



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

*Fondo Nacional Emprendedor ¿Una política para el  
desarrollo social?*

## ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
Especialista en Desarrollo Social

P R E S E N T A:  
Estefanía Béjar Rodarte

TUTORA:  
Dra. Iliana Yaschine Arroyo

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., MAYO DE 2018



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.

# Indice

## **1. INTRODUCCIÓN**

## **2. MARCO ANALÍTICO**

2.1. POLÍTICA PÚBLICA

2.2. POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA  
CONCEPTUAL

2.3. MERCADO LABORAL ACTIVO

## **3. FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR**

3.1. DIAGNÓSTICO

3.2. MARCO NORMATIVO

3.3. DISEÑO DEL PROGRAMA

3.4. INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA

3.5. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y COBERTURA

## **4. CONCLUSIONES**

BIBLIOGRAFÍA



Palabras clave: Programa presupuestario, desarrollo social, política social, mercado laboral activo.

Resumen: El presente documento realiza un análisis del programa presupuestario, Fondo Nacional Emprendedor (S020), considerado como programa para el desarrollo social por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Para evaluar al programa bajo un enfoque social, se utilizó un marco analítico que considera las características de la política social y de las políticas activas de empleo.

Key words: Budget program, social development, social policy, active labor market.

Abstract: This document presents an analysis of the budget program, Fondo Nacional Emprendedor (S020), considered as a program for social development by the National Council for the Evaluation of Social Development Policy. To evaluate the program under a social approach, an analytical framework was used, which considers the characteristics of social policy and active employment policies.

# INTRODUCCIÓN

Dentro de los compromisos que el Estado adquiere con los ciudadanos se encuentra la realización efectiva de los derechos sociales. Cada derecho contiene un valor agregado que dota a los ciudadanos de herramientas para alcanzar un desarrollo integral y una vida digna, por ello, el Estado y sus autoridades, además del compromiso, se obligan a promover, proteger y garantizar los derechos de cada persona bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Molina (2006), en su artículo “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina”, explica que la cobertura o alcance de los derechos que el Estado debe garantizar para el universalismo básico apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad y un conjunto restringido de prestaciones básicas que circunscriben las prestaciones esenciales del derecho universal que varía desde las posibilidades presupuestarias e institucionales propias de cada país. Por su parte, el enfoque de derechos en la protección social implica brindar un marco conceptual para la planificación de políticas públicas.

El desarrollo social posee como característica primordial su deseo por armonizar las políticas sociales con medidas diseñadas para promover el desarrollo económico. Este enfoque de estudio vincula directamente el bienestar social con políticas económicas. Cuando ambos elementos no se conectan ocurre lo que Midgley (1995: 20) denomina desarrollo distorsionado, es decir, hay elementos que apuntan hacia el desarrollo

económico, pero no social, esto sucede cuando se excluye a grandes sectores de la población de los beneficios del proceso de desarrollo.

La característica primordial de la política pública es velar por el interés y beneficio público como se expuso anteriormente. La política o programas para el desarrollo social que surjan de un enfoque de vinculación del bienestar social y la política económica se relacionan con una visión que promueva la realización de los derechos económicos y sociales de la ciudadanía, implicando una efectiva pertenencia a la sociedad o ciudadanía social<sup>1</sup>. Como mencionan Cechhini, S. y Nieves, M. (2015: 338)

El desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, la decisión de una sociedad de vivir entre semejantes (Igualdad), sin que esto signifique homogeneidad en la manera de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a la población la oportunidad de participar en los beneficios de vida colectiva y en las decisiones respecto a cómo orientarla.

Lo anterior se expone para comprender el por qué y para qué de la predilección del Estado por optar por un modelo cuyo enfoque está en el desarrollo (social y económico), más allá del crecimiento económico. El desarrollo social es parte primordial de la agenda pública. En algunos casos, se expresa con reformas a sectores completos, en otros, se manifiesta con la puesta en marcha de programas enfocados en atender a grupos vulnerables o en condiciones económicas o sociales adversas. En México, como en otros países, se concibe al desarrollo social como estrategia para

---

<sup>1</sup> Este concepto acuñado por Thomas H. Marshall se refiere al *status* que se concede a los miembros de *pleno derecho* de una comunidad, es decir, gozan del conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. El concepto de ciudadanía social consiste en asegurar que cada persona sea reconocida como un miembro pleno en una sociedad de iguales. (Añón 2002)

la reducción de la pobreza, ergo su persistencia en la agenda pública y en la asignación de recursos públicos, sin embargo, esto no asegura ni el desarrollo social ni la reducción sostenible de la pobreza.

Los elementos esenciales de la política pública o los programas de protección social, según Cechhini, S. y Nieves, M. (2015), en su artículo referente al enfoque de derechos, son:

- ◆ Integralidad
- ◆ Participación
- ◆ Institucionalidad
- ◆ Rendición de cuentas
- ◆ Igualdad y no discriminación
- ◆ Transparencia y acceso a la información.

En México, por ejemplo, quedan por atender elementos del desarrollo de la política pública necesarios para alcanzar la eficiencia y eficacia que explica Luis Aguilar (1993) en su libro: “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Muchos programas y políticas, desde su diseño hasta la evaluación de su ejecución, carecen de opinión, participación y corresponsabilidad del sector ciudadano correspondiente, público o privado, necesario para alcanzar el bienestar y el desarrollo económico.

El presente documento realizará un análisis del programa presupuestario S020 Fondo Nacional Emprendedor (FNE) como programa público, clasificado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como programa para el desarrollo social, por ello es necesario comenzar con un marco general necesario para comprender, a grandes rasgos, los conceptos<sup>2</sup> que dan pie a la creación de un programa

---

<sup>2</sup> Enfoque de derechos, desarrollo social y política pública.



público. El FNE pone énfasis la creación de nuevos negocios, sin embargo, este documento pondrá atención a un resultado relevante de la operación del Programa, es decir, creación de *nuevos empleos*.

Como lo menciona Norma Samaniego (2002: 44) en su artículo publicado en la CEPAL.

Los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa y al autoempleo constituyen una vertiente nueva, que ha adquirido relevancia especial en América Latina en la última década. En años recientes han surgido en todos los países analizados una multitud y diversidad de programas orientados hacia este sector, cuya presencia es crucial en el ámbito productivo y en la generación de empleo en la región.

Para ello, es primordial comenzar con un marco referencial de la política social en dónde circunscribir los elementos del Programa. Posteriormente, se expone el escenario actual de México y el problema que da pie a la creación de dicho programa, así como el camino histórico que da sustento normativo a su ejecución. También, las características generales que componen el programa como: sus objetivos y su alineación con la planeación nacional y sectorial. Para concluir con un breve, pero enérgico análisis del Programa como parte de una estrategia de política social.

# MARCO ANALÍTICO

## 2.1 POLÍTICA PÚBLICA

Según Aguilar (1993), la política pública es, esencialmente, el diseño, ejecución y evaluación de planes de acción cuyo objetivo reside en la resolución de problemas públicos con eficacia y eficiencia en un contexto institucional válido. La política pública es una acción gubernamental y pública, sin embargo, no cualquier acción gubernamental puede ser considerada de naturaleza pública; para que esto suceda debe cumplir con ciertas características como:

- ◆ Periodicidad;
- ◆ Obedezca el marco de la ley;
- ◆ Gasto responsable del recurso público;
- ◆ Opinión, participación y corresponsabilidad del público ciudadano;
- ◆ Transparencia, rendición de cuentas sobre acciones y resultados al público ciudadano.

Es relevante poner en contexto estas características, pues al realizar la descripción del programa se pondrá especial atención a la periodicidad, el marco legal al que se encuentra sujeto y el uso responsable de los recursos públicos.

Sin embargo, al considerar al Programa como estrategia para el desarrollo social del país, se revisarán los elementos de la política social y de las políticas activas de empleo pues, como se mencionó, la ejecución del Programa genera nuevos empleos.

## 2.2 POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA CONCEPTUAL

Dean (2012) define la política social como el estudio de las relaciones sociales necesarias para el bienestar humano y los sistemas en los cuáles ese bienestar se debe promover. Asimismo, así como la política pública para Aguilar (1993), la política social para Dean (2012) refleja un enfoque multi e inter disciplinario con estudios prácticos y visión analítica. La política social, su estudio y ejecución, reflejan la dependencia entre los miembros de una sociedad específica.

Sin embargo, esta dependencia crece cuando la mayoría de los miembros de una sociedad no pueden “ganarse” la vida; es entonces cuando la política social entra en acción para alcanzar el bienestar de cada uno de sus miembros.

En México, el órgano encargado de la medición de la pobreza, el Coneval (2017), publicó su “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016” donde reportó que del 2012 al 2014 se registró un aumento porcentual de personas en pobreza al pasar de 45.5 a 46.2 por ciento, esto representa que el número de personas en pobreza se incrementó de 53.3 a 55.3 millones de personas. La medición 2016 reportó una disminución porcentual del 2.6 por ciento, sin embargo, el número de personas en pobreza sigue estando por encima de los 50 millones (53.4 millones), de las cuales el 7.6 por ciento (9.4 millones) viven en situación de pobreza extrema.

Frente a un escenario poco alentador y la obligación constitucional del Estado mexicano de garantizar los derechos sociales y eliminar la pobreza,

el gobierno implementa políticas públicas enfocadas a la erradicación de la pobreza y la vulnerabilidad. Sin embargo, por lo menos en el periodo mencionado, su éxito ha sido mínimo.

Con base en lo anterior, resulta pertinente realizar una revisión analítica de las bases conceptuales que sostienen a las concepciones de pobreza y las políticas orientadas a su disminución. Las siguientes páginas se proponen realizar una revisión de conceptos, como pobreza y política social. Así como, las diferentes herramientas que integran a las políticas públicas orientadas a la disminución de brechas y garantizar derechos, verificando los elementos comunes y diferenciadores en cada concepto.

Autores como Haughton y Khandker (2009) definen a la pobreza como la privación del bienestar, mientras que la perspectiva de la ONU señala que es “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende, no sólo de ingresos monetarios, sino además del acceso a servicios” (Spicker, 2009: 294). Por su parte, Coneval establece que las personas se encuentran en situación de pobreza “cuando poseen al menos una carencia social (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (Coneval, 2017).

Con base en las definiciones mencionadas, se presenta el Cuadro 1:

## Cuadro 1.

### *Rasgos específicos y elementos comunes en la definición de pobreza*

FUENTE	RASGOS ESPECÍFICOS	ELEMENTOS COMUNES
<b>HAUGHTON Y KHANDKER (2009)</b>		Pobreza como privación de bienestar.
<b>ONU</b>	Énfasis en carencia de servicios básicos.	La pobreza no depende exclusivamente de los ingresos, sino que es la privación severa de necesidades humanas básicas.
<b>Coneval</b>	Diferenciación entre necesidades alimentarias y no alimentarias.	Pobreza cuando se presenta al menos una carencia social y el ingreso es insuficiente para solventarla.

Cuadro 1. Elaboración propia con información de Coneval (2017 y Haughton y Khandker (2009).

Como se observa en el Cuadro 1, existen concurrencias entre estas definiciones pues confluyen bajo la premisa que la pobreza es *la privación de necesidades básicas*, las cuales se encuentran en carencias sociales que no pueden ser solventadas; situación que afecta directamente el bienestar de la persona.

Con el objetivo de revertir esta situación, cada país diseña políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Bajo esta perspectiva se genera la política social nacional, la cual puede ser definida

como un subconjunto de las políticas públicas de cada Estado, orientadas a los propósitos mencionados; por la complejidad de su objeto de intervención, suele ser muy amplia<sup>3</sup>. Su instrumentación implica la ejecución de diversas acciones y programas que, a pesar de poseer como ejes rectores a la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad, y la generación de una red de protección social, su diseño y ejecución no necesariamente son basados en evidencia y atendiendo de modo integral a los elementos que componen a los problemas públicos que buscan resolver.

Bajo esta idea, Levy (2007: 7) considera que la política social es “el conjunto de medidas que instrumenta el Estado para redistribuir el ingreso, proteger a la población contra diversos riesgos y aumentar su bienestar”. Por su parte, Ortiz (2007: 06), plantea que la política social es un “instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales (...). La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores”.

Siguiendo la misma línea, para el Banco Mundial (1999: 4) la política social debe, además, generar “*desarrollo social en la población*, es decir, aumentar su capacidad para mejorar su vida y para influir en las decisiones que las afecten”, por ello, plantea que sus principales ocupaciones son el garantizar el acceso efectivo a derechos por medio de un acceso universal a servicios básicos, generando empleos de calidad, ampliando los sistemas de protección social, y fomentando la integración

---

<sup>3</sup> Incluye sectores, como: salud, educación, infraestructura, entre otros.

social (igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, no discriminación, inclusión de grupos excluidos, etcétera).

Sin embargo, desde la perspectiva de Robert Holzmann y Steen Jorgensen (2000), esta amplitud de nociones sobre la política social puede ser problemática, pues en la actualidad ésta no puede mantenerse exclusivamente en el campo del deber ser, sino es necesario que se defina con especificidad, claridad y realismo, es decir, la formulación de la política social debe considerar los escenarios y crisis globales económicas, así como los riesgos que traen consigo, al momento de plantear las líneas de acción de cualquier política. Asimismo, consideran que los contextos han cambiado y no se puede delegar la completa responsabilidad al sector público. Como se mencionó, la intervención del gobierno en materia de política social se debe justificar y delimitar, pues existe obligación a la participación de los sectores sociales en la construcción, implementación, monitoreo y evaluación de la política social.

Levy (2007) señala que el debate en materia de política social no debe cimentarse bajo el supuesto que todas las personas quieren ingresar al mercado laboral formal para obtener los beneficios de la seguridad social, pues no se debe olvidar que la labor informal del mismo modo otorga beneficios con del acceso a los programas y políticas de la protección social. En general las diversas concepciones de política social aquí mencionadas convergen al considerar que el propósito de ésta es aumentar el bienestar social. No obstante, el cómo crear bienestar y darle sostenibilidad son actividades que muestran divergencias entre diversos autores. Por ejemplo, para Levy (2007) esto se alcanza mediante la redistribución del ingreso y generación de programas y políticas que se enfoquen en proteger a la población de los riesgos (económicos, sociales,

ambientales, etc.). Asimismo, enfatiza el no diseñar la política social bajo el supuesto de que la población desea insertarse al campo laboral formal.

Mientras que para Ortiz (2007) el quehacer de la política social es mucho más amplio, pues considera que ésta debe desarrollarse mediante la regulación del mercado y de las estructuras sociales que confluyen, pero sin crear programas y políticas asistencialistas. En el caso del concepto propuesto por el Banco Mundial (1999), se considera que las líneas de acción de la política social deben encauzarse a garantizar el acceso efectivo a los derechos.

Por otra parte, Robert Holzmann y Steen Jorgensen (2000) plantean que, más allá del camino por el que se opte, la política social debe contener un diseño coherente con la realidad local y global. Por ello, la estrategia de reducción de la pobreza y vulnerabilidad debe ser sostenible de manera económica. Siguiendo esta perspectiva, De Ferrati (2000) añade al debate que no se puede delegar la carga de implementación de la política social al sector público, pues los contextos han cambiado y se necesita de la corresponsabilidad de diversos actores para lograr la erradicación de la pobreza y vulnerabilidad.

Para resumir, se presenta el Cuadro 2 con las características más relevantes de cada autor.



## Cuadro 2.

### *Rasgos específicos y elementos comunes de la política social*

<b>FUENTE</b>	<b>RASGOS ESPECÍFICOS</b>	<b>ELEMENTOS COMUNES</b>
<b>LEVY (2007)</b>	Protección contra riesgos. Redistribución de ingresos. No considerar que toda la población quiere tener los beneficios de ser parte de la seguridad social.	Aumento de bienestar.
<b>ORTIZ (2007)</b>	No generar medidas asistencialistas. Regular y complementar el mercado.	Situar a los ciudadanos en el núcleo de la política.
<b>BANCO MUNDIAL (1999)</b>	Garantizar el acceso efectivo a derechos Acceso universal a servicios básicos. Empleos de calidad. Fomentar la integración social. Ampliación de los sistemas de protección social.	Aumentar sus capacidades para mejorar su vida.
<b>HOLZMANN Y JORGENSEN (2000)</b>	Definir con especificidad, claridad y realismo la política social.	No delegar al sector público toda la implementación de la política social.

Considerar escenarios globales y los riesgos de derivan de las crisis.	
<b>DE FERRANTI (2000)</b>	La intervención gubernamental en materia de política social debe estar justificada.

Cuadro 2. Elaboración propia con información de Holzmann, R., Jörgensen, S. (2000) "Social Risk Management: A New Conceptual Framework and Beyond; Levy, S. (2007), "Productividad, crecimiento y pobreza en México: qué sigue después de Progres-Oportunidades" y Banco Mundial (1999). "Principios y prácticas recomendadas en materia de política social. Problemas y esferas de acción pública, Estados Unidos: Banco Mundial"

Los conceptos sintetizados en el Cuadro 1 y Cuadro 2 son de suma relevancia pues son el marco para analizar los objetivos de un Programa para el desarrollo social, como lo es el Programa presupuestario seleccionado, Fondo Nacional Emprendedor (S020).

Si bien la política social y los programas que surjan de ésta, poseen como objetivo general la reducción de riesgos e incrementar el bienestar social, cada Programa, según su diagnóstico, persigue un objetivo particular. En el caso del FNE es la creación de nuevos negocios que, a su vez, propician la generación de nuevos empleos. Por ello, el siguiente elemento del marco analítico se centra en la explicación de políticas activas de empleo, es decir, aquellas cuyo objetivo sea el aumento del ingreso del beneficiario (directo o indirecto) para reducir riesgos y promover capacidades.

## 2.3 MERCADO LABORAL ACTIVO

Un elemento relevante que no necesariamente se encuentra asociado a la política social (pues se considera como una herramienta más que forma parte de la política económica) es el mercado laboral activo.

El mercado laboral activo se define como: “la iniciativa destinada a incrementar las habilidades de las personas, *oportunidades de empleo*, ampliar la cantidad de ingresos por los aprendizajes obtenidos, brindar apoyo en lo relacionado a la búsqueda de empleo, colocación en actividades laborales subvencionadas y similares”. (Ribe, Robalino y Walker, 2010: 109)

Por su parte, para Auer, Efendioglu, Leschke (2008: 13), el mercado laboral se refiere a “las políticas que proporcionan medidas de sustitución de ingresos, y de inserción laboral para los desempleados, subempleados; o bien, los que quieren obtener un mejor empleo”. No obstante, plantean que se debe evitar, generar “políticas de mercado laboral pasivo<sup>4</sup>”, donde los beneficios de estar desempleado superan los que puede ofrecer el empleo formal (seguridad social), por ende, la actividad informal aumenta.

Para la OCDE (2000), los programas enfocados en generar un mercado laboral activo son una alternativa útil para evitar la generación y reproducción de políticas de mercado laboral pasivas, especialmente en contextos donde persisten los altos índices de desempleo. Por lo general, los programas relacionados al mercado laboral activo incluyen una amplia gama de medidas que generalmente se enfocan en la adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo. Sin embargo, acota que la relación costo-

---

<sup>4</sup> En la literatura relacionada al mercado laboral activo, se hace la distinción entre políticas pasivas y activas con la finalidad de distinguir el tipo de apoyo; si sólo es de ingresos es pasivo, mientras que, si se encaminan a la generación de capacidades mediante capacitaciones y certificaciones, son activas (Auer, Efendioglu, Leschke, 2008)

eficacia de este tipo de programas debe ser evaluada de forma amplia y con un alto rigor metodológico.

Según Ribe, Robalino y Walker (2010) las principales áreas de incidencia de los programas encaminados a generar un mercado laboral activo son:

- ◆ Cursos de capacitación en temas técnicos;
- ◆ Creación de servicios que ayuden a encontrar empleo;
- ◆ Emisión de certificaciones y recertificaciones de habilidades;
- ◆ Políticas especiales que apoyen a los trabajadores independientes;
- ◆ Programas que ayuden a los jóvenes recién egresados a crear experiencia profesional (conversión Trabajo-Universidad).

Con base en los elementos mencionados, en el Cuadro 3 se presentan las conceptualizaciones del mercado laboral activo por autor:

**Cuadro 3.**

*Rasgos específicos y elementos comunes de la política de mercado laboral activo*

FUENTE	RASGOS ESPECÍFICOS	ELEMENTOS COMUNES
<b>RIBE, ROBALINO Y WALKER (2010)</b>	Cursos de capacitación. Certificaciones y recertificaciones. Apoyo a los trabajadores independientes. Agilizar el tránsito universidad-trabajo.	Ampliar las oportunidades de empleo. Aumentar los ingresos por mayor cualificación.

<b>AUER, EFENDIOGLU, LESCHKE (2008)</b>	Medidas de sustitución de ingresos. Mejorar la inserción laboral para los desempleados, subempleados o los que buscan un mejor empleo.	Incrementar habilidades que faciliten la inserción laboral. Evitar programas y políticas pasivas.
<b>OECD (2000)</b>	Adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo. Implementar evaluaciones pertinentes.	Evitar las políticas y programas pasivos.

Cuadro 3. Elaboración propia con información OECD (2000). Employment Outlook June 2000. En *The Partial Renaissance of Self-Employment*; Ribe, H., Robalino, D., Walker, I., (2010) *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality* y Auer, P.; Efendioğlu, Ü.; Leschke, J. (2008). *Active Labour Market. policies around the world.*

Se observa que los autores convergen en plantear que el objetivo de implementar programas enfocados en el mercado laboral activo es incrementar las habilidades de las personas mediante cursos, talleres, certificaciones, entre otros, para que puedan insertarse de manera óptima en el campo laboral. Específicamente, se identifica que según la OECD (2000), así como para Auer, Efendioğlu, Leschke (2008) se debe evitar que esta categoría de programas se convierta en programas de mercado laboral pasivo, es decir, que las personas dejen de buscar un empleo formal porque los beneficios que obtienen mediante la informalidad o el desempleo son mayores de los que podrían obtener en el campo laboral formal.

En síntesis, los programas cuyo objetivo es generar un mercado activo se enfocan en generar capital humano para que la población pueda insertarse

de mejor modo al mercado de laboral formal, para así incrementar sus ingresos sosteniblemente. El Diagrama 1 muestra las principales líneas de acción de los programas enfocados en el mercado laboral activo.

### Diagrama 1.

*Líneas de acción de los programas con enfoque de mercado laboral activo*

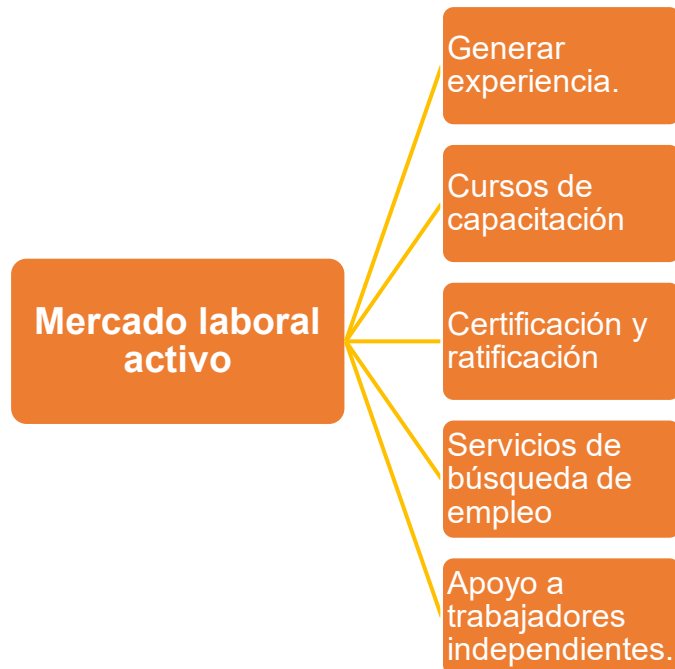


Diagrama 1. Elaboración propia con información OECD (2000). Employment Outlook June 2000. En The Partial Renaissance of Self-Employment; Ribe, H., Robalino, D., Walker, I., (2010) Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality y Auer, P.; Efendioğlu, Ü.; Leschke, J. (2008). Active Labour Market. policies around the world.

Después de esta explicación alrededor de las características de la política social y el mercado laboral activo (sintetizadas en el Cuadro 1, Cuadro 2, Cuadro 3 y Diagrama 1). Es pertinente comenzar la descripción de los componentes esenciales que conforman el programa presupuestario

seleccionado, realizando un recorrido desde el por qué de su creación, es decir, el problema público que atiende según su diagnóstico, hasta el desempeño del programa. Este documento analizará si el Programa cuenta con las características de una política social y de mercado laboral activo, pues como se acotó al comienzo, el principal efecto a evaluar del Programa es la generación de nuevos empleos por medio de la creación de nuevas empresas.

# FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR

La descripción de los principales componentes del Programa se realizará con base en lo mencionado en el apartado 2.1 Política pública, es decir, la periodicidad, marco legal y uso responsable de los recursos públicos.

## 3.1 DIAGNÓSTICO

La productividad en México representa un gran reto; el Estado ha procurado implementar políticas macroeconómicas sólidas que aseguren la resistencia económica, ante un panorama global con condiciones desafiantes. Sin embargo, el crecimiento no ha resultado suficiente para erradicar las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de los hogares mexicanos. Según la OCDE (2017: 4) las desigualdades se evidencian entre una economía muy productiva en el Norte y Centro, mientras que en el Sur persiste una economía con menor productividad. Asimismo, considera que México puede reactivar su crecimiento al replantear las prioridades del gasto público, particularmente, en el sector salud, capacitación y reducción de la pobreza. Cabe aclarar que, aunque poco, el crecimiento repuntó en los sectores que se vieron beneficiados de las reformas estructurales; las exportaciones aumentaron gracias a la apertura comercial y a los alicientes a la innovación. Sin embargo, otros sectores siguen rezagados debido a regulaciones demasiado rigurosas, organismos jurídicos débiles, persistente informalidad, corrupción, etc.

Por su parte el ingreso continuo sumamente concentrado provoca que las personas en pobreza, en particular los niños, encuentren grandes



dificultades para mejorar su situación respecto a la de sus padres, aunque se han creado políticas cuyo objetivo es erradicar estas disposiciones, queda mucho por hacer. Por ello, es relevante para México promover políticas cuyo centro sea la mujer, pues persisten conductas discriminatorias en el mercado laboral que limitan su desarrollo personal y económico. Las prácticas comerciales, del mismo modo, podrían pasar a un modelo más inclusivo con los grupos que son objeto de discriminación.

McKinsey Global Institute publicó en 2014 un reporte al que denominó: “Un cuento de dos Méxicos: Crecimiento y prosperidad en una economía de dos velocidades” donde se menciona que la productividad de las compañías grandes y modernas creció de 1999 – 2009 a una tasa crecimiento promedio anual del 5.8%, mientras que los negocios clásicos disminuyeron su productividad a una tasa crecimiento del 6.5% anual.

En México según la Encuesta Nacional Productividad y Competitividad Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE 2015), cuya realización corrió a cargo del INEGI en 2015, demuestra que en México existen 4 millones de empresas, cuya distribución es la siguiente: 3.9 millones micro, 79 mil pequeñas, 16 mil medianas y, aproximadamente 11 mil grandes. Entonces, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES<sup>5</sup>) representan el 35% de la Producción Bruta Total.

Las cifras señalan que las microempresas representan un importante sector de la economía, sin embargo, la productividad de éstas es poca y sus

---

<sup>5</sup> Las micro, pequeñas y medianas empresas, sean personas físicas con actividad empresarial, régimen de incorporación fiscal o sociedades mercantiles legalmente constituidas. Las micro empresas cuentan con hasta diez empleados y ventas hasta por cuatro millones de pesos anuales; las pequeñas cuenta con 11 hasta 50 empleados y ventas hasta por 100 millones de pesos en ganancias; las medianas cuentan con 51 hasta 250 empleados y ventas por hasta 250 millones de pesos. (ROP, 2017)

condiciones no son las mejores para propiciar el desarrollo económico de México. Se observan desigualdades relevantes entre las MIPyMES, regiones y sectores económicos; mas dichas desigualdades no responden al mismo problema. Las empresas son estructuras orgánicas que manifiestan diferentes reacciones a mismos estímulos, por ello, la medición de su productividad requiere una aproximación multidimensional, pues identificar sus problemas resulta un proceso complicado si se desea homogenizar.

En la Encuesta Nacional Productividad y Competitividad Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (INEGI 2015) se han reconocido diversos elementos que podrían explicar la baja productividad de las MIPyMES, dentro de los cuales se encuentran:

- ◆ Inseguridad.
- ◆ Informalidad.
- ◆ Altos impuestos.
- ◆ Baja demanda de los productos.
- ◆ Poco capital humano capacitado.
- ◆ Poca capacidad para el desarrollo tecnológico.
- ◆ Limitaciones para acceder a capital (Físico, Económico y Riesgo).
- ◆ Poco conocimiento para implementar TICs a procesos productivos, de servicios y de comercialización.

Las MIPyMES son responsables de generar casi  $\frac{3}{4}$  partes del empleo en México, lo que representa casi el 73.8%. Sin embargo, su aportación al Producto Bruto Total sólo es del 34.7%. Esta relación representa el principal problema que enfrentan las MIPyMES en México pues su productividad es sumamente menor en relación a su participación en la generación de empleo.

El diagnóstico del programa centra su atención en la productividad y el crecimiento económico de México. Si bien, es relevante señalar el problema que enfrentan las MIPyMES en el país. Habría que acotar en algún apartado que en cierto sentido la generación pequeños o medianos negocios, del mismo modo responde a las complejidades para conseguir empleo en México.

En un primer momento se señaló lo relevante que resulta armonizar las políticas sociales con medidas diseñadas para promover el desarrollo económico. Sin embargo, dentro del diagnóstico es importante señalar el riesgo social que atiende el Programa más allá de la situación macroeconómica.

### 3.2 MARCO NORMATIVO

Las políticas del Gobierno Federal en torno al desarrollo económico han mostrado su deseo por apoyar a las MIPyMES del país, por lo cual, se han generado desde ese entonces políticas y programas que animen su productividad y, además, protejan su operación. El Estado está consciente del rol clave de las MIPyMES en el desarrollo del país por su capacidad de generar empleo, primordialmente en sectores regionales.

La participación de México en acuerdos internacionales como el Acuerdo General Sobre Comercio y Aranceles (GATT, 1986) y el Tratado Libre Comercio América Norte (TLCAN, 1994) promovió la apertura comercial, lo que a su vez originó diversos obstáculos en el desarrollo de las MIPyMES. La apertura al comercio global entorpeció las cadenas productivas industriales y afectó sustancialmente la rentabilidad de las pequeñas empresas que no contaban con la posibilidad de exportar sus productos.

En 1988 el Gobierno Federal promulgó la Ley de Fomento a la Microindustria y Actividad Artesanal, la cual estableció los mecanismos para canalizar apoyos económicos y de asistencia, y eliminó procesos para la constitución de nuevas empresas. Posteriormente, para el año 2000 la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) cambia su denominación y se crea la ahora Secretaría de Economía (SE), a la cual se le 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. Para 2001 se crea al interior de la SE la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa (SPYME) con el objetivo de concentrar los programas de apoyo a estas empresas.

Para la buena articulación de la nueva subsecretaría se decretó la Ley de Desarrollo y Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa con el propósito de estimular el desarrollo económico, por medio de la viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de este sector.

En 2003 múltiples “Fondos” de apoyo a las MIPyMES se conjuntaron para crear el Fondo PYME cuyo primordial objetivo sería el apoyo a las diversas actividades realizadas por las MIPyMES y, por primera vez, se consideró del mismo modo a las aptitudes emprendedoras para promover la generación de más y mejores empleos. Posteriormente, en 2013 la Subsecretaría Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) cambia su personalidad jurídica y se crea el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), órgano administrativo desconcentrado de la SE que conjuntó los recursos y atribuciones del Fondo Emprendedor (2013) y el Fondo PYME (2013) para crear el Fondo Nacional Emprendedor (FNE, 2014), con el objetivo de impulsar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, por medio de la consolidación

ordenada, planificada y sistemática del Emprendimiento y del desarrollo empresarial, particularmente en los sectores estratégicos del país.

Con base en la Reglas de Operación (ROP) 2017 el FNE opera sustentado en el Artículo 25 de la Constitución Política Estados Unidos Mexicanos, el cual sostiene que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea completo y sustentable, por medio del crecimiento económico. Asimismo, el Reglamento Interior de la SE establece la creación de la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor como una herramienta para alcanzar una adecuada y eficiente coordinación con los actores nacionales que ejecuten políticas de apoyo a los Emprendedores y MIPyMES, así como con las redes internacionales de Emprendedores para generar y aprovechar las oportunidades que surjan en el ámbito nacional e internacional.

### 3.2 DISEÑO DEL PROGRAMA

Como se analizó en el apartado anterior, el programa se crea cuando el Estado reconoce la baja contribución de las MIPyMES al crecimiento económico; la necesidad de crear y consolidar empleos y negocios seguros y alineados a la norma; la poca integración de las cadenas de valor; negocios poco competitivos que no promueven el desarrollo sectorial y regional equilibrado.

Por ello el objetivo general del programa es aumentar la productividad de las MIPyMEs, principalmente aquellas que se ubican en los sectores estratégicos, para impulsar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial.

Se establecieron como objetivos específicos del FNE, los siguientes:

- I. Contribuir al crecimiento de la Tasa de Crecimiento de la Producción Bruta Total de las MIPyMES al canalizar apoyos periódicos y concurrentes que al aplicarse generaran resultados mediables y cuantificables en las y los beneficiarios, garantizando la transparencia en la asignación de los mismos;
- II. Buscar que aquellos Emprendedores y MIPyMES que reciban apoyos del FNE dispongan de manera más eficiente de sus recursos para aumentar su competitividad y participación en los mercados nacional e internacional.
- III. Generar mediante la selección de los mejores proyectos que presenten las y los Emprendedores y MIPyMES del país, una gradual y persistente evolución mediante.
  - ◆ Incremento de la *formalidad*.
  - ◆ Acceso a financiamiento y capital.
  - ◆ Fomento a la innovación y el desarrollo.
  - ◆ Democratización de la productividad nacional.
  - ◆ Mayor capacidad para acceder a los mercados.
  - ◆ Mayor eficiencia en los procesos de logística y abasto.
  - ◆ Acceso a información relevante para la toma de decisiones.
  - ◆ Fortalecimiento de las capacidades productivas y tecnológicas.
  - ◆ Desarrollo de capacidades de gestión y habilidades gerenciales.
  - ◆ Fomento a la equidad regional y de género en la entrega de apoyos.

El FNE es de cobertura nacional y la selección de la población potencial resulta del análisis de sus dos categorías a beneficiar, Emprendedores y MIPyMES.

Para el caso de las MIPyMES se consideraron los resultados del CENSO Económico 2014 y la ENAPROCE, ambos a cargo del INEGI. Del CENSO Económico se obtuvo el número de empresas por Entidad Federativa considerando si eran Micro, Pequeñas o Medianas, sin embargo, los datos de la ENAPROCE ofrecen mayor precisión por lo cual se realizaron ciertos ajustes.

La ENAPROCE permitió identificar el número de empresas que no utilizan TICs por carencia de recursos económicos y que cuentan con potencial a innovar (286,992) y el No. Empresas provenientes de los sectores estratégicos (188,029); consolidando el universo de MIPyMES que conforman la población potencial del FNE es de **457, 021**.

El caso de los Emprendedores es más complejo pues dentro de la definición del concepto se encuentra el “potencial” de crear, desarrollar o consolidar. Sin embargo, el potencial carece de sustento para poder ser cuantificado, por lo cual sólo se considera a las personas que recientemente se han registrado en el Registro Federal Contribuyentes (RFC). Utilizando los datos de la Encuesta Nacional Ocupación y Empleo (ENOE) se obtuvo como población potencia del FNE **199, 423** personas con reciente registro al RFC.

La población objetivo del FNE consta de dos categorías:

- I. Emprendedores<sup>6</sup> con interés de consolidar bajo la norma una empresa y

---

<sup>6</sup> Según las Reglas Operación 2017 del Fondo Nacional Emprendedor se entenderá por Emprendedor a las mujeres y hombres con inquietudes empresariales, en proceso de crear, desarrollar o consolidar una micro, pequeña o mediana empresa a partir de una idea emprendedora o innovadora.

- II. MIPyMES con interés de incrementar su productividad, las pertenecientes a los sectores considerados como estratégicos de las 32 Entidades Federativas y aquellas con capacidad de innovación.

### 3.3 ALINEACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL

El FNE se alinea con el objetivo 4.8 “Desarrollo de los sectores estratégicos del país”, en particular a la estrategia 4.8.4 “Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las MIPyMES” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al objetivo sectorial 3 del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018 cuyo propósito es impulsar a emprendedores e impulsar el desarrollo empresarial de las MIPyMES y los organismos del sector social de la economía.

### 3.4 INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El FNE, de conformidad con las ROP 2017, opera por medio de convocatorias públicas y asignación directa de apoyos a la población objetivo. Los principales instrumentos de apoyo son las convocatorias que se publican anualmente y que se definen como invitaciones públicas que permiten a los emprendedores y MIPyMES obtener recursos para poder afrontar los retos actuales y poder consolidar su operación (ROP 2017).

Se pretende que los proyectos seleccionados para ser apoyados con recursos del FNE alcancen mayores impactos en el sector socioeconómico a los beneficiarios, incrementando su competitividad, productividad, ventas y empleos. En 2017 el INADEM con recursos del FNE operó 14 convocatorias en cuatro categorías que apoyan diferentes necesidades.



*I. Programas para sectores estratégicos y desarrollo regional*

Incrementar la productividad de las MIPyMES y la competitividad regional por medio de un enfoque de desarrollo a sectores estratégicos; la reactivación económica, competitividad sectorial y regional, articulación estratégica e impulso a la infraestructura de cadenas productivas emergentes, promueve el desarrollo de industrias creativas, incentiva el uso de mejores prácticas logísticas y comerciales en mercados y centrales de abasto y apoya la creación, desarrollo y consolidación de agrupamientos empresariales y empresas integradoras.

*II. Programas para desarrollo empresarial*

Proponer mecanismos que propicien la innovación, la aceleración de empresas, la incubación y el impulso a la cultura emprendedora, así como otros apoyos para las MIPyMES y los emprendedores del país. Asimismo, apoya el establecimiento de una red a nivel nacional de puntos de atención empresarial, así como desarrollar el modelo de administración y operación de los mismos.

*III. Programas para emprendedores y financiamiento*

Proponer y desarrollar mecanismos que simplifiquen el acceso y la incorporación de las MIPyMES y los emprendedores a los diferentes esquemas de financiamiento vía crédito, capital y fondeo colectivo, por medio del fortalecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades financieras en las empresas de alto potencial. Asimismo, busca impulsar el desarrollo y consolidación de emprendimientos de alto impacto que cuenten con alto potencial económico y escalamiento a nivel global, con base en nuevas y/o mejores soluciones que se conviertan en productos, servicios y/o modelos de negocio, con un impacto integral en su entorno.

#### IV. *Programas para MIPYMES*

Apoyar a las MIPyMES en la generación y mejoramiento de sus capacidades empresariales por medio de proyectos integrales de capacitación y consultoría que les permita su consolidación, crecimiento e incrementar su productividad. Asimismo, apoya a las microempresas para que con asesoría empresarial, análisis de inteligencia de negocio e incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs), directamente en el establecimiento (“In situ”), se promuevan mejores oportunidades de consolidación y crecimiento para la empresa.

Para participar en las convocatorias públicas pertenecientes a alguna de las cuatro categorías, las MIPyMES y emprendedores acceden a un portal Web denominado Sistema Emprendedor<sup>7</sup>. Este portal como mecanismo de acceso, permite la comunicación efectiva y eficiente con los operadores del Programa. Según el objetivo y necesidad del beneficiario se selecciona una categoría y convocatoria, el desglose detallado de su proyecto se carga al portal, el cuál será evaluado por un panel de expertos que medirá su viabilidad y sostenibilidad. Cabe aclarar, y es de suma importancia hacerlo, que para acceder al sistema y a los recursos del programa presupuestario es necesario estar dado de alta en el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

Se puede observar que el campo de acción del Programa comprende un espectro amplio, por lo cual resulta complicado realizar un análisis efectivo de los beneficios y actores más relevantes. El INADEM, como ente ejecutor del Programa, comprende la participación, no sólo de organismos públicos,

---

<sup>7</sup> <http://bit.ly/2FWB9pJ>

sino que además cuenta con el apoyo de la “sociedad civil” y del sector privado. Por lo cual, los beneficios a otorgar son diversos, pues si bien son en su mayoría monetarios, del mismo modo se otorgan capacitaciones, asesorías, membresías o TICs para mejorar el desempeño del negocio.

Ahora bien, los últimos apartados son una descripción del marco legal en el cuál se encuentra inmerso el Programa, así como las principales actividades y objetivos que aborda con las Convocatorias. Como parte del análisis del FNE alineado a las características de la política social señaladas en el marco analítico, se observa que a simple vista el Programa no centra su atención a la población más vulnerable o a la reducción de riesgos y mayor bienestar para esta población. Sin embargo, es posible que como resultado del apoyo a las MIPyMES, la población vulnerable por carencia de ingresos, se vea afectada positivamente por medio de la generación de autoempleo, empleo o capacitaciones.

Las políticas de mercado laboral activo, según lo señalado en el Diagrama 1, poseen varias líneas de acción, en lo particular, la ejecución de este Programa pone atención en la capacitación, certificación y el apoyo a trabajadores independientes. Aunque, variedad de categorías, por consecuencia, múltiples objetivos generan una desarticulación entre éstos y los resultados esperados. Esto es importante pues se ha puesto énfasis en el resultado del Programa para este análisis, es decir, no es sólo apoyar nuevos negocios, sino el efecto que producen estos al generar nuevos empleos. Sin embargo, es algo que no puede leerse al sólo analizar el efecto en la población portencial, pues como se mencionó esta se mide en el número de empresas (MIPyMES) y personas con reciente incorporación al RFC.

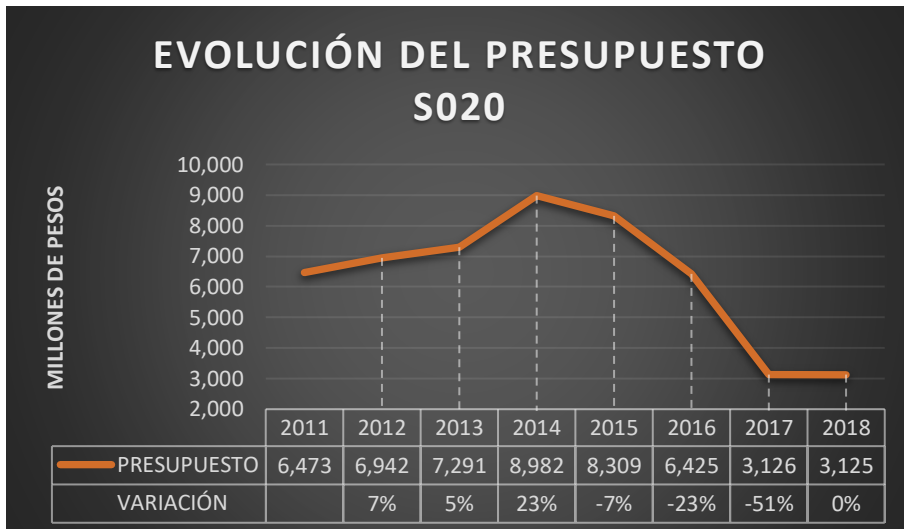
Para continuar con el análisis del programa con base en la características de una política de mercado laboral activo, el siguiente apartado se enfoca en la asignación presutal y la cobertura.

### 3.5 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y COBERTURA

En la parte superior se describió brevemente los mecanismos de operación del programa presupuestario. Como se mencionó, el Fondo Nacional Emprendedor es una reestructuración del antes denominado Fondo PyME. A continuación, la Gráfica 1 presenta la asignación presupuestal al programa desde 2011 hasta 2018, con información recuperada del Inventario Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social<sup>8</sup> y del portal de la Secretaria Hacienda y Crédito Público, Transparencia Presupuestaria<sup>9</sup>.

#### Gráfica 1.

*Evolución del presupuesto del Fondo Nacional Emprendedor (S020) 2011-2018*



Gráfica 1. Elaboración propia con información del Inventario Coneval y Transparencia Presupuestaria. Montos en millones de pesos, en valores reales con precios base al 2013.

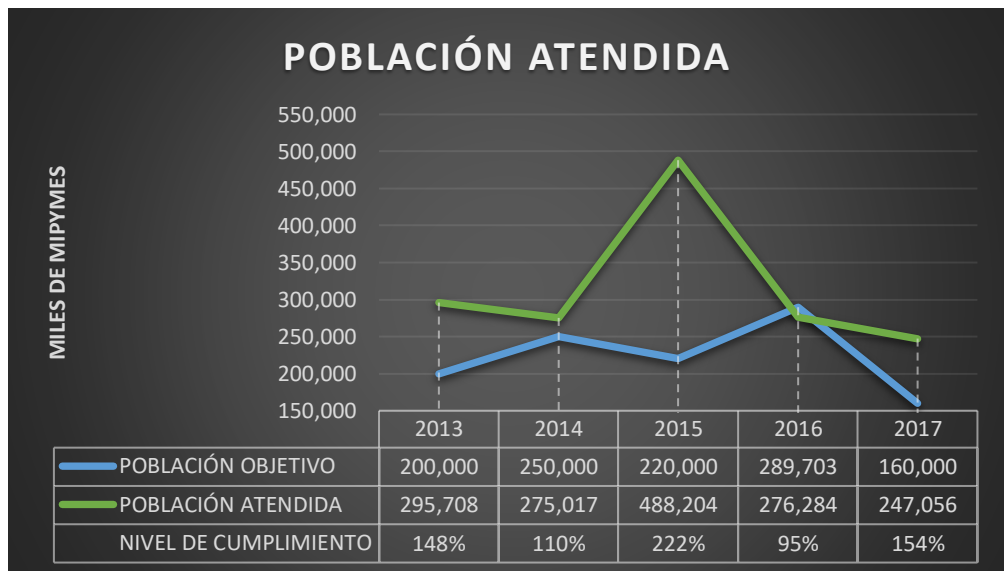
<sup>8</sup> <http://bit.ly/2loXqu9>

<sup>9</sup> <http://bit.ly/2K4JSc0>

En la Gráfica 1 se observa que de 2011 al 2013 hay crecimiento constante en el presupuesto, esto puede ser un efecto propio de la reestructuración del Programa y del cambio de administración, como se mencionó, en 2013 sigue operando el Fondo PyME y se crea el Fondo Emprendedor. Durante 2014 el presupuesto asignado aumentó un 23% pues es en este año que ambos Fondos se fusionan para crear Fondo Nacional Emprendedor, sin embargo, de 2015 a 2018 disminuye significativamente, poco más del 50%. Lo anterior no puede atribuirse sencillamente al desempeño propio del Programa, ya que durante estos años el contexto político y económico de México ha sido un poco inestable, pero para dar un panorama más amplio de la ejecución la Gráfica 2 muestra la evolución en la cobertura.

**Gráfica 2.**

*Evolución del presupuesto del Fondo Nacional Emprendedor (S020) 2011-2018*



Gráfica 2. Elaboración propia con información de Transparencia Presupuestaria.

El cumplimiento entre la población atendida y objetivo se observa constante y en crecimiento en los periodos seleccionados<sup>10</sup>. Durante 2015 se duplico la meta aún con una disminución presupuestal del 7%, misma situación ocurre en 2017 con una disminución al presupuesto significativa del 51%. Ahora bien, como se mencionó la población potencial se construye de la suma entre las MIPyMES y los emprendedores mexicanos, pero el reporte sólo cuantifica a las MIPyMES apoyadas. Es preciso aclarar que en un comienzo el número de convocatorias ascendía a poco más de 20; para el penúltimo año de administración sólo opera 14.

El uso de los recursos se ha realizado de modo eficiente, pues aún con grandes reducciones presupuestales han alcanzado la meta de atención a la población objetivo, incluso, ésta ha sido superada. Sin embargo, el número de empleos generados se reporta en los proyectos de cada emprendedor o MIPyME y, lamentablemente, estos no están disponibles para la consulta pública. La información que se presenta en el portal Transparencia Presupuestaria únicamente hace referencia a la atención, apoyo y capacitaciones brindadas a la población potencial.

---

<sup>10</sup> Sólo se considera los años en los que operó el Fondo Nacional Emprendedor, pues la unidad de medida es la misma, emprendedores y MIPyMES.

# CONCLUSIONES

Para comenzar el análisis del programa es primordial considerar al “trabajo” como derecho primordial para generar desarrollo económico, social y humano en circunstancias de equidad y bienestar general, que a su vez brinde herramientas y oportunidades que propicie el desarrollo de capacidades para el bienestar personal de los ciudadanos.

Como se estableció en el marco analítico, la política social posee objetivos específicos, entre los que se encuentran, el garantizar el bienestar social, la protección con los diversos riesgos y la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social. El Fondo Nacional Emprendedor, como parte de una estrategia de política social, cumple con dichos objetivos al otorgar recursos a MIPyMES, generadoras de empleo, y a Emprendedores. Asimismo, procura la protección social al obligar a sus beneficiarios a ser parte del SAT, lo cuál podría considerarse como un incentivo para pertenecer al sistema de seguridad social (esto es sólo un supuesto). Sin embargo, como se mencionó, esto no es algo explícito, es decir, algo que pueda leerse en el diagnóstico del programa o en los objetivos. Su alineación a la política social responde a un efecto secundario de su operación.

El trabajo es un elemento clave para el desarrollo social y humano de los ciudadanos. Sin embargo, hay mejoras relevantes que realizar, como se mencionó el diagnóstico y la operación del Programa carecen de enfoque social, pues el problema público identificado es la poca producción de la MIPyMES mexicanas, sin considerar que el problema público a resolver, en un esquema de política social, es la generación de empleos para mitigar los

efectos de los riesgos a los que se enfrenta una persona desempleada o con un empleo informal.

Parece que existe una clara definición de la población potencial y de reglas adecuadas para escoger a la población atendida. Sin embargo, el ejercicio de cuantificación de la población potencial aún es precario. Los cambios en la unidad de medida revelan un problema pues se cuantifican las MIPyMES atendidas, sin considerar a los emprendedores. Los recursos del programa han disminuido con el pasar de los ejercicios y no parece ser un problema de desempeño, pues la cobertura se mantiene constante.

Los objetivos que pretenden alcanzar las 14 convocatorias son demasiado extensos y no se encuentra una congruencia entre el universo de objetivos. Son diversos los beneficios y los actores relevantes, entonces, la pregunta sigue siendo cuál es el problema que pretende atacar el FNE; cuál es en realidad el apoyo que otorga y, entonces, cuál es el resultado que se espera. Siendo un programa de desarrollo social quedan deficiencias en cuanto a su diagnóstico y diseño, considerando las características de la política social y de la política de mercado laboral activo, por lo cual es necesario hacer un ejercicio más profundo de análisis de su presupuesto.

Las categorías con las cuáles opera el Fondo Nacional Emprendedor, en su mayoría, se dirigen a solventar los objetivos de una política social enfocada al mercado laboral activo pues generan experiencia y capacitación, así como un apoyo a los trabajadores independientes.

El problema principal del Fondo Nacional Emprendedor no es que no se apega a las características de una estrategia de política social con enfoque de mercado laboral activo, pues la ejecución del programa está dirigida a solventar estos objetivos. El problema resulta que, con la información



públicamente disponible, no es posible realizar un análisis profundo de su efectos positivos o negativos en el desarrollo social. Todo parece ser una especie de efecto implícito, pues a mayor número de empresas, mayor número de empleos. Sería, deseable que esta información sea parte del diagnóstico o de los objetivos específicos del Programa.

También, es importante señalar que el ecosistema Emprendedor<sup>11</sup> es algo nuevo que ha sido solventado en gran parte por el sector privado y es un avance el que el gobierno ponga atención a este desde una perspectiva que genere desarrollo social y humano. En el análisis aquí realizado con base en características de la política social y del mercado laboral activo, el Fondo Nacional Emprendedor ha mostrado un gran esfuerzo por solventar las necesidades de las MIPyMES en México. Se observan, problemas de articulación por la gran variedad de objetivos y la carencia de un diagnóstico explícito que considere variables sociales. El FNE pone su esfuerzo en procurar el derecho al trabajo y con ello a garantizar el bienestar social. El Programa es de reciente creación, por ello durante estos años ha sufrido modificaciones, sin embargo, es claro que sienta un precedente para programas sociales con el objetivo de mejorar la productividad de México y, a su vez, al desarrollo social.

---

<sup>11</sup> Este nuevo concepto se refiere a un ambiente que permite a las startups (organización humana con gran capacidad de cambio, que desarrolla productos o servicios, de gran innovación, altamente deseados o requeridos por el mercado, donde su diseño y comercialización están orientados completamente al cliente) desarrollarse y crecer a su máxima capacidad, con ayuda de elementos como el capital y la infraestructura; así como con el apoyo de los gobiernos, la academia, los fondos de capital y los corporativos presentes en su entorno. (López 2016)

# BIBLIOGRAFÍA

- Añón, M (2002). Ciudadanía social. La lucha por los derechos sociales. 9/05/18: Universitat de València. Disponible en: <http://bit.ly/2I53u3d>
- Auer, P.; Efendioğlu, Ü.; Leschke, J. (2008). Active Labour Market. policies around the world. Switzerland: ILO.
- Dean, H. (2012) "What is social policy" en Social Policy, Cambridge: Polity Press, pp. 1-12 (Capítulo 01).
- Midgley, J. (1995) "Introduction" y "A definition of social development" en Social development. The development perspective in social welfare.Londres: Sage, pp. 1-36 (Introducción y Capítulo 1).
- Aguilar, L. (1993) "Estudio introductorio", en Problemas públicos y agenda de gobierno, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- Cechini, S. y Nieves, M. (2015) "El enfoque de derechos en la protección social" en S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, y C. Rossel (eds.). Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, núm. 136, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 331-365.
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópolos, J. y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En C. Molina (Ed.) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 19-55
- Samaniego, N (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL Disponible en: <http://bit.ly/2IoC7R9>
- Houghton, J., Khander, S. (2009), Handbook on poverty + Inequality, E.U: The World Bank. Disponible en: <http://bit.ly/2lpoLUH>
- OECD (2000). Employment Outlook June 2000. En The Partial Renaissance of Self-Employment, Paris, France: OECD, pp. 155-196 (Chapter 5)
- Ribe, H., Robalino, D., Walker, I., (2010) Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality: World Bank,
- INEGI (2015) "Encuesta Nacional Productividad y Competitividad Micro, Pequeñas y Medianas Empresas": INEGI
- INEGI (2015) "Encuesta Nacional Ocupación y Empleo": INGI

- SE (2017) “Reglas de Operación 2017 para el Fondo Nacional Emprendedor”: DOF
- SE (2016) “Diagnóstico 2016 Fondo Nacional Emprendedor”: SE
- McKinsey Global Instituto (2014) “Un cuento de dos *Méxicos*: Crecimiento y prosperidad en una economía de dos velocidades”: McKinsey Global Instituto
- Spicker, P7 (2009). “Definiciones de pobreza: Doce grupos de significados”, en Pobreza un glosario internacional, Buenos Aires, Argentina: CLACSO-CROP, pp. 291-306. Disponible en: <http://bit.ly/2KG5oF5>
- Coneval (2017). “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016” 8/Mayo/18: Disponible en: <http://bit.ly/2FVT6Vr>
- Holzmann, R., Jörgensen, S. (2000) “Social Risk Management: A New Conceptual Framework and Beyond”: World Bank.
- Levy, S. (2007), Productividad, crecimiento y pobreza en México: qué sigue después de Progres-Oportunidades?: BID. Disponible en: <http://bit.ly/2I9ozFq>
- Banco Mundial (1999). Principios y prácticas recomendadas en materia de política social. Problemas y esferas de acción pública, Estados Unidos: Banco Mundial.
- PNUD (2016). Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Nueva York, E.U.: PNUD.
- Ortiz, I.(2007), Política social. Guías de orientación de políticas públicas, E.U.: ONU. Disponible en: <http://bit.ly/2I6hTrV>
- Ribe, H.;Robalino, D.; Walker, I. (2010) Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality: World Bank
- De Ferranti, D., Perry, G., Indermit S. Gill, and Luis Servén (2000). Asegurando el futuro en una economía globalizada”: World Bank
- López, A. (2016). El ADN del ecosistema emprendedor mexicano. 10/05/18: TECReview. Disponible en: <http://bit.ly/2I5hXMw>