al emprendimiento como un asunto público, y se le brinde la importancia para el diseño de políticas y programas eficaces en la materia, los cuales deben enfocarse particularmente a la investigación, el desarrollo e innovación, ya que de esta manera se promueven nuevas tecnologías, procesos y soluciones, al mismo tiempo que se fortalece la competitividad económica con la creación de productos y servicios innovadores, diversificando la base económica y aumentando la competitividad hacia el exterior.

En este sentido, es fundamental que para la creación de políticas de apoyo y fomento al emprendimiento, se considere la aplicación de metodologías que permitan un grado considerable de coherencia interna de políticas, ya que de esa manera se asegura la definición de la población objetivo, la formulación clara de los objetivos, el establecimiento de metas y mecanismos de seguimiento y evaluación, fundamentales para que la política logre sus objetivos de manera eficaz y eficiente, asegurando que los recursos se utilicen de manera estratégica y que las acciones emprendidas tengan un impacto significativo y deseado.

## Fuentes de consulta

### *Legislografía*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 y sus respectivas reformas (Texto vigente). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018, INADEM, SE, 2018. <https://www.gob.mx/inm/documentos/informe-de-rendicion-de-cuentas-de-conclusion-de-la-administracion-2012-2018-181939>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 (Texto vigente). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- 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 últimas reformas (Texto vigente). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247\\_130819.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_130819.pdf)
- Libro blanco del Fondo Nacional Emprendedor 2013-2018, INADEM, SE, 2018. <https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2018/12/Libro-Blanco-FNE.pdf>
- Libro blanco política de MiPymes/ INADEM 2013-2018, INADEM, SE, 2018. <https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2018/12/Libro-Blanco-POLI%CC%81TICA-DE-MIPYMES.pdf>
- Manual de organización de la Coordinación General de Planeación estratégica, evaluación y seguimiento del INADEM, SE, 2013. [https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/Coordinacion\\_General\\_Planeacion-Estrategica\\_Evaluacion\\_Seguimiento.pdf](https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/Coordinacion_General_Planeacion-Estrategica_Evaluacion_Seguimiento.pdf)
- Manual de organización general del INADEM, SE, 2018. <https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2018/10/Manual-de-Organizaci%C3%B3n-General-INADEM.pdf>
- Manual de Procedimientos del Fondo Nacional Emprendedor, INADEM, SE, 2018. <https://www.inadem.gob.mx/institucional/manual-de-procedimientos-del-fondo-nacional-emprendedor/>
- Memorias documentales del INADEM 2013-2018, INADEM, SE, 2018. <https://www.inadem.gob.mx/institucional/memorias-documentales/>

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0)
- Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de Federación el 20 de mayo de 2013, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)
- Reglas de operación del FNE 2014, INADEM, SE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2013. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39596/ro2014fne3.pdf>
- Reglas de operación del FNE 2015, INADEM, SE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2014. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377259&fecha=24/12/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377259&fecha=24/12/2014#gsc.tab=0)
- Reglas de operación del FNE 2016, INADEM, SE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421766&fecha=30/12/2015#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421766&fecha=30/12/2015#gsc.tab=0)
- Reglas de operación del FNE 2017, INADEM, SE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2016. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468221&fecha=30/12/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468221&fecha=30/12/2016)
- Reglas de operación del FNE 2018, INADEM, SE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2017. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5508940&fecha=26/12/2017#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508940&fecha=26/12/2017#gsc.tab=0)
- Reglas de operación del FNE 2019, INADEM, SE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551413&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551413&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0)
- Secretaría de Economía, (2013), Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional Del Emprendedor, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5295903&fecha=15/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5295903&fecha=15/04/2013)
- Secretaría de Economía, (2013), Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, [https://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa\\_de\\_Desarrollo\\_Innovador2013-2018.pdf](https://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa_de_Desarrollo_Innovador2013-2018.pdf)

## *Bibliografía*

- Aguilar, Luis F. (2009), Marco para el análisis de las políticas públicas en Mariñez Navarro, Fredy y Garza Cantú, Vidal (Coordinadores), Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, México, pp. 489, Miguel Ángel Porrúa-ITESM.
- Aguilar, Luis F. (Comp.), (2010), Política pública. México. pp. 172. Ed. Siglo XXI. Biblioteca básica de administración pública.
- Caballero, Emilio. (2014), Crítica a la política económica, México, 2014, pp. 310. Ed. Nuevo horizonte editores.
- Cantillón, Richard. (1755), Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1978, pp. 235.
- Hernández, Roberto, Fernández Carlos y Baptista, Pilar. (2006), Metodología de la investigación. México, Mc Graw Hill. pp. 839.
- Hupe, Peter L. (2011), The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky, en public policy and administration, 26 (1), pp. 63-80, en Implementación de políticas públicas: una antología, Pardo, Doussage y Cejudo (2018), Centro de investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Jaime, Fernando, Dufour, Gustavo, Alessandro, Martín y Amaya Paula (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Argentina. Universidad Nacional Arturo Jauretche. pp. 242.
- Lasswell, Harold. (1951). La orientación hacia las políticas, en El estudio de las políticas públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (1992), México. Miguel Ángel Porrúa. pp. 79-103.
- Martínez, Lizbeth, Muñoz Jaime, y Torres Arturo. (2020), Economía Heterodoxa: Fuente de diseño de políticas de emprendimiento basado en innovación, México, pp. 236, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Cuajimalpa.
- Mayer Granados, E. L., Blanco Jiménez, F. J., Alonso Neira, M. Ángel, & Charles Coll, J. A. (2020). Emprendimiento y crecimiento económico: El sistema mexicano de incubadoras de negocios. Revista De Ciencias Sociales, 26(1), 107-127
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1989). Las políticas públicas. Traducción de Francisco Morata (1992). España. Ediciones Ariel, pp. 265.
- North, Douglas. (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México. Fondo de Cultura Económica, pp. 190.

- Pardo, Doussage y Cejudo. (2018), Implementación de políticas públicas. Una antología. México, pp. 347. Centro de investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Roldán Xopa, José. (2018), La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 257.
- Roth, André (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Ediciones Aurora. pp.219.
- Sánchez González, José Juan, Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos), gobernanza y gobernabilidad
- Schumpeter, Joseph. (1963), Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancia, capital, crédito, interés y ciclo económico (3 ed.). México, pp. 254. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Schumpeter, Joseph. (2010), ¿Puede sobrevivir el capitalismo?, (2ª edición). España, pp. 278, Capital Swing Libros.
- Zamitiz, Gamboa Héctor (Coord.). (2021), Un balance de gestión gubernamental Enrique Peña Nieto (2012-2018). México, Bonilla Artigas editores, pp. 507.

### *Fuentes electrónicas*

- Asián, Rosario, Fernández, María y Montes, Óscar. (2013). Más allá de la RSC. Hacia un nuevo paradigma de desarrollo a través de la innovación social. Prisma Social: revista de investigación social, Núm. 10, pp. 30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4694769>
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2014). Informe de la Auditoría financiera y de cumplimiento: 14-0-10E00-02-0236. Grupo Funcional Desarrollo Económico. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0236\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0236_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2019). Informe de la Auditoría de cumplimiento: 2018-5-10E00-19-0431-2019. Grupo Funcional Desarrollo Económico. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018\\_0431\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0431_a.pdf)
- Audretshc, D., (2009), Capital emprendedor y crecimiento económico. Investigaciones Regionales, núm. 15, Asociación Española de Ciencia Regional, pp. 27-45,
- Auletta, Nunzia, y Rivera, Clariandys. (2011). Un Ecosistema para Emprender. Debates Iesa, Vol. 16, Núm. 4, pp 12- 17. <http://www.sela.org/media/3212230/5-auletta-rivera-un-ecosistema-para-emprender.pdf>

- Banco de México (Bnaxico). (2015). Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (Pyme) en México. México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-l/%7B1C74E16B-F3D9-DBA7-6E7E-80C130C76599%7D.pdf>
- Barba-Sánchez, Virginia. (2007). La necesidad de logro y la experiencia del emprendedor: elementos clave en el crecimiento de la nueva empresa. Revista de Contabilidad y Dirección, Núm. 5, España, pp. 121-138. [https://www.researchgate.net/publication/235624994\\_La\\_necesidad\\_de\\_logro\\_y\\_la\\_experiencia\\_del\\_emprendedor\\_elementos\\_clave\\_en\\_el\\_crecimiento\\_de\\_la\\_empresa](https://www.researchgate.net/publication/235624994_La_necesidad_de_logro_y_la_experiencia_del_emprendedor_elementos_clave_en_el_crecimiento_de_la_empresa)
- Canto, Manuel (Comp.), (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas. México, Ed. Siglo XXI, Biblioteca básica de administración pública. pp. 276. [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pcppp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcppp_eap.pdf)
- Cejudo, G., y Michel, C. (2016), Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. Gestión y política pública, volumen XXV, número 1, pp. 3–31. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001)
- Díaz, Juan, Urbano, David y Hernández Ricardo (2005), Teoría económica institucional y creación de empresas. Barcelona, Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, Vol. 11, núm.3, 2005, p. 222. <https://www.Dialnet-TeoriaEconomicaInstitucionalYCreacionDeEmpresas-1358011.pdf>
- Dini Marco y Stumpo Giovanni (coords.). MiPymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/ Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.
- Domańska, Ada, Żukowska, Beata, y Zajkowski, Robert. (2018). Green entrepreneurship as a connector among social, environmental and economic pillars of sustainable development. Why some countries are more agile?. Problems of sustainable development. Polonia. Vol. 13, Núm. 13. pp. 67-76. [https://www.researchgate.net/publication/325627340\\_Green\\_entrepreneurship\\_as\\_a\\_connector\\_among\\_social\\_environmental\\_and\\_economic\\_pillars\\_of\\_sustainable\\_development\\_Why\\_some\\_countries\\_are\\_more\\_agile](https://www.researchgate.net/publication/325627340_Green_entrepreneurship_as_a_connector_among_social_environmental_and_economic_pillars_of_sustainable_development_Why_some_countries_are_more_agile)

- Duarte, Tito y Ruiz, Miryam. (2009). Emprendimiento, una opción para el desarrollo. *Scientia et technica*. Vol. 15, Núm. 43. pp. 326-331. Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84917310058>
- Guerrero, Maribel y Santamaría Carlos. (2020), Ecosistema y actividad emprendedora en México: un análisis exploratorio, *Perfiles latinoamericanos*, Núm. 55, 2020, Enero-Junio, pp. 227-251, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11565209008>
- [https://eduabierta.org/plataforma/pluginfile.php/5756/mod\\_folder/content/0/Schumpeter\\_capitalismo\\_socialismo\\_y\\_democracia\\_cap\\_tulos\\_21\\_y\\_22.PDF](https://eduabierta.org/plataforma/pluginfile.php/5756/mod_folder/content/0/Schumpeter_capitalismo_socialismo_y_democracia_cap_tulos_21_y_22.PDF)
- [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361_es.pdf)
- <https://www.redalyc.org/pdf/289/28911701002.pdf>
- Huamán, Fátima, Guede, Belén, Cancino, Cristhian y Córdova Miguel (2022). Emprendimiento femenino: Perspectiva de alto impacto basada en evidencia de Chile y Perú. *Estudios Gerenciales*. Vol. 38. Núm. 162. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-59232022000100045](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232022000100045)
- M. Dini y G. Stumpo (coords.), “MiPymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/ Rev.1)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361_es.pdf)
- Mason, Colin y Brown, Ross. (2014). *Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship*. Reporte final para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). París. <https://www.oecd.org/cfe/leed/entrepreneurial-ecosystems.pdf>
- Millán Acevedo, Natalia. (2014). Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo, *Política y Sociedad*, 51 (3), 673-693. España. [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2014.v51.n3.43921](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n3.43921)
- Millán, Santander, Aguirre y Garrido. (2015). La coherencia de políticas para el desarrollo en España. *Mecanismos, actores y procesos*. Las personas, la política, el mundo. España. [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-113042/Estudio\\_CPD\[1\].pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-113042/Estudio_CPD[1].pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017), *Entrepreneurship at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, pp. 150.

[https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/entrepreneur\\_aag-2017-en.pdf?expires=1666142100&id=id&accname=guest&checksum=74BC358A49F860FF501024F7F899D9E9](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/entrepreneur_aag-2017-en.pdf?expires=1666142100&id=id&accname=guest&checksum=74BC358A49F860FF501024F7F899D9E9)

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). Issues Paper on Corruption and Economic Growth, 2013. <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/issues-paper-on-corruption-andeconomic-growth.htm>
- Potluri, Seema y Phani, B. (2020). Incentivizing green entrepreneurship: A proposed policy prescription (a study of entrepreneurial insights from an emerging economy perspective). Journal of Cleaner Production, Vol. 259. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652620308908>
- Rodríguez, Alfonso (2009). Nuevas perspectivas para entender el emprendimiento empresarial, Pensamiento y Gestión, Núm. 26, Colombia. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-62762009000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-62762009000100005)
- Santos, Francisco, Barroso, María y Guzmán, Carmen. (2013). La economía global y los emprendimientos sociales. Revista de Economía Mundial, núm. 35, pp. 177-196 Sociedad de Economía Mundial Huelva, España. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86629567010>
- Senado de la República, Diario de los debates del 19 de abril de 2019. [https://www.senado.gob.mx/65/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/3108](https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/3108)
- Schumpeter, Joseph (1942). Capitalismo, Socialismo y Democracia. 1996, Vol. II, Orbis, Barcelona.
- Segura-Mojica, Francisco Javier. (2021). Crowdfunding para el rescate de microempresas. Factores y percepciones de inversionistas potenciales en México. Revista de Ciencias de la administración y economía 11 (21), 71-91. Ecuador. <https://www.redalyc.org/journal/5045/504566292005/504566292005.pdf>
- Shane, Scott y Venkataraman S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. Academy of Management Review. Vol 25. Núm. 1 pp. 217-226. <https://entrepreneurscommunicate.pbworks.com/f/Shane%2520%252B%2520Venkat%2520-%2520Ent%2520as%2520field.pdf>
- Torres, Arturo, y Jasso, Javier. (2017). Entrepreneurial capabilities and innovation in firms from late industrialising countries: a case of study of a mexican firm. Int. J. Work Innovation, Vol. 2, Núm. 1, pp. 101- 120. <https://www.researchgate.net/profile/Javier->

[Jasso/publication/312010310 Entrepreneurial capabilities and innovation in firms from late industrialising countries A case study of a Mexican firm/links/596f89f3aca27280fda31a40/Entrepreneurial-capabilities-and-innovation-in-firms-from-late-industrialising-countries-A-case-study-of-a-Mexican-firm.pdf](https://www.economista.com.mx/publication/312010310-Entrepreneurial-capabilities-and-innovation-in-firms-from-late-industrialising-countries-A-case-study-of-a-Mexican-firm/links/596f89f3aca27280fda31a40/Entrepreneurial-capabilities-and-innovation-in-firms-from-late-industrialising-countries-A-case-study-of-a-Mexican-firm.pdf)

- World Economic Forum. (2014). Entrepreneurial Ecosystems around the Globe and Early-Stage Company Growth Dynamics. Ginebra. pp. 240. World Economic Forum. <https://www.inclusivebusiness.net/sites/default/files/wp/nme-entrepreneurship-report-jan-8-2014.pdf>

### *Hemerografía*

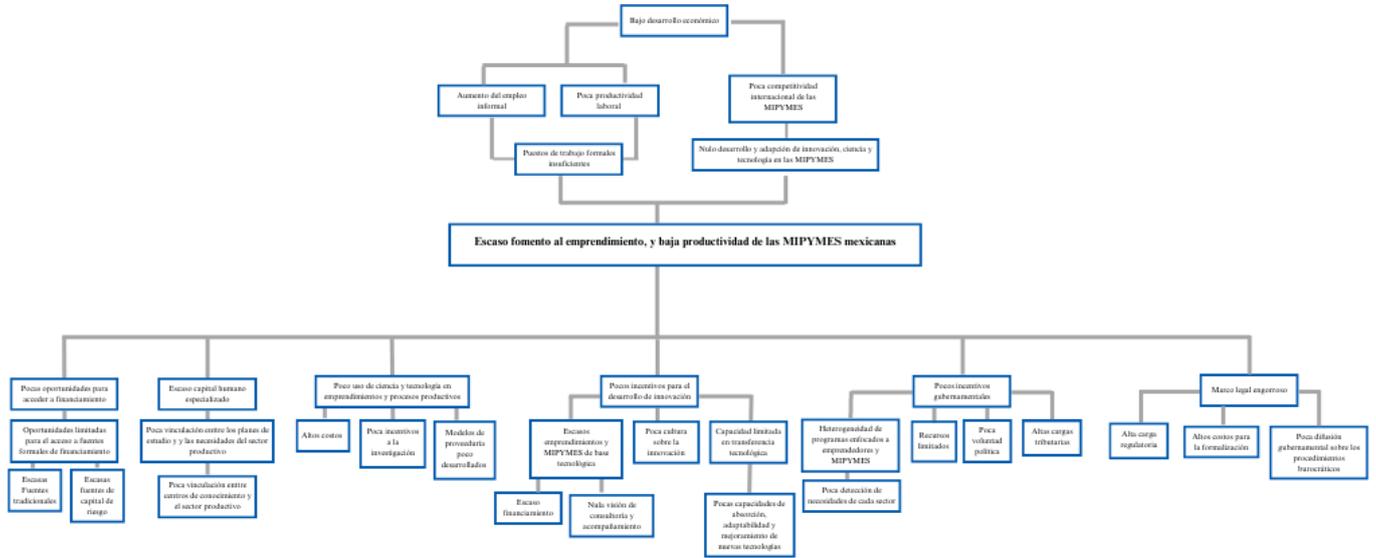
- Albarrán y Monroy (2016, septiembre). Guillotina de 239, 700 mdp al gasto en el 2017; PEMEX la más afectada, El economista. <https://www.economista.com.mx/economia/Guillotina-de-239700-mdp-al-gasto-en-el-2017-Pemex-la-mas-afectada--20160909-0056.html>
- Canal del Congreso (2019, abril). Diputados proponen desaparición del INADEM. Canal del Congreso. [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11902/Diputados\\_proponen\\_desaparicion\\_de\\_INADEM](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11902/Diputados_proponen_desaparicion_de_INADEM)
- Garduño, Roberto (2018, febrero). La Auditoría recomienda al INADEM fortalecer mecanismos de seguimiento. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2018/02/24/politica/010n2pol>
- Gutiérrez, Elsa Martha (2018, octubre). Emprendedores denuncian corrupción dentro del INADEM. Milenio. <https://www.milenio.com/negocios/emprendedores/emprendedores-denuncian-corrupcion-dentro-del-inadem>
- Mez, Elizabeth (2023, mayo). 8 de cada 10 Pymes considera que no hay apoyo federal para el desarrollo de sus negocios. El economista. <https://www.economista.com.mx/el-empresario/8-de-cada-10-pymes-consideran-que-no-hay-apoyo-federal-para-el-desarrollo-de-sus-negocios-20230503-0091.html>
- Nava, Diana (2019, febrero). INADEM no demostró eficacia ni resultados positivos, ASF. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/inadem-no-demostro-eficacia-ni-resultados-positivos-dice-asf/>
- Navarro, María Fernanda (2019, noviembre). Con Peña Nieto, el extinto INADEM no comprobó el uso de casi 380 mdp: ASF. Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/el-extinto-inadem-no-comprobo-el-uso-de-casi-380-millones-de-pesos-asf/>
- Redacción El Economista (2017, febrero). ¿Quièn debe ser el nuevo presidente del INADEM?. El Economista. <https://www.economista.com.mx/el-empresario/Quien-debe-ser-el-nuevo-presidente-del-Inadem-20170207-0146.html>

### *Tesis académicas*

- Santana Villegas, Obed. La coherencia de políticas públicas para el desarrollo como fundamento para generar competitividad sistémica: el caso de la política científica y tecnológica en México (2012-2018). Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.
- Murguía García, Cristian. Coherencia en políticas públicas: una propuesta metodológica para su análisis: el caso de combate a la pobreza en Chiapas. Tesis de maestría. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.  
<http://hdl.handle.net/11651/2426>

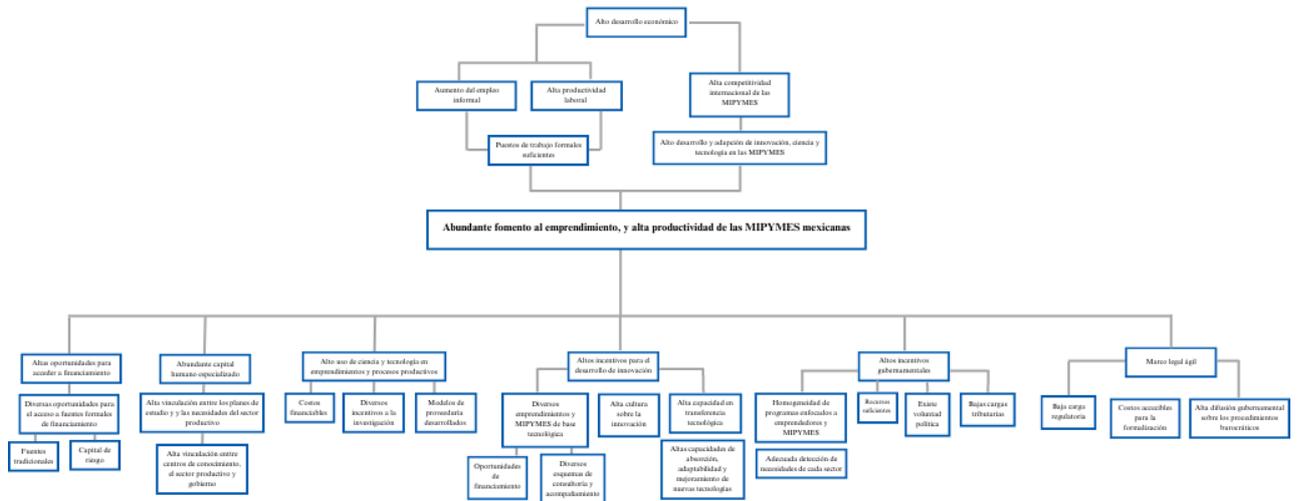
# Anexos

## Anexo 1. Árbol del problema INADEM



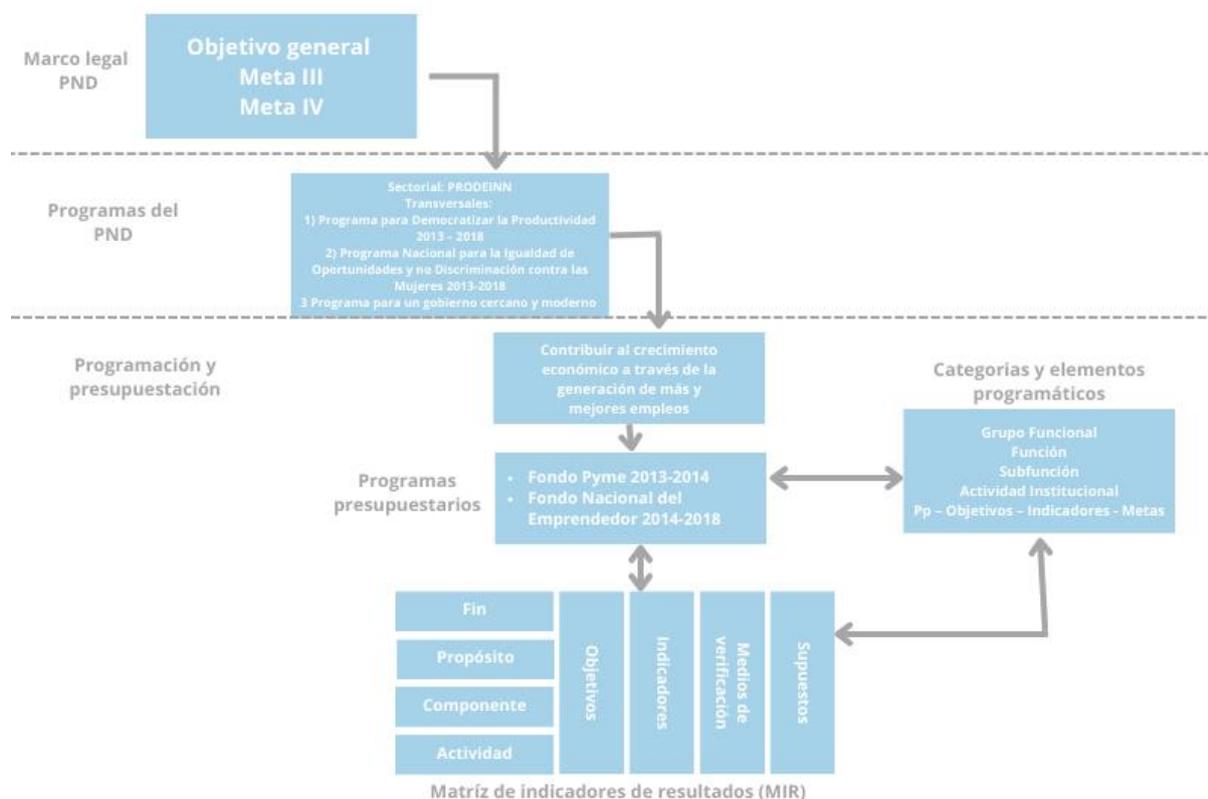
Fuente: elaboración propia con base en FNE, 2013.

## Anexo 2. Árbol de objetivos INADEM



Fuente: elaboración propia con base en FNE, 2013.

### Anexo 3. Estructura Fondo Nacional del Emprendedor (FNE)



Fuente: elaboración propia con base en FNE, 2013.

### Anexo 4. Indicadores de monitoreo y evaluación FNE 2014, 2015, 2016, 2017, y 2028

Indicadores de evaluación
Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior.
Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas.
Porcentaje de Encuestas con respuestas positivas de los beneficiarios respecto a la utilidad y efectividad de los apoyos recibidos.
Empresas que acceden a financiamiento a partir de los fondos de capital de riesgo apoyados con coinversión del INADEM desde que se creó en 2013.
Porcentaje de aprobación del Programa de Incubación en Línea para el fortalecimiento de habilidades gerenciales Porcentaje de MIPYMES de sectores estratégicos que fortalecieron sus capacidades de gestión y habilidades gerenciales en relación con el total de MIPYMES apoyadas a través de las convocatorias.
Porcentaje de MIPYMES apoyadas con proyectos de innovación para generar nuevos productos, procesos o servicios para uso propio o de otros.

Porcentaje de empresas apoyadas para incorporarse como proveedoras de empresas participantes en las cadenas globales de valor.

Porcentaje de MIPYMES apoyadas con certificaciones para que incrementen su productividad y logren incorporarse en cadenas globales de valor..

Porcentaje de recursos destinados para promover el desarrollo regional.

Porcentaje de MIPYMES de mercados y centrales de abasto apoyadas para incrementar su productividad.

Porcentaje de entidades federativas que ingresan proyectos al amparo de los convenios de coordinación para promover la reactivación económica.

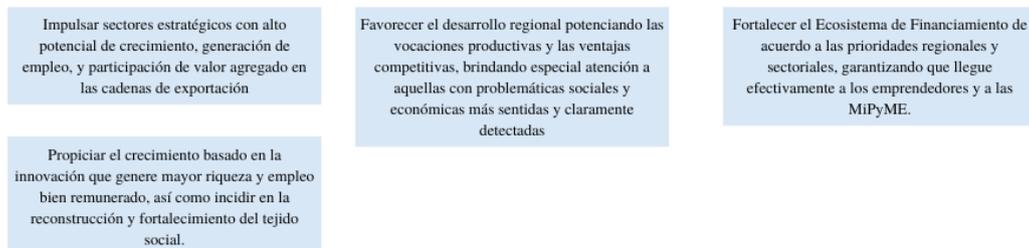
Fuente: elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) FNE, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

## Anexo 5. Objetivos INADEM

**Objetivo principal:** Instrumentar, ejecutar y coordinar la política 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 bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial.



### Líneas de acción estratégicas



Fuente: elaboración propia con base en INADEM 2013-2018.

## **Anexo 6. Transcripción Entrevista a Enrique Jacob Rocha, Ex presidente del INADEM 2013- 2016.**

NMG: Nicole Mejía Guzmán

EJR: Enrique Jacobo Rocha

NMG: Su experiencia y su visión para mí son fundamentales porque lo que quiero hacer es triangular las perspectivas, la mía desde la academia, la suya como implementador de la política y retomar algunos casos de éxito de beneficiarios.

NMG : Este es el consentimiento informado de la entrevista, toda la información que usted me dé la voy a grabar; solamente la voy a utilizar yo, la voy a procesar yo, y en la Tesis se va a incluir la entrevista como un anexo, si usted lo desea puedo guardar confidencialmente su nombre y no lo publicaré. La entrevista es una entrevista dividida en tres partes, son doce preguntas muy cortitas justo por el tiempo.

**NMG: ¿Cuál considera que era la situación del emprendimiento y el ecosistema emprendedor en el país, antes de tomar la decisión de la creación?**

EJR: Mira antes te comentaría que existe un debate respecto a qué tanto se justifica que el gobierno se meta como un actor fundamental en el acompañamiento a emprendedores, ¿por qué? Porque algunas gentes te dicen que el mercado es el que tiene que decidir si una idea, si un emprendimiento al final va caminando eh, funciona y si funciona es porque el mercado hace todo y no que en un momento determinado ese emprendimiento recibe recurso público externo y entonces prolongues una agonía y al final el emprendimiento no se dio, y tu sacrificaste recurso público. Entonces ese era un tema que estaba ahí presente y que me lo repitieron varios actores porque –te recuerdo- yo fui presidente del Instituto Nacional del Emprendedor desde el inicio de la administración de Peña, pero desde el período en el que fue declarado presidente electo y hasta que inició su función el presidente electo nombró a una serie de coordinadores sobre distintos temas y uno de ellos fue la coordinación sobre emprendimiento -sobre acciones de emprendimiento-, me la encargó también a mí. Entonces ese lapso de tiempo lo utilicé para platicar con muchas gentes y yo claramente veía esas dos posiciones quienes te decían: “hay que intervenir hay que ayudar” y quienes te decían “no, hay que dejar que la mano invisible sea la que decida, es decir la mano invisible del mercado. Entonces con estas disposiciones es que nos damos a la tarea de plantear este instituto y el diseño del instituto no fue algo que salió de mi cabeza, sino que abrimos un período de consultas con los mismos actores para escuchar su

punto de vista respecto a lo que teníamos, es decir, lo que se había tenido en el pasado inmediato lo que ellos veían como positivo, lo que ellos veían como agotado. Hicimos reuniones por sectores con las instituciones académicas con las organizaciones empresariales, con el sector financiero, con el sector de fondos de capital con el sector de acompañamiento internacional y ya con eso, digamos, “sobre la mesa” fue que hicimos el diseño original del instituto. Entonces me regreso un paso a tu pregunta me la vuelves a preguntar nada más para...

**NMG: Sí, era ¿Cuál considera que era la situación del emprendimiento y el ecosistema emprendedor?**

*EJR: Ok, entonces lo que tú me preguntas es importante conforme a esas dos visiones porque nosotros no inventamos el emprendimiento ni inventamos el ecosistema era un proceso que se venía dando y ese fue uno de los puntos de partida de creación del instituto con esta visión de los que sí y de los que no, lo que nosotros hicimos es plantear que cada una de nuestras acciones tenía que estar enfocada a tratar de corregir las imperfecciones del mercado para facilitar digamos el tránsito de ciertas acciones. Muchas veces o la mayoría de las veces uno de los temas que estaban ahí presentes eran cierto tramos de información que no se conocían entonces, yo soy un emprendedor, necesito un tipo de acompañamiento especializado, pero no sé qué la Universidad Nacional Autónoma de México tenía una licuadora de alta tecnología que me podía ser de utilidad y no lo sabía; quizás tenía la suerte de platicar con él -y te decía- ¿no has ido a ver Incubask que está en Tecámac? O ¿no has ido a la incubadora equis?, pues no lo sabía, le dieron el TIP y tuvo la suerte de que fue referido, pero el que no fue referido pues se la tuvo que ver con el mismo y quizás esa situación impidió que fuera más rápido o incluso que diera el paso de la muerte y sacar adelante su emprendimiento por eso lo primero que teníamos que hacer era, con lo que ya existiera que existía mucho, era identificar muy bien donde había ciertas imperfecciones de mercado y ayudar a superarlas, entonces uno de ellos era cómo podemos mapear el ecosistema, es decir, ¿dónde se encontraban todos los actores que se encontraban alrededor del mundo del emprendimiento?, todos los fondos de capital, todas las instituciones educativas, todas las incubadoras, otras metodologías de emprendimiento, mapearlos una vez que los tuviéramos mapeados iniciar con el impulso a la red de apoyo al emprendedor que no era otra cosa que el resultado del mapeo de todos estos actores a nivel nacional y local para romper esta barrera de mercado que era la falta de información. Nosotros suponemos que con esto si un emprendedor quería dar un paso hacia un tipo de tecnología especializada con la red de apoyo al emprendedor podía rápidamente identificar la institución educativa la incubadora o el especialista en esa materia que le pudiera dar la asesoría. Entonces rompíamos esa barrera*

de información, entonces regresando a tu pregunta yo diría nos encontramos con un ecosistema vibrante, muy comprometido porque la gente que está en un emprendimiento son gentes muy comprometidas que tienden apoyar a otras gentes. Y también hay que decirlo, veníamos de cerca de doce años de política sistemáticas en apoyo a pequeñas empresas y emprendimiento, desde los tiempos de Fox que es más o menos cuando comienza esta política, pero ya mucho más enfocada.

**NMG: ¿Cuál era la visión y/o prospección del emprendimiento a nivel institucional? 08:55**

EJR: De una parte, teníamos digamos, el ecosistema que de alguna manera a una empresa o algún emprendedor que se planteaba un objetivo como crear la empresa o fortalecerse, pero además de ello había que categorizar a los participantes en una tenía emprendedores –en teoría todos podemos emprender- oportunidades de emprendimiento hay en todas partes. Y si por supuesto habría que categorizarlas y lo más importante para nosotros es que esas categorías también se iban a reflejar en estructura de las convocatorias de acompañamiento y recursos. Porque si tú estabas hablando de un emprendedor de bajo impacto, es decir, el hijo de alguien que tiene una tienda de alimentos o tienda de abarrotes, y de repente se le ocurre hace algo similar, pero con una nueva innovación teníamos acompañamiento en ese tipo de programas. O bien un emprendimiento basado en temas digitales innovador que podía cambiar el juego y las reglas de una actividad y solo un emprendedor de mediano impacto con altos niveles de riesgo que necesitaba un tratamiento diferente y que necesitaba acceso a un tipo de recurso diferente un capital más bien semilla o capital de riesgo, en donde tú sabes que con esta persona tus posibilidades de éxito son muy bajas, pero tienes el incentivo de que si a pegan vas a tener retornos altos. Entonces digamos que tenemos medio categorizado este tema, emprendedores de bajo impacto, emprendedores de mediano impacto y emprendedores de alto impacto, lo mismo en el acompañamiento de pequeñas empresas tradicionales hasta empresa de manufactura, estábamos segmentando y por otra parte también apoyamos a quienes jugaban un rol en el ecosistema, es decir, dábamos cursos de acompañamiento las incubadoras y dábamos cursos de acompañamiento a las instituciones educativas par temas de capacitación y formación con el agregado de que el recurso no se daba a ellas sino se lo dábamos al que le solicitábamos el servicio, es decir, yo soy una incubadora yo estoy funcionando, llega Daniel y me dice yo tengo interés en que me acompañes, mis servicios son de diez pesos ingresa a la convocatoria del instituto. De esta manera se ayudaba a toda esta categoría de solicitantes de este recurso y así es como estaba estructurada nuestra convocatoria. La convocatoria de tal forma que tú puedas acceder al recurso público que todos años da que todos los años daba el

congreso. Y lo veíamos como un mecanismo de impulso, como tener un mecanismo de tránsito de la informalidad a legalidad. Y también tenía la finalidad de promoción del emprendimiento porque lo que nosotros pensábamos es que en las universidades y centros de educación media superior y muchas veces tu llegas tu proceso de formación y bueno entre tus alternativas está la posibilidad de que tu emprendas tu negocio y puedes salir como un profesional a dar cursos de lo que aprendiste puede servir para contratarte, pero también puedes salir para ser tu propia empresa.

**NMG: ¿Cuáles considera usted fueron los motivos por los que el gobierno federal de ese entonces decidió como prioritaria la política de apoyo al emprendimiento? 15:37**

EJR: Yo creo que en primer lugar, es un medio para fortalecer a la pequeña y mediana empresa lo que representa o la mayor parte del tejido empresarial el hecho de que una pequeña empresa o una micro empresa tenga a donde recurrir para fortalecer su negocio para hacer su transición al mundo digital es muy importante, además es un medio de impulso a la innovación, porque la innovación también se puede dar como particular al hacer aportes a la investigación, no solo se da en las universidades o centro de innovación sino también mediante el emprendimiento se impulsa el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas . Y la otra también de tener la oportunidad de favorecer un mayor encadenamiento y las grandes empresas con empresas más pequeñas. También tenemos programas para las llamadas empresas tractoras donde básicamente apoyabas no a la empresa grande, sino que apoyabas que esa empresa se vinculara con su cadena de suministro para que pequeñas empresas tuvieran oportunidades de crecimiento. Yo ahí veo varias ventajas una también importante, teníamos un proyecto bastante ambicioso, pero se constituyó en ciertos aspectos como una especie de ombudsman de los pequeños empresarios, muchas veces nos tocó ir a las reuniones de asociación mexicanas de bancos a seguir argumentando por ejemplo necesitaban sus productos presentados con empaques pyme sin ser completamente innovadores. O también con unos temas con el SAT porque también el tratamiento que les daban con el IVA era terrible por que ibas comenzando, hacías tus inversiones en el capital y el SAT no te devolvía el IVA, porque te ponía una serie de trabas etc. Cuando tú tenías que tener una consideración especial porque eras una empresa que apenas estabas empezando a salir, entonces yo como defensor de ese tema poníamos mesa la cual emprendedores de carne y hueso junto con el jefe del SAT se replanteaban.

EJR: Luego la otra pregunta, nunca entendí que era lo que perseguía el gobierno federal porque al final prácticamente acabó con todos los planes de apoyo y se quedó solo con los planes de

acompañamiento a base de la pirámide un poco correspondiente a su política de apoyar los que menos tienen sin tomar en cuenta que otros segmentos de empresas que son medianas son fuertes contratadores de gente.

**NMG: ¿Se pueden identificar de manera clara las problemáticas o necesidades del sector? 20:26**

EJR: Te comento hubo un tema que regularmente ocupábamos cada año era los niños con las entidades fiscalizadora es una amplia gama fiscalizadora claro la más directa la federación pero también un par de identidades que están evaluando los programas “hacienda” luego hay entidades de la sociedad que están evaluando los programas hay un amplia gama digamos de jugadores que estaban permanentemente analizando el recurso público para ver si los programas estaban del lado de estas políticas públicas, estaban bien diseñados tenían perfectamente definido el problema estaban enfocados a resolver el problema también tenía el mecanismo para evaluar el impacto de estos programas esto también nos sirve para utilizar ciertas metodologías en la estructuración de los programas y eficacia de ellos ..

Existe una asociación civil se GESOC que es gestión social una especie de cabeza de colectivos de asociación civil y que se dedican a revisar la aplicación del recurso público , entonces GESOC lo que hizo hace muchos años fue lo que pasó por ahí por el 2008 -2009 o 2010 no recuerdo entonces lo que hace GESOC hacer metodología con toda la información pública disponible en las redes y todo eso hacia una evaluación de los programas y entonces definía - “En estos 70 programas hay información y podemos analizar en estos 30-40 son la caja oscura de los recursos” tenían una metodología para hacer un rating de acuerdo a la metodología este es el mejor programa y este es el peor programa .. Uno de los que participaba ahí era la cabeza de GESOC Alejandro Gonzales tenía mucha visibilidad porque era una especie de colectivo de otra solución y digamos su gran aportación era que cuando llegara el presupuesto a la cámara ellos eran recibidos por la comisión de presupuestos y eran presentados con el mensaje de – “oigan ustedes recibieron el recurso público aquí está la evaluación de nosotros respecto a la evaluación de diversos programas que traen recurso fiscal nuestra recomendación es que le pongan recurso a los que están mejor, le quiten recurso a los que no están y de plano no le den a los oscuros cero” .

EJR: Y mira te pongo un dato cuando nosotros iniciamos estábamos en el 2012 o 2013 el fondo pyme el anterior que fue el cierre del 12 daba más o menos al lugar 67 o 68 algo así de 75 programas públicos nos prometimos ir mejorando que en el 2014 íbamos a estar en el primer

lugar y eso fue porque les hicimos caso a estas entidades porque lo que queríamos era que los programas que estábamos aplicando fueran perfectamente bien enfocados al programa para el cual fue dedicado todo este tipo de cosas , cada año saca su reporte actualmente no sé por qué ya no hay mucha información de los programas

**NMG: ¿Cuáles eran los objetivos o el objetivo principal que tenía el instituto en el desarrollo del ecosistema? 24:36**

EJR: El objetivo era el fondo nacional emprendedor era la mejora competitiva de las pequeñas empresas se definió una fórmula para medir su impacto no solo eso, junto con la Secretaria de Hacienda en algún momento el Instituto Nacional Emprendedor pusieron sobre la mesa con el INEGI la posibilidad de hacer una encuesta específica que es la ENAPROCE que se hizo en dos ocasiones, incluso las dos fueron financiadas por una parte de INADEM, INEGI no es sencillo, ellos tienen sus programas de encuestas, si tu quieres una especial tienes que pagar en este caso BANCOMEXT y nosotros tuvimos que hacer el primer pago luego fue INADEM y hacienda fue el segundo pero ya no se ha realizado una nueva ENAPROCE yo espero que en algún momento lo retomen porque está precisamente dirigida a esto es decir a la mejora competitiva de las pequeñas empresas digamos lo que conseguías, había variantes de acuerdo a cada convocatoria pero en el fondo era incidir en la mejora de la productividad de las pequeñas empresas intervenidas con el recurso público.

**NMG: ¿Cuáles considera que fueron los principales obstáculos o las áreas de oportunidades que se enfrentó el instituto durante tu implementación? 26:31**

En los obstáculos yo diría que ahí adentro hay distintas áreas en la Administración Pública disposiciones, normativas que no ayudan al desarrollo en las cuales encontrabas poca sensibilidad y planteamientos era como te comentaba el tema del SAT un aspecto específico que era el IVA pero también había otros en los que tenía que ver la apertura de la empresa donde siempre te encontrabas con servidores públicos que intentaban o te seguían dando un trato de mayor complejidad en las pequeñas empresas cuando las empresas pequeñas dieron uno de los temas que nosotros incluso ponemos sobre la mesa en la empresa mediana normalmente tienes un departamento que te ayuda hacer estos trámites y sin embargo en la micro es la persona la que tiene que realizar los trámites entonces en lugar que la persona .

**Anexo 7. Consentimiento informado para entrevista Enrique Jacob Rocha.**

## **CONSENTIMIENTO INFORMADO**

## **Introducción**

Mi nombre es Nicole Mejía Guzmán. Soy Maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), motivo por el cual me encuentro recabando información sobre las expectativas, y experiencias de los involucrados en el diseño e implementación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) 2013-2018, ya sea desde la experiencia de los funcionarios claves, como de los beneficiarios de dicho instituto.

Esta entrevista forma parte del proyecto de investigación: Política de apoyo al emprendimiento en México por parte del INADEM durante 2013-2018.

## **Objetivo**

Recabar desde la propia voz de los diseñadores e implementadores de la política de apoyo al emprendimiento su visión, expectativas, y el panorama que ellos auguraban para el emprendimiento en nuestro país, así mismo, obtener desde su experiencia, su perspectiva sobre cuáles fueron los obstáculos y áreas de oportunidad a las que el INADEM se enfrentó durante su existencia.

## **Participación**

Usted ha sido invitado a participar en esta entrevista, ya que es considerado como un actor fundamental en alguna de las etapas de la política pública (diseño, implementación o evaluación). La entrevista tiene una duración aproximada de 25 minutos, en los cuales no se busca emitir juicios positivos ni negativos sobre los participantes, sólo recabar percepciones y experiencias que ayuden al entendimiento de la política.

En cualquier momento usted puede interrumpir la entrevista, y retomarla cuando lo considere, o bien, decidir no participar en el proyecto.

## **Del uso de la información**

Toda la información que proporcione durante esta entrevista es para uso exclusivamente académico, será utilizada y procesada únicamente por Nicole Mejía Guzmán, y publicada como parte de un anexo en el proyecto de investigación. Sus datos personales como nombre, cargo y funciones administrativas durante cierto periodo de implementación del INADEM también se mencionarán en el anexo, y su percepción y experiencia ayudarán a construir el apartado de análisis de la política y las conclusiones. Así mismo, si usted lo desea puede solicitar la confidencialidad de dichos datos personales, y solo se utilizarán las apreciaciones que usted comparta.

## **Aclaraciones**

Si tiene alguna duda comunicarse con el Dr. Juan José Sanabria López al correo electrónico: [jjsanabria@catlan.unam.mx](mailto:jjsanabria@catlan.unam.mx), o con la Lic. Nicole Mejía Guzmán al correo electrónico: [nicole.mejia.guzman@hotmail.com](mailto:nicole.mejia.guzman@hotmail.com)

---

Firma y nombre del participante

**Entrevista: Enrique Edgardo Jacob Rocha**

Presidente del INADEM 2013-2017.

**Parte I: Percepción sobre el emprendimiento**

1. Antes de la creación del INADEM, al comienzo del gobierno de Enrique Peña Nieto, ¿Cuál considera usted que era la situación del emprendimiento y el ecosistema emprendedor en el país?;
2. ¿Cómo surgió el diseño y creación del INADEM? (Seguimiento de políticas pasadas, réplica de pp internacionales, sector en crecimiento, eficientar el gasto y los procesos administrativos enfocados al sector);
3. ¿Cuál era la visión y/o prospección del emprendimiento a nivel institucional?;
4. ¿Cuáles considera usted fueron los motivos por los que el gobierno federal de ese entonces decidió como prioritaria la política de apoyo al emprendimiento?;

**Parte II: Dimensiones de la política**

5. En el diseño del INADEM, ¿Cuál era la detección del problema, es decir, las problemáticas o necesidades que dieron paso a su creación?;
6. ¿Cuáles eran los principales objetivos del INADEM?;
7. ¿Durante su liderazgo, cuál fue la principal estrategia de acción del INADEM (Red del emprendedor)?;
8. ¿Cuáles considera que fueron los principales obstáculos o áreas de oportunidad a las que se enfrentó el INADEM desde su creación hasta su extinción?;
9. En rasgos generales, ¿cuál cree que fue la percepción del sector emprendedor sobre el INADEM?;
10. Derivado de su desaparición, ¿cuál cree que fue el panorama de los beneficiarios del INADEM?;

**Parte III: Prospección**

11. ¿Considera importante contar con un instituto dedicado específicamente al emprendimiento?, ¿Por qué?;
12. ¿Cuál es la prospección que usted da al emprendimiento en el país actualmente?.