

POLÍTICAS PÚBLICAS E INCUBADORAS DE EMPRESAS EN MÉXICO: ESTUDIO LONGITUDINAL 1994-2013

Norma Leticia Vizcarra Vizcarra, Universidad Tecnológica de Tijuana
Virginia Guadalupe López Torres, Universidad Autónoma de Baja California
Imelda Yáñez Ruiz, Universidad Tecnológica de Tijuana

RESUMEN

El presente trabajo muestra el desarrollo de las políticas públicas federales sobre las incubadoras de empresas en México durante el periodo 1994-2013, en particular los apoyos que se les ha dado bajo el esquema administrativo y políticas públicas establecidas por sexenio presidencial. Estudio que se realizó mediante una investigación cualitativa y análisis documental de tipo longitudinal que abarca tres periodos presidenciales concluidos y uno iniciado en diciembre del 2012. El resultado de esta investigación muestra diferentes políticas públicas implementadas por sexenio, determinando el tipo de soporte y lineamientos que regularon su manejo. Se encontró un avance progresivo en el apoyo a proyectos emprendedores, en los que se utiliza a las incubadoras de empresas como estrategia para impulsar el desarrollo de empresas competitivas que generen empleos.

PALABRAS CLAVES: Políticas Públicas, Incubadoras de Empresas, Estudio Longitudinal

PUBLIC POLICIES AND BUSINESS INCUBATORS IN MEXICO: LONGITUDINAL STUDY 1994-2013

ABSTRACT

This paper presents the development of federal public policy on business incubators in Mexico during the period of 1994-2013. We focus in particular on financial aid that has been given under the public administration and the political scheme established by every presidential term. This study uses qualitative research and analysis of longitudinal documents of three concluded presidential administrations, the most recent starting in December 2012. The result of this research show different public policies implemented by administrations and determining the type of support and guidance that regulated its management. Progressive advancement in supporting entrepreneurial projects, in which the incubators is used as a strategy to promote the development of competitive enterprises that generate jobs.

JEL: 012, 021, M11, M13

KEYWORDS: Public Policy, Business Incubators, Longitudinal Study

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte de una tesis doctoral y tiene como finalidad el dar a conocer el papel de las políticas públicas en el desarrollo del sistema de incubación empresarial en México. La tesis lleva por nombre: Modelo de Transferencia Tecnológica y de Conocimiento para Impulsar la Productividad de las Incubadoras de las Universidades Tecnológicas de México, 2011-2012. Hablar de la situación económica de un país conlleva a identificar diferentes factores que afectan su desarrollo y

crecimiento. Un eslabón determinante en el progreso son las Micro, Pequeñas y medianas empresas (MIPYME) que de acuerdo a INEGI (2011) forman más del 90% de las unidades económicas a nivel internacional y en América Latina de un 95 a 99%. Mientras que en México, de acuerdo a obra citada, aproximadamente 98% de MIPYME conformadas por los sectores de manufactura, comercio y servicios (que son el 98.4% del total de unidades económicas) genera más del 74% de empleos. Mientras que, la Comisión Europea (2006), destaca como principal segmento a las microempresas, con una representatividad del 99% de todas las unidades económicas dentro de la Unión Europea (UE).

Al respecto, en México se habla de más de 200,000 empresas que inician operaciones anualmente en el ámbito productivo durante los últimos años, teniendo como referencia un universo de 4.1 millones de empresas, de las cuales: 95.6% se clasifican como microempresas, 3.4% son pequeñas, 0.8% medianas y únicamente el 0.2% grandes. Sin embargo, se presenta como un dato con mayor relevancia a la apertura de estas, la falta de permanencia en el mercado. Lo anterior, debido a que el 65% de las PYME desaparece antes de dos años, un 50% cierra en el primero, 30% en el segundo y solo el 10% subsiste al decimo año (Nájar, 2011). Con base a los puntos tratados, se argumenta el diseño y seguimiento de estrategias que permitan impulsar y fortalecer los emprendimientos. Siendo el propósito de este trabajo, el análisis de las políticas públicas relacionadas con la incubación de empresas, formadas de acuerdo al Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas (SNIE), con la finalidad de orientar y dar acompañamiento a emprendedores en la realización de su plan de negocios y proceso de creación de su empresa, mediante consultoría y apoyo para su puesta en marcha (SNIE, 2011)

Para realizar el presente estudio, se dividió en ocho apartados, a saber: Resumen, Introducción, Revisión literaria, Método, Desarrollo, Resultados, Conclusiones y Referencias. La parte de Desarrollo fue estructurada en seis secciones. En la primera se incluyeron generalidades que facilitarían la comprensión del tema. De la segunda a la quinta se identifican las normas y políticas implementadas para impulsar, apoyar y regular la incubación de empresas en México durante los periodos presidenciales comprendidos entre 1994 y 2013. La sexta, muestra un comparativo de los cuatro sexenios analizados, incluyendo algunos elementos políticos que diferencian un proceso del otro. Para finalizar se emiten conclusiones.

REVISIÓN LITERARIA

Con el fin de normar criterios sobre uno de los términos más importantes dentro de este trabajo, se consideró pertinente conocer los razonamientos utilizados respecto a la denominación de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) y MYPIME. Al respecto INEGI (2011) menciona que, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reconocen dos criterios para clasificar a las empresas, dentro de algunas de estas categorías: para fines administrativos o legales, clasificándolas de acuerdo al personal ocupado, ventas y balance anual y para fines estadísticos únicamente se considera el número de empleados. En cuanto a las siglas utilizadas para referirse, a este sector de empresas, se observaron diversas investigaciones de tipo internacional, como análisis de la OCDE en el que se refieren a las PYMES incluyendo a las microempresas dentro de este término (Palomo, 2005). Por lo que se podrá observar dentro del presente trabajo, citas en las que los autores hacen referencia a estos estratos empresariales como PYME, incluyendo a las microempresas, por lo que en lo sucesivo se utilizará este término. La participación de la PYME a nivel mundial, según CEPAL (2010), ocupa un lugar prioritario en el progreso nacional, debido a la representatividad que tienen en cuanto a unidades económicas de cada país y generación de empleos. Se observan resultados de investigaciones a nivel internacional en las que se percibe que en Estados Unidos (EE.UU) y en la UE el 95% de empresas son PYME y generan el 75% de empleos. Mientras que en América Latina este sector empresarial tiene una participación entre un 60 y 90% según INEGI (2011) y contribuyen con un 35 a 40% en la generación de empleo de acuerdo al Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA (2009 en CEPAL, 2010). Se puede apreciar también que en el 2008 el 98% de unidades económicas son MIPYME estrato a quienes corresponde el 75.1% del personal ocupado y solo el 24.9% a las grandes empresas (INEGI, 2011). En base a los puntos anteriores,

el apoyo a las PYME, debería ser una de las prioridades a considerar en toda administración pública dentro de sus planes, políticas y programas para impulsar el desarrollo económico. A la vez, las incubadoras de empresas son una estrategia de soporte y fortalecimiento para los proyectos emprendedores, orientados en el caso de México, a crear empresas que generen empleos, más que al apoyo de emprendimientos de mediana y alta tecnología (OCDE, 2012).

Los elementos que de acuerdo a CEPAL (2010, p.19-24) han caracterizado diferentes etapas en las políticas públicas de América Latina son: a) acciones aisladas no definidas en un marco estratégico durante los 70's y parte de los 90's, excepto en Chile. b) diseño de políticas de apoyo a las PYME como estrategia para generar empleos, desarrollar empresas y crear firmas a mediados de los 90' así como, c) inclusión de planes estratégicos de apoyo, vinculación y operatividad a partir del 2000. Aunque se describe una gran dependencia de la política macroeconómica antes de los 90's, en décadas posteriores se dio más importancia al fomento empresarial y políticas de competitividad en relación a las PYME. Bajo este contexto CEPAL (*op.cit.*) describe la inclusión de las PYME en la agenda política de un país como elemento principal de cualquier estrategia que pretenda un desarrollo equitativo. Indica también que dichas políticas deberán ser estructuradas al nivel de los desafíos de cada región. A la vez, se observa una diferencia entre las políticas de apoyo a las PYME y a los emprendimientos, que de acuerdo a Stevenson y Lundström (2007, en Kantis, Federico, & Menéndez, 2012) estos últimos son las nuevas PYME que incluyen las etapas de: gestión, desarrollo e inducción al ámbito productivo. De acuerdo con Morales (1998) en el caso de México, se desaprovecharon grandes oportunidades debido a la falta de planes y políticas acordes a las necesidades prioritarias de los diferentes sectores. Enfatizando este autor, sobre la importancia que tiene el invertir en tecnología que favorezca el desarrollo productivo nacional y fortalezca las relaciones comerciales internacionales.

METODO

El presente estudio se desarrolló en base a una investigación cualitativa y análisis documental de tipo longitudinal que abarcó tres sexenios presidenciales concluidos y uno iniciado en diciembre del 2012. Con el propósito de identificar el proceso político que ha dado soporte a las incubadoras de empresas, se analizaron los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). A la vez se dio seguimiento a la ejecución de los apartados que incluían: políticas de apoyo a las incubadoras de empresas, factores de impulso a la transferencia de conocimiento y tecnología, iniciativas de promoción a proyectos emprendedores y estrategias para el desarrollo y consolidación de las PYME. Esto, mediante alineación del PND con informes presidenciales y de la Secretaría de Economía (SE), así como información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Bajo el mismo contexto, se revisaron artículos relacionados con políticas públicas de México y de otros países.

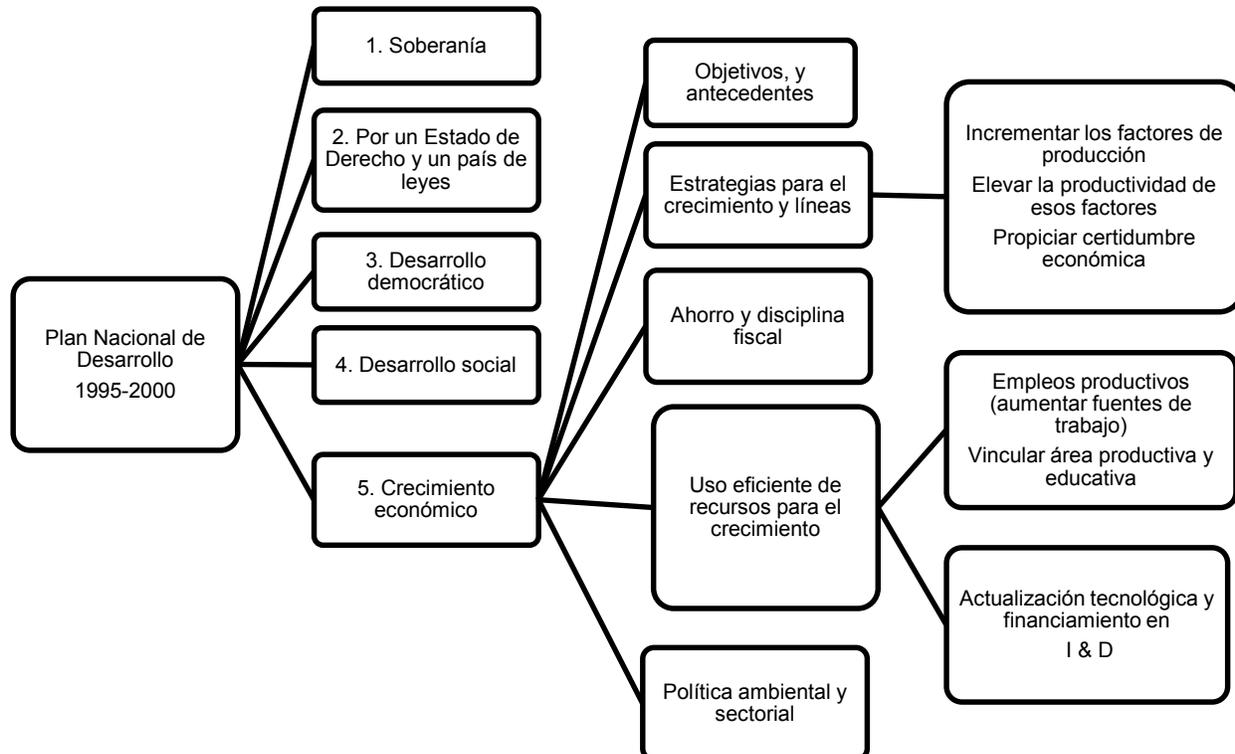
Desarrollo

Dentro del aporte del presente trabajo, se muestra el apoyo que han tenido las incubadoras en México, mediante un seguimiento a la estructura política que dio origen a un sistema regulatorio de promoción e impulso para este sector. La presente sección, se ha estructurado en cuatro sexenios gubernamentales, a través de un estudio longitudinal que abarca el periodo 1994-2013. Dentro de este lapso de tiempo, se identificaron desde normas y políticas regulatorias implementadas para impulsar la tecnología e investigación, hasta estructuras organizacionales que adaptan el sistema de incubación a las necesidades primordiales de las regiones. De esta forma, se delimitan las líneas de apoyo en base a rubros e indicadores de productividad y eficiencia determinados en los cuatro periodos analizados.

Periodo Gubernamental 1994-2000 (Ernesto Zedillo Ponce de León)

Para iniciar el estudio de las políticas implementadas durante este periodo gubernamental, se llevó a cabo el análisis del PND 1995-2000, realizado por el Ejecutivo Federal, en el que proponían cinco objetivos fundamentales, de los cuales se desprendían los planes estratégicos, tácticos y operativos. En el objetivo cinco, denominado Crecimiento Económico, se determinan metas relacionadas con la atención de necesidades que son solventadas por las incubadoras de empresas, ver figura 1.

Figura 1: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 1995-2000, (Poder Ejecutivo Federal, 1995). La figura ilustra el marco conceptual de los puntos que el plan de desarrollo del sexenio 1995-2000 cubrió respecto a las incubadoras de empresas.

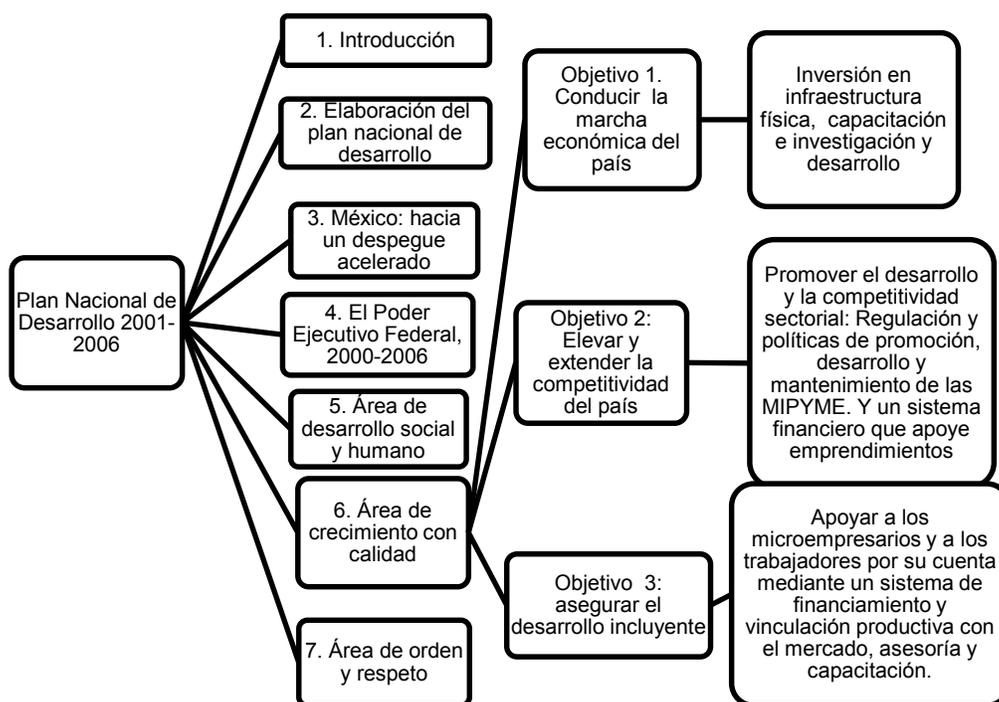
Al analizar las políticas públicas de este periodo, es obligado tocar el tema de la crisis económica ocurrida entre 1994 y 1995. Esta condición, según Avalos y Hernández (2006), provocó un endeudamiento significativo a corto plazo, lo que originó la definición de estrategias encaminadas a resolver esta situación. En consecuencia se determinaron prioridades, desviando la atención que requería el sector de las PYME y el apoyo a la creación de incubadoras de empresas, como estrategia de impulso para este sector. El PND, elaborado por esta administración, presenta como estrategias dentro del objetivo de crecimiento económico: propiciar el incremento de factores productivos buscando el aprovechamiento de los recursos y creando un ambiente de certidumbre. Debido a que no indica como lograr esa productividad, se considera que estos puntos podrían ser metas y no estrategias. Aun así, están enfocados a cubrir necesidades que se relacionan con el desarrollo empresarial. El objetivo descrito, lleva un apartado que proponía aumentar la eficiencia de los recursos que apoyen el desarrollo. En esta parte, se describe la intención de aumentar las fuentes de trabajo y vincular el área productiva y educativa con el fin de generar profesionistas pertinentes al campo laboral. Se contemplaba también el destinar fondos para investigación y desarrollo (I&D) y actualización tecnológica. Puntos que pretendían propiciar la vinculación de los centros de investigación o universidades con el área productiva. No se identificaban aún programas ni políticas de regulación o apoyo para las

incubadoras de empresas, aunque dio importancia a la generación de tecnología e innovación para el crecimiento económico.

Periodo Gubernamental 2000-2006 (Vicente Fox Quezada)

Con el fin de conocer las iniciativas desarrolladas en este sexenio, se analizó el PND 2001-2006 identificándose objetivos y programas encaminados a promover y apoyar la incubación de empresas en México. El presente plan está fundamentado en cuatro procesos de transición: demográfica, social, económica y política. Identificando antecedentes y factores que involucran la situación actual de los cuales se desprende la detección de oportunidades, objetivos y estrategias (ver figura 2).

Figura 2: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006



Fuente: Elaboración propia, con base en el PND (Poder Ejecutivo Federal, 2001). La figura muestra el marco conceptual de los puntos que el plan de desarrollo del sexenio 2001-2006 cubrió respecto al tema de las incubadoras de empresas. Fuente: Elaboración propia, con base en el PND (Poder Ejecutivo Federal, 2001)

El documento en cuestión, es presentado mediante una estructura que consta de siete apartados, siendo estos: 1. Introducción, 2. Elaboración del plan nacional de desarrollo, 3. México: hacia un despegue acelerado, 4. El Poder Ejecutivo Federal, 2000-2006, 5. Área de desarrollo social y humano, 6. Área de crecimiento con calidad y 7. Área de orden y respeto. Se identifica un apartado que involucra dos incisos relacionados con la incubación de empresas y aunque no se menciona como tal, se describen los elementos que la conforman. Siendo estos: el tres en su sección: Transición económica y el seis dentro de sus objetivos rectores: 1. Conducir responsablemente la marcha económica del país 2. Elevar y extender la competitividad del país y 3. Asegurar el desarrollo incluyente. El PND 2001-2006 denota una marcada tendencia al involucramiento del estado en el proceso de desarrollo y permanencia de empresas, mencionando en dos de los objetivos rectores presentados dentro del apartado seis (objetivos dos y tres) diversas estrategias para proteger y apoyar emprendimientos y MIPYMES. Como es el fortalecer las cadenas de valor de las empresas rezagadas o de nueva creación mediante la capacitación del factor humano y determinación de esquemas eficaces que propicien su competitividad. De igual manera, se determina

como prioridad la inversión en infraestructura, nuevas tecnologías e investigación y desarrollo. Factores que facilitan la relación entre centros de investigación e incubadoras de empresas.

En los objetivos mencionados, se hace referencia sobre la necesidad de establecer políticas que promuevan y den apoyo a las acciones emprendedoras mediante asistencia técnica oportuna y de calidad en los procesos de producción, distribución y comercialización. Así como, el manejo de estructuras financieras acordes a sus necesidades. Se menciona también la importancia de dar apoyo a los microempresarios y trabajadores independientes con el fin de que logren una vinculación productiva con el mercado. Y aunque no se habla del impulso y creación de incubadoras como estrategias que apoyen el logro de estos objetivos, gran parte de ellos puede solventarse mediante el soporte y acompañamiento que dan estas a los proyectos emprendedores. Fue hasta el 2001 que se estableció un sistema de apoyo al emprendedor mediante la Ley para el desarrollo de la competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Como estrategias diseñadas para promoción y respaldo de este sector empresarial se crearon programas como: Jóvenes Emprendedores y México Emprende, además se estructuró el apoyo financiero mediante el Fondo PYME y Fideicomiso México Emprende (Instituto Nacional del Emprendedor, 2012). También surgieron en este periodo, proyectos conformados por Asociaciones Civiles que se transformaron en incubadoras, como es el caso de Jóvenes Empresarios de México, Asociación Civil (JEMAC), que inicio sus operaciones en el 2001 y en el 2002 adaptó la modalidad de incubadora, como una organización acreditada en México por *Youth Business International* (YBI) (JEMAC, 2005).

Periodo Gubernamental 2006-2012 (Felipe Calderón Hinojosa)

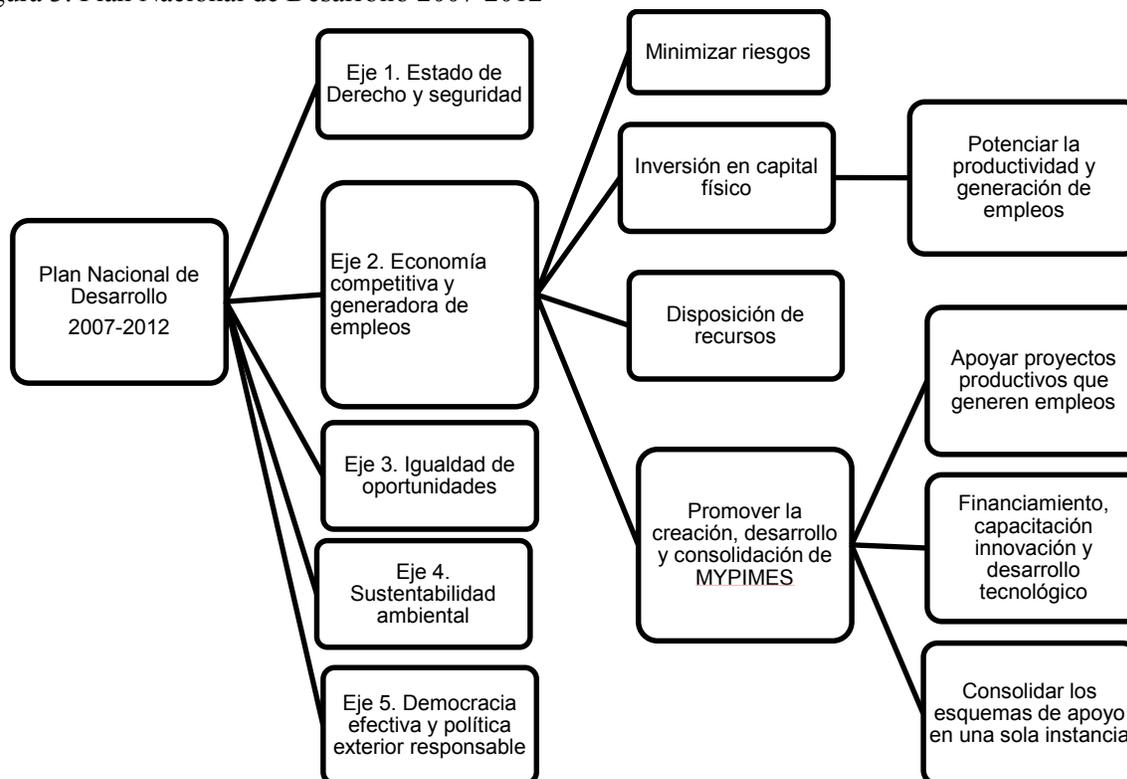
Durante este sexenio se identificaron programas, políticas gubernamentales y acciones de promoción para el proceso de incubación de empresas, así como el seguimiento a programas y mecanismo de financiamiento creados para impulsar la tecnología. Tal es el caso de la primera Ley de Ciencia y Tecnología desarrollada con el fin de regular los apoyos del Gobierno Federal para impulsar la investigación científica y tecnológica. Lo trascendental fue convertir esta iniciativa en una política que vinculara las actividades de investigación con la resolución de problemas nacionales que impacten la competitividad. Estos lineamientos fueron reformados en el PND 2008-2012 incorporando a la innovación como eje rector, mediante un marco jurídico que proteja la propiedad intelectual del investigador (COCITBC, 2011).

Se promovió el desarrollo de incubadoras de empresas con el fin de impulsar la economía nacional, ya que el crecimiento del país había sido insuficiente en los últimos años para combatir el rezago financiero y el impacto social que esto implica, situación que el Poder Ejecutivo Federal (2007) contempla en el PND 2007-2012, el cual incluye en el Eje 2. “Economía competitiva y generadora de empleos”, acciones para mejorar la calidad de vida de los mexicanos mediante el crecimiento sostenido y generación de empleos formales. Para dicho fin se determinó la inversión en capital físico que ayude a minimizar riesgos en nuevos proyectos y facilite los recursos para su realización. La estructura de dicho plan se encuentra esquematizada en la figura 3.

Con base en lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal (2007) describe como estrategia para potenciar la productividad y competitividad el impulsar procesos de investigación científica e innovación tecnológica, enfocado esto a la promoción de proyectos productivos de emprendedores y MIPYMEs en crecimiento, consolidando así los esquemas de apoyo en una sola instancia quien se encarga de distribuir y controlar los recursos en programas como el de incubadoras de empresas. En el PND, se indica la necesidad de implementar políticas que permitan fortalecer: la educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación, manifestando la importancia de identificar fuentes de financiamiento y mayor inversión en infraestructura para impulsar esta área. Uno de sus objetivos es promover la creación, desarrollo y consolidación de las MIPYMEs, las estrategias previstas son financiamiento, comercialización, capacitación, innovación y desarrollo tecnológico, enfocando lo anterior al apoyo de proyectos productivos

de emprendedores y MIPYMES en crecimiento, consolidando los esquemas de apoyo en una sola instancia (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Figura 3: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012



Fuente: Elaboración propia, con base en el PND (Poder Ejecutivo Federal, 2006). La figura ilustra el marco conceptual de los puntos que el plan de desarrollo del sexenio 2007-2012 cubrió respecto a las incubadoras de empresas.

Con base en lo mencionado, en México se creó el SNIE, dependiente de la Secretaría de Economía (SE), la cual regula y controla el apoyo y buen funcionamiento de las incubadoras. Para integrarse a dicho sistema se requiere contar con un modelo de incubación reconocido, en la actualidad se tienen cinco modelos de incubación tradicional, seis de tecnología intermedia y tres de alta tecnología. El sector conformado por las Incubadoras de Empresas, de acuerdo al SNIE (2011) atiende a todos los emprendedores que estén interesados en llevar a cabo una idea de negocio, apoyando a las micro y pequeñas empresas en la definición y formalización de su modelo de negocio. Además con el fin de impulsar la economía nacional, se elaboró la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las MIPYME. Identificando entre las fuentes bancarias que más apoyan a estos segmentos empresariales a Nacional Financiera (NAFINSA) y al Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Para mayor comprensión, se clasifican como fondos de apoyo a MIPYME dentro del informe presidencial en base a su segmento, objetivo y programa, mostrando cinco sectores beneficiados por el gobierno federal.

Con base en lo expuesto y retomando los puntos del Plan de Desarrollo y programas de apoyo creados, se visualiza un enfoque de protección a emprendimientos de pequeñas y medianas empresas que tiene la finalidad de generar nuevas fuentes de trabajo e incentivar la economía. Cabe mencionar la trascendental función del fondo PYME y su programa de apoyo para incubadoras de empresas, mediante el cual se otorga a los emprendedores diferentes tipos de asesoría y servicios integrales para que inicien su negocio minimizando riesgos por desconocimiento o falta de un plan de negocios. También el Capital Semilla es un programa del Fondo PYME que ofrece apoyo financiero a los proyectos viables de emprendedores para la formación e impulso de nuevos negocios graduados de incubadoras registradas en el SNIE (Fondo PYME,

2012). Sin embargo, la CEPAL (2010) informa que de acuerdo a cifras proporcionadas por el Banco de México, dentro del financiamiento otorgado a empresas y personas con actividad empresarial, las PYME tuvieron solamente una participación del 14.39% en el 2007 y 12.83 en el 2008. Lo que representa únicamente el 5.4% del total financiado por la banca comercial durante el 2008. Posteriormente durante marzo de 2011, dio inicio el Programa de Financiamiento a Emprendedores, el cual ha incentivado el otorgamiento de créditos por parte de la banca comercial respaldados con garantías del Fideicomiso México Emprende, este programa se ha caracterizado por ofrecer un producto de crédito homogéneo en condiciones muy competitivas para el emprendedor. Otro programa de gran ayuda para las PYME que funcionó durante el periodo de julio de 2009 a mayo de 2012, fue el Programa de Compras del Gobierno, que registró un monto acumulado de 189,934 millones de pesos en contratos con MIPYMES, habiendo rebasado la meta prevista para cada año (Secretaría de Economía, 2012).

Cabe mencionar que CONACYT aprobó el 6 de mayo del 2008, como avance de alto valor agregado, paquetes que incluían desarrollos científicos y/o tecnológicos probados y sustentados, que facilitan la explotación comercial a través de transferencia de tecnología. Generando en este rubro, apoyos para la estrategia de propiedad intelectual (CONACYT, Mario Resendiz, 2008). Por otra parte y durante este periodo, se creó la Red del Modelo de Incubación del Centro de Incubación de Empresas de Base Tecnológica del Instituto Politécnico Nacional (CIEBT-IPN), que dio un fuerte impulso a las incubadoras de empresas en México. Los resultados generados a nivel nacional por esta red son: 240 Instituciones, tanto de educación pública como privada, 240 transferencias del modelo, 3,219 profesionistas capacitados, 5,469 proyectos atendidos, 3,460 empresas atendidas, 1,000 nuevos productos y 20,000 nuevos empleos (Duque, 2011).

Periodo Gubernamental 2012-2018 (Enrique Peña Nieto)

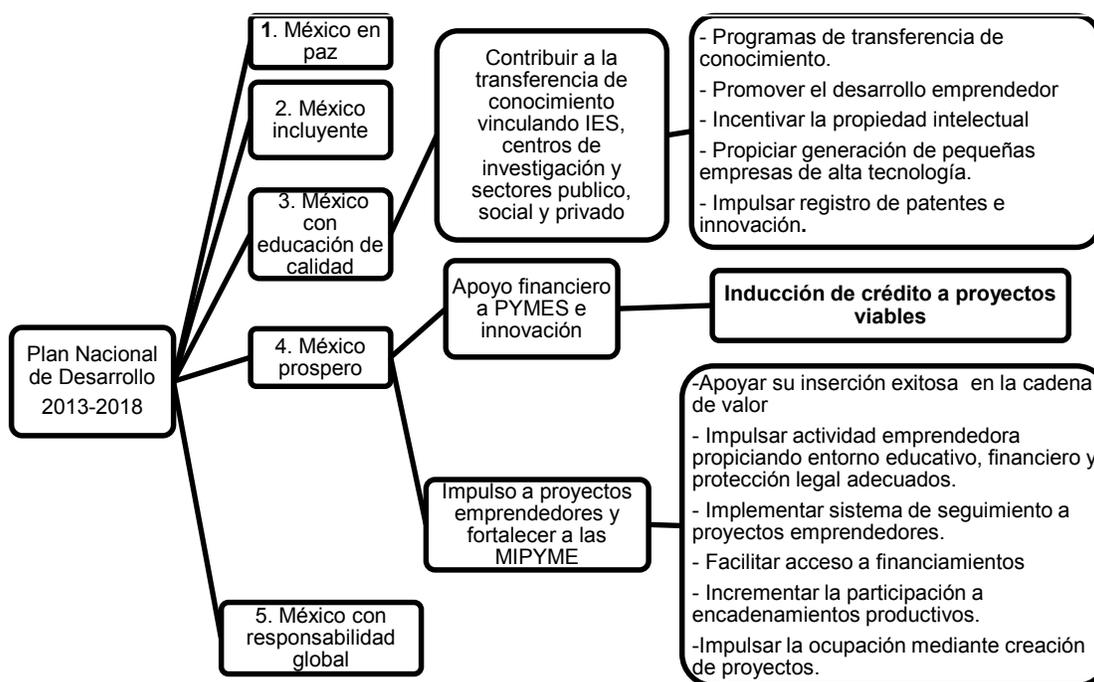
Se inicia el estudio correspondiente a este periodo gubernamental, mediante el análisis del PND elaborado por la administración del gobierno federal 2012-2018; representando el primer documento de trabajo que rige la programación y presupuesto de la Administración Pública Federal. La estructura de este plan se conforma de ocho capítulos (ver figura 5). De acuerdo con los objetivos y estrategias incluidos dentro del PND 2013-2018, se aprecian dos apartados en los que se contempla dar seguimiento e impulsar el trabajo realizado por las incubadoras de empresas. Siendo uno de ellos el objetivo de “México con educación de calidad”, en donde se propone el impulso a la transferencia de conocimiento mediante la vinculación de las Instituciones de Educación Superior (IES) Los cinco primeros puntos de la estructura presentada en figura 5 corresponden a las metas nacionales (uno por cada meta). Describen los retos por sector y propone un plan de acción de acuerdo a cada objetivo. El capítulo sexto presenta las estrategias a desarrollar de acuerdo con las metas; el séptimo describe los indicadores para valorar su cumplimiento; y el octavo otorga instrucciones sobre el seguimiento de los diferentes programas con centros de investigación y los sectores: público, social y privado. Esto se pretende realizar en base a programas de transferencia y fomento a la cultura emprendedora así como el impulso a la propiedad intelectual, patentes e innovación. Promoviendo a la vez la creación de nuevas empresas de alta tecnología.

El segundo objetivo relacionado con el proceso de incubación de empresas es el de “México Prospero” incluyendo en este el apoyo financiero a PYMES mediante la inducción de créditos a proyectos viables. Y el impulso de iniciativas emprendedoras que generen empleos. Facilitando la incursión de estas a encadenamientos productivos, financiamientos accesibles y políticas que propicien y respalden su desarrollo y fortalecimiento.

Con el fin de cumplir con los objetivos trazados en el desarrollo de este plan, se realizan algunas modificaciones a la estructura de apoyo a las incubadoras, realizadas de la siguiente manera: el 14 de enero del 2013, se crea el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). El 28 de febrero se publican las reglas de operación del Fondo PYME y del 14 al 20 de marzo se realizan los talleres informativos a cargo del

INADEM. Siendo este, un órgano administrativo desconcentrado de la SE, que tiene como objetivo instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, 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 (INADEM, 2013). Esto modifica la forma de clasificar a las incubadoras y el proceso de apoyo, anteriormente eran: tradicionales, de tecnología intermedia y de Alta tecnología. Hoy se clasifican como: básicas y de alto impacto, dando la categoría de incubadora en transición cuando aun no se reúnen los requisitos impuestos por el INADEM. Los programas de apoyo actuales que están relacionados con la incubación de empresas son: Instituto Nacional de Emprendedor, Fondo PYME, y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).

Figura 5: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Elaboración propia, en base al PND (Poder Ejecutivo Federal, 2013). La figura ilustra el marco conceptual de los puntos que el plan de desarrollo del sexenio 2007-2012 cubrió respecto a las incubadoras de empresas

Comparativo de los Cuatro Sexenios Analizados

Los datos referidos, presentan la intervención del gobierno en la promoción, consolidación y desarrollo de incubadoras de empresas como estrategia para solventar los problemas económicos y de permanencia en el mercado de las MIPYME. A continuación se muestra un comparativo de las principales iniciativas de apoyo identificadas por sexenio. El periodo presidencial 1994-2000 inicia con un problema económico derivado de la crisis de 1994, situación que influyó en la formulación de objetivos incluidos en el PND. La prioridad de la administración pública se enfocó a disminuir las consecuencias de dicha crisis a nivel macroeconómico mediante políticas fiscales, de fomento a las exportaciones y atracción de inversión extranjera. No se aprecian políticas relevantes en cuanto a impulso y fortalecimiento de las MIPYME, a pesar de que estas presentan el índice más alto como generadoras de empleo en el País dentro de este periodo. Se identificaron desarrollos importantes para emprendedores impulsados por la iniciativa privada,

más no se contemplan políticas públicas que promuevan los proyectos emprendedores ni definan el rumbo de las incubadoras en México. Sin embargo, hubo en dicho periodo un Programa Nacional de Incubadoras, generado por el CONACyT que sólo duró cinco años, pudiendo ser uno de los motivos de fracaso la falta de estructura política de apoyo.

El periodo 2000-2006, mostró iniciativas de impulso y sistematización de incubadoras, mediante las cuales se estructuran mecanismos de regulación y apoyo. De esta forma se origina el SNIE, mismo que a su vez formó importantes redes de incubación en todo el país. Se creó al Fondo PYME, con el fin de otorgar financiamientos para fortalecer las MIPYME y fomentar proyectos emprendedores. En tal sentido se destinan recursos para la creación y funcionamiento de incubadoras. Se financian a la vez proyectos incubados con el fin de convertirlos en empresas redituables y generadoras de empleo.

Durante el 2006-2012, se traza como prioridad del PND el impulso, desarrollo y permanencia de las MIPYME. Para dar seguimiento a ese objetivo se implementó el Programa México Emprende, teniendo como meta el promover e impulsar la cultura empresarial en los mexicanos para mejorar el desempeño de las MIPYME. De este se desprende el Programa Nacional de Nuevos Emprendedores que comprende entre otros, el funcionamiento del SNIE, creado en el 2004 y al que se le dio seguimiento para control y soporte de las Redes de Incubación e incubadoras a nivel nacional. Mediante las políticas de apoyo implementadas se fortaleció el sistema de incubación y se extendió su cobertura.

En lo que va del sexenio actual 2013-2018, se puede observar un PND que contempla la incubación de empresas, cultura emprendedora y fortalecimiento de las MIPYME. Se identifica también el fomento al desarrollo tecnológico e investigación, al igual que a la transferencia de conocimiento vinculando para este fin al sector productivo con las IES. Se aprecian cambios en la estructura política, destacando la creación del INADEM como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, mediante el cual se regula el funcionamiento de las incubadoras de empresas, eliminando organismos intermedios. También hubo algunos cambios con relación al proceso de apoyo y criterios de clasificación de incubadoras. El periodo que tiene esta administración es muy corto, por lo que no se pueden evaluar resultados.

CONCLUSIÓN

Con base a lo descrito, se puede señalar la presencia de un proceso ascendente de concientización en el diseño de políticas públicas que apoyen el fortalecimiento de las MIPYME y den impulso a los proyectos emprendedores canalizados a través de incubadoras de empresas. El desarrollo de programas identificados en dicho sentido, consideran la incubación como una estrategia encaminada a ofrecer soporte que permita la permanencia y competitividad de empresas generadoras de empleos. La forma en que se regula y apoya el desarrollo empresarial, así como las tácticas que respaldan estrategias para fomentar y fortalecer proyectos emprendedores que reactiven la economía del país, lleva a vincular los diferentes entes que fortalecen este proceso. Las IES y centros de investigación son organismos que ofrecen áreas propicias para la creación de conocimiento y procesos tecnológicos, por lo que, debe potenciarse su vinculación con los sectores productivos a fin de que actúen como catalizadores de su competitividad.

El artículo muestra cómo el gobierno federal de México de los últimos 20 años pasó de no tener una visión de apoyo al emprendimiento a impulsarlos a través de políticas de asesoría y financiamiento, considerando que son una vía para la generación de fuentes de empleo; en dicho periodo la transición se dio de impulsar emprendimientos generales a puntuales principalmente enfocados en innovación y desarrollo de tecnología en el presente. En general el artículo ilustra una transición positiva en el tema, pero en un tiempo largo, donde el país a diferencia de otros países como Estados Unidos o Chile por mencionar un ejemplo en forma tardía ha creado políticas de apoyo al emprendimiento, el cambio en este sexenio en teoría se visualiza positivo, por ahora queda esperar a ver si en la práctica genera resultados en dicho sentido.

REFERENCIAS

- Avalos, M., & Hernández, F. T. (2006, 11). Estudios y perspectivas, Competencia Bancaria en Mexico. Retrieved from Sub Region de la CEPAL en Mexico: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/27295/L722.pdf>
- CEPAL. (2010). Políticas de apoyo a las PYMES en America Latina, Entre avances innovadores y desafíos institucionales . (C. Ferraro, & G. Stumpo, Eds.) Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas. doi:LC/G.2421-P
- COCITBC. (2011). Secretaria de Desarrollo Económico, Consejo de Ciencia e Innovación Tecnológica de Baja California (COCITBC). Retrieved 05 14, 2012, from Plan Estratégico de Trabajo COCITBC 2011-2015: [http://cocitbc.mx/archivos/plan_estrategico_2011_2015_\(final\).pdf](http://cocitbc.mx/archivos/plan_estrategico_2011_2015_(final).pdf)
- Comisión Europea. (2006). Union Europea, Dirección General de Política Regional. Retrieved 8 25, 2012, from Regiones para el cambio económico: http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_es.htm
- CONACYT, Mario Resendiz. (2008, mayo 6). Consejo Nacional de la Ciencia y la Tecnología. Retrieved febrero 19, 2012, from Protección de la Propiedad Intelectual en el marco de proyectos financiados por Conacyt: www.conacyt.gob.mx
- Duque, M. d. (2011 йил 10). Incubación de Micro Empresas, Encuentro Nacional de Microfinanzas. From Instituto Politecnico Nacional: http://www.pronafim.gob.mx/images/image_va_165.pdf
- Fondo PYME. (2012, 01 24). Fondo de apoyo para la micro, peque;a y mediana empresa. Retrieved 05 2012, 27, from Nuvos Emprendedores: http://www.fondopyme.gob.mx/2010/descripcion.asp?Cat_Id=1&prog=1
- INADEM. (2013). Pagina Principal INADEM y FONDO PYME. From Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM): <http://www.inadem.gob.mx/>
- INEGI. (2011). Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificacion de los establecimientos. Retrieved from Micro, pequeña, mediana y gran empresa : estratificación de los establecimientos : Censos Económicos 2009 / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México : INEGI, c2011 : http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/Mono_Micro_peque_mediana.pdf
- Instituto Nacional del Emprendedor. (2012). Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PYME). Retrieved from FONDO PYME (SE0: <http://www.sistemaemprendedor.gob.mx/>
- JEMAC. (2005). CONTACTO PYME, SISTEMA NACIONAL DE MENTORES A.C. (SNM). Retrieved from JÓVENES EMPRESARIOS POR MÉXICO, A.C. (JEMAC): <http://www.contactopyme.gob.mx/snief/Imagenes/JEMAC%20RESUMEN.pdf>
- Kantis, H., Federico, J., & Menéndez, C. (2012, 8). POLÍTICAS DE FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO DINÁMICO EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y DESAFÍOS. (CAF, Ed.) Retrieved 2 6, 2014, from CAF, Documentos de Trabajo: <http://www.caf.com/media/4233/politicas-emprendimiento-dinamico-america-latina.pdf>
- Morales, J. S. (1998). Problemas económicos de México. México: McGraw-Hill Interamericana. Retrieved from E-Journal UNAM: <http://www.ejournal.unam.mx/rca/192/RCA19209.pdf>

Nájar, I. M. (2011, Enero-Febrero). Las Pymes en México, entre la creación fallida y la destrucción creadora. Retrieved from Economía Informa:
<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/366/06isaias.pdf>

OCDE. (2012). Evaluación De La OCDE Del Sector De Las Nuevas Empresas Basadas En El Conocimiento: México – © OCDE 2012. Retrieved from Organización Para La Cooperación Y El Desarrollo Económico (OCDE):
http://www.oecd.org/centrodemexico/Evaluaci%C3%B3n_de_la_OCDE_del_sector_de_las_nuevas_empresas_%20IMPRESA-1.pdf

Palomo, M. A. (2005). Los procesos de gestión y la problemática de las PYMES. Ingenierías, 25-31 Vol. VIII.

Poder Ejecutivo Federal. (1995, 05 31). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Retrieved from Zedillo-Presidencia, Diario Oficial: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

Poder Ejecutivo Federal. (2001). Gobierno De Los Estadosunidos Mexicanos. Retrieved From Plan Nacional De Desarrollo 2001-2006: <http://dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf>

Poder Ejecutivo Federal. (2006). Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Retrieved from Camara de diputados, Congreso de la Union: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Poder Ejecutivo Federal. (2007, Mayo 31). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009. Retrieved 05 04, 2012, from http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Poder Ejecutivo Federal. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Retrieved from Camara de Diputados, Congreso de la Union : <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Secretaria de Economía. (2012 йил 31-Agosto). 6o. informe de labores . From Secretria de Economía (SE): http://www.economia.gob.mx/files/6_informe.pdf

SNIE, S. n. (2011). <http://www.siem.gob.mx/SNIE/CoberturaSNIE.asp>. Tijuana B. C.: SNIE.

BIOGRAFÍA

Norma Leticia Vizcarra Vizcarra: Docente investigador del Cuerpo Académico de Mercadotecnia en la Universidad Tecnológica de Tijuana (UTT), Profesor de Tiempo Completo en la UTT, docente de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y estudiante de doctorado en la UABC. Correo: vizcarranorma@hotmail.com

Virginia Guadalupe López Torres, Docente investigador de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, Doctora en Ciencias Administrativas, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo: vglopeztorres@gmail.com

Imelda Yáñez Ruiz: Docente investigador del Cuerpo Académico de Mercadotecnia en la Universidad Tecnológica de Tijuana (UTT), Profesor de Tiempo Completo en la UTT. imelda.yanez@uttijuana.edu.mx