Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Maestría en Políticas Públicas

Comunicación Idónea de Resultados:

La política de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa desde la perspectiva del empleo.

Análisis del Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía

Que para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas

Presenta:

Lic. Yolanda C. Aguirre Platas

Asesor: Dr. Juan Manuel Corona Alcantar

Abril de 2011

Dedicatoria:

Este trabajo está dedicado a mis abuelas:
Dolores de León Treviño (Qepd) y Consuelo de León Pedraza.
A Orelia Platas de León y a Elías Aguirre de León, mis padres.
A mis hermanos: Andrés, José Elías e Ismael.
A Nancy Silverio, mi cuñada.
A mis sobrinos: Ángel David, Andrés Daniel y Abraham Darío.
A los amigas/os que dejé en Monterrey.
Y a los amigas/os que he hecho aquí

porque me han apoyado siempre
en este difícil pero maravilloso viaje de vida.

Agradecimientos:

Agradezco mucho al Dr. Juan Manuel Corona Alcantar por haber aceptado ser mi asesor y llevar a buen puerto este trabajo, luego de que anduve un poco a la deriva.
Al Dr. Jesús Rubio Campos por su puntual asesoría y comentarios.
Gracias al Dr. Pedro Moreno Salazar y al Dr. René Rivera por haber aceptado ser lectores de esta investigación.
También doy las gracias a mis profesores/as de la maestría de quienes aprendí mucho a lo largo de dos años.
Y por supuesto, gracias a mis compañeros/as de grupo por el aprendizaje conjunto y por la amistad sincera.
Pero sobre todo agradezco a Mariela Valderrama y a Jacqueline Argumedo por su compañía, solidaridad, cariño y por las miles de discusiones académicas y de vida de cada noche durante dos años.

Sin ustedes, el cúmulo de experiencias no hubiera sido tan delicioso.

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una tarea importante y aún pendiente. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, he optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Tabla de contenido

Introducción 8

1. Problema 8

1.1. Objeto de estudio 10

1.2. Preguntas de investigación 11

1.3. Hipótesis 11

Capítulo 2 13

2. Las políticas públicas 13

2.1. ¿Qué es la política pública? 13

2.2. Las corrientes de las políticas públicas 14

2.3. Las fases de la política pública 16

2.3.1. La formulación de las políticas 17

2.3.2. El discurso en la formulación de las políticas públicas 20

2.4. Los campos de las políticas 22

2.5. La política económica y social 23

2.5.1. La política económica 23

2.5.2. La política social 24

2.5.3. La orientación de las políticas 26

2.5.4. Articulación de la política económica y la política social 29

Capítulo 3 31

3. La política de empleo y laboral 31

3.1. La flexibilización del trabajo 32

3.2. El empleo informal 35

3.3. La precarización del empleo 36

3.4. El empleo decente de la OIT: una perspectiva del trabajo de calidad 38

3.5. El empleo: de la precarización a la ciudadanía económica 40

Capítulo 4 45

4. El programa de Incubadoras de empresas 45

4.1. Incubadoras de empresa 45

4.1.1. Las incubadoras de empresas en México 46

4.1.2. Modelos de incubación certificados para transferencia 49

4.2. El programa de Incubadoras de empresas 51

4.2.1. El origen del Programa de Incubadora de Empresas 51

4.2.2. El marco normativo actual 54

4.2.3. El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) 57

Capítulo 5 60

5. Estrategia Metodológica 60

5.1. Justificación teórica y metodológica del estudio de caso 61
5.2. Lo específico de cada estudio de caso 65
5.3. Método para establecer el indicador de precarización del empleo 67
Capítulo 6 69
6. El apoyo a la Mipyme y el empleo generado 69
6.1. La incubadora de tecnología intermedia del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey 69
6.1.1. El modelo de incubación 70
6.1.2. Operación de la incubadora 70
6.1.3. La población atendida 72
6.1.4. El Empleo 72
6.1.5. Empresas 73
6. 2. Características de los empleos 76
6.2.1. El empleo precario 79
6.2.2. Indicador de precariedad laboral 85
Capítulo 7 87
7. El Empleo de calidad una deuda pendiente de saldar 87
7.1. El Programa de Incubadora de Empresas desde el análisis de políticas 87
7.1.1. Formulación 89
7.1.2. Implementación 90
7.1.3. La evaluación 93
7.2. La política de empleo y laboral en México 94
7.4. Propuestas al programa de incubadora de empresas 98
Capítulo 8 101
8. Conclusiones 101
Bibliografía 106
Anexos 110
Anexo 1 110
Tabla de entrevistas 110
Anexo 2 111
Instrumentos cualitativos 111
Entrevista a personal de las incubadoras de tecnología intermedia 111
Entrevista a empresarios 111
Encuesta sobre empleo precario 112
Anexo 3 115
Incubadora de empresas de tecnología intermedia INCUAEM Valle de Chalco 115

Índice de Tablas

Tabla 2. 1. Marcos de análisis de las políticas públicas. 15
Tabla 2. 2. Clasificación general de las políticas públicas.....23
Tabla 3. 1. Dimensiones de la precariedad laboral, sus causas y efectos.....37
Tabla 4. 1. Clasificación de incubadoras de empresas.....48
Tabla 4. 2. Modelos de incubación certificados para transferencia 50
Tabla 4. 3. Eje, objetivos, estrategias y acciones de la política de apoyo a la Mipyme del Plan Sectorial de Economía 2007-2012 56
Tabla 5. 1. Relación entre preguntas de investigación y fuentes de información. 63
Tabla 5. 2. Construcción del indicador de precariedad laboral. 67
Tabla 5. 3. Valores para establecer los grados de precarización del empleo. 67
Tabla 6. 1. Relación de empresas creadas y empleos generados (2004-2009) en la Incubadora de Tecnología Intermedia del Tecnológico de Monterrey..... 72
Tabla 6. 2. Empresas por giro, régimen de hacienda, servicios que recibieron en la incubadora y número de empleados. Caso del Tecnológico de Monterrey. 74
Tabla 6. 3. Empleos por sexo, edad y estudios según empresa. 76
Tabla 6. 4. Tabla resumen de la Encuesta sobre empleo precario según empresas. 77
Tabla 6. 5. Variables de la dimensión de Desprotección social, según la Encuesta de empleo precario... 80
Tabla 6. 6. Variables de la dimensión vulnerabilidad, según Encuesta de empleo precario..... 83
Tabla 6. 7. Empleos según grados de precarización por empresa de la Incubadora del Tecnológico de Monterrey..... 85
Tabla 7. 1. Fases de la política pública del Programa de Incubadora de Empresas en relación con el objetivo de empleo. 88
Tabla 7 2. Variables de precarización del empleo según promedio nacional, el estado de Nuevo León y el caso estudiado en la Incubadora del Tecnológico de Monterrey 94
Tabla 7 3. Resumen de recomendaciones a la política de apoyo a la Mipyme.. 99

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. Expansión de las incubadoras de empresas en México a partir de 2001 a diciembre de 2007 48
Ilustración 2. La política de apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. 59

Introducción

La política de apoyo, pequeña y mediana empresa desde la perspectiva del empleo que genera es el tema de esta investigación. Es cierto que en los últimos diez años se ha privilegiado la atención a estas unidades de producción por ser ellas las que producen una cantidad considerable de empleos y dónde se pueden incentivar el empleo formal. Por lo que se convierte en un tema de relevancia para el desarrollo económico del país.

En este apartado se expone el objeto de la presente investigación, así como las preguntas de las que se parte y la hipótesis que la guía. Para lograr el cumplimiento de los objetivos se realizó un análisis al Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía mediante un estudio de caso a la Incubadora de Tecnología Intermedia del Tecnológico de Monterrey registrada en dicho programa. Cabe mencionar que los resultados se apoyan, además, en evidencia de otra fuente primaria de información: la Incubadora de Tecnología Intermedia de Valle de Chalco de la Universidad Autónoma del Estado de México, sin llegar a ser presentado como otro estudio de caso. El interés de este estudio se centra en la cualidad del empleo que se está generando en dichas unidades económicas apoyadas por este programa gubernamental.

1. Problema

Aunque el acceso a un trabajo digno y bien remunerado es un derecho, los gobiernos son cada vez menos capaces de garantizarlo. La crisis económica financiera que ha afectado al mundo entero está teniendo repercusiones muy fuertes en el campo laboral. La Organización Mundial del Trabajo, en su reporte Tendencias Mundiales del Empleo (2010) ha enfatizado que en 2009 se perdieron 34 millones de empleos en el mundo. Por lo que 212 millones de trabajadores pasaron a integrar las filas del desempleo y por consecuencia de la pobreza. Pero no solamente el desempleo es un fantasma que se extiende por todo el mundo y que se vuelve más fuerte conforme en las economías modernas y en desarrollo se encuentran en dificultades, sino que además se ha vuelto cada vez más difícil la obtención de un empleo estable, digno y seguro.

La tendencia a un creciente nivel de desempleo también se observa en México. El INEGI reportó que la tasa de desempleo abierto pasó de 3.5 % a 5.2 % entre 2007 y 2009. Ello ha significado que cerca de dos millones han quedado sin trabajo en los últimos tres años. Sin embargo, en el

caso mexicano el problema se ha vuelto más agudo pues una parte importante del empleo puede ser clasificado como empleo precario.

Aunque las cifras anteriores muestran un creciente desempleo esto puede ser falaz pues la economía informal es uno de los medios alternativos a la que la población ha tenido que recurrir para remediar la falta de ingresos por el desempleo en el que se encuentra. Claus Offe, citado por García Sainz (1995), pone de manifiesto que cada vez está teniendo más importancia el sector informal como una alternativa al mercado de trabajo que no capta la mano de obra desempleada. Es una forma de subsistencia que conlleva una serie de problemáticas particulares como la desprotección social y de salud. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2009) muestra que en México existen cerca de 11.7 millones de personas ocupadas en el sector informal, lo que representan al 27% de la PEA[1].

Las consecuencias socioeconómicas de altas tasa de desempleo y la presencia de un importante porcentaje de ocupación informal se expresan en la desprotección social de la población debido a que la cobertura social está relacionada con la contribución salarial y el tipo de empleo. El fenómeno ha llamado la atención de algunos organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (2006) que en su informe de 2006 advierten sobre la presencia de un fenómeno de precarización laboral relacionado con la condición de asalariado pues ésta ya no garantiza necesariamente la cotización a la seguridad social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) también estima que el porcentaje de trabajadores con empleos vulnerables a nivel internacional supera los 1,500 millones de personas, lo que equivale a más de la mitad (50.6 por ciento) de la fuerza laboral global. Esta organización ha estimado que el número de personas con empleos vulnerables aumentó en más de 110 millones en 2009, comparado con el año anterior.

Varios autores contemporáneos se han pronunciado sobre las consecuencias de este fenómeno ligado al nuevo modelo económico que se expresan en: "la experiencia combinada de *inseguridad* (de nuestra posición, derechos y medios de subsistencia), de *incertidumbre* (de nuestra continuidad y futura estabilidad) y de *desprotección* (del propio cuerpo, del propio ser y de sus atenciones: posesiones, vecindario, comunidad)" (Ferreira Sequeda, 2006).

---

[1] Población económicamente activa.

En este contexto los gobiernos nacionales han implementado políticas para combatir por un lado, el desempleo y por otro, la precariedad del mismo. El gobierno mexicano ha impulsado una política de abate al desempleo mediante programas de atención a la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme), sin embargo, poco ha atendido la calidad de los empleos generados.

El interés por desarrollar iniciativas tendientes al fortalecimiento e incremento de las Mipymes radica en la importancia que éstas tienen en la economía del país, tal como lo ha reconocido la Secretaría de Economía, estas empresas generan 52 % del Producto Interno Bruto y contribuyen con 72 % de los empleos formales. Se estima que en 2006 existían cerca de 4 millones 300 mil empresas, de las cuales 99.8 por ciento son Mipyme. Para la Secretaría de Economía la Mipyme es un elemento fundamental para el desarrollo económico del país, tanto por su contribución al empleo como por su aportación al Producto Interno Bruto.

Bajo la evidencia de que la mayor parte de los empleos los demanda la Mipyme, la promoción, creación y consolidación de estas empresas se ha convertido en una tarea central de las economías en desarrollo. Ello ha llevado a la generación de actividades que implican la creación de instrumentos para que cumplan dicho cometido. Entre ellos está la creación de un fondo de financiamiento para la micro mediana y pequeña empresa (Fondo PYME) y el establecimiento de un programa de incubadora de empresas que coordina la distribución del fondo mediante una serie de servicios destinados a favorecer a este tipo de empresas.

1.1. Objeto de estudio

Una de las políticas implementadas por el gobierno para atender el problema del desempleo es la creación de una serie de programas para la promoción y fortalecimiento de la Mipyme. Según datos del Fondo PYME de la secretaría de economía entre 2005 y 2006 se invirtieron cerca de 3 mil millones pesos[2]. En este año, 2011, se presupuestaron 6 mil millones de pesos. Cabe señalar que estos recursos son otorgados a la Mipyme mediante organismos intermedios, las incubadoras de empresas son un ejemplo de ellos.

[2]Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de Apoyo Para La Micro, Pequeña Y Mediana Empresa (Fondo pyme) durante el 2006. Instituto de Ingeniería de la UNAM, marzo de 2007.

Esta investigación se propone estudiar el tipo de empleo que generan las Mipymes apoyadas por el Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía. Para ello se analizan el caso de la Incubadora de Tecnología Intermedia del Tecnológico de Monterrey.

Las incubadoras de empresas son organismos intermedios privados o públicos, certificados por la Secretaría de Economía, que tienen como objetivo facilitar la creación y fortalecimiento de empresas. Por lo regular pertenecen a universidades o instituciones de estudios superiores, aunque también pueden ser parte de algún gobierno local o incluso ser una asociación civil. En este sentido hay una coordinación entre gobierno y sector privado para la promoción del fortalecimiento de la Mipyme y de la creación de empleos.

Por lo tanto, el objetivo general de este estudio es analizar si el Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía genera empleo de calidad mediante el fomento de la creación y el fortalecimiento a la micro pequeña y mediana empresa (Mipyme). Los objetivos específicos son: a) analizar en qué grado el Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía, mediante el apoyo a la Mipyme, resuelve el problema de la calidad en el empleo; b) analizar la pertinencia de los apoyos que distribuyen las incubadoras para que las empresas subsistan y generen empleos de calidad, y c) asimismo caracterizar el tipo de empleo que generan estas unidades de negocio.

1.2. Preguntas de investigación

Este estudio se plantea responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿El Programa de Incubadoras de Empresas genera empleos de calidad? ¿Qué tan adecuados han sido los apoyos del gobierno brindados por las incubadoras para que las empresas subsistan y generen empleos de calidad? Y por último ¿Qué tipo de empleos genera el desarrollo de las Mipymes incubadas?

1.3. Hipótesis

La generación de empleos mediante el programa de incubadoras no ha producido empleos de calidad, por el contrario estos empleos son precarios, debido a que los objetivos del Programa de incubadoras de empresas y sus servicios están más orientados a la creación de empresas competitivas que generen grandes cantidades de empleo sin importar si éstos son de poca calidad. En ese sentido, se requiere de la instrumentación de políticas públicas que proporcionen seguridad social y todas las cualidades de un empleo de calidad.

En consecuencia, la aportación de este trabajo radica en que al momento no existen casos documentados sobre el tipo de empleo que se genera a partir de los apoyos brindados en las incubadoras. Por lo regular, al revisar las evaluaciones que se les ha realizado, se da por sentado que al entregar los comprobantes de empleo creado éste es un empleo formal. Por lo tanto, este estudio deja la duda sobre qué tan efectivo es el apoyo a la Mipyme y sobre todo cuál es el impacto real sobre el empleo que tiene esta política.

Finalmente esta investigación está organizada en capítulos en los cuales los dos siguientes asientan las bases teóricas en que se desarrolla esta investigación. Ubica los elementos conceptuales que se utilizaron para responder y dar cumplimiento a los objetivos del mismo. Por un lado se presenta la teoría de política pública de la cual parte este trabajo, hace además un análisis tanto de la política de empleo como la laboral, asimismo se definen los conceptos de empleo informal, empleo precario así como el de empleo decente de la Organización Internacional del Trabajo.

En el capítulo 4 se describe la política, es decir, se expone el diseño y funcionamiento del Programa de Incubadora de Empresas. En seguida, se explica la estrategia metodológica utilizada: el estudio de caso.

En el capítulo 6 encontrarán los resultados del caso en términos del empleo y se presenta un indicador de precariedad. Por último, en el siguiente apartado se hace un análisis sobre el Programa de Incubadoras y el empleo que se ha generado para, finalmente, concluir en el capítulo 8 con una reflexión y algunas recomendaciones.

Capítulo 2

2. Las políticas públicas

Las políticas públicas surgen con la expansión del Estado, en los tiempos de la posguerra los norteamericanos marcaron el inicio del análisis de políticas públicas. La preocupación era darle eficiencia al gobierno en medio de las múltiples tareas que se le asignaron al Estado social. El estudio de las políticas públicas es el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Surge como una ciencia que debe aprovechar todos sus recursos teóricos, metodológicos para encausarse hacia los conflictos básicos de la civilización. Se resalta la interdisciplinariedad de la ciencia de las políticas y la importancia de tomar en cuenta a otros actores que no sean precisamente científicos sociales por ejemplo a los empresarios y los profesionales de las políticas.

Este capítulo contiene una reflexión metodológica acerca del análisis de las políticas públicas. Empieza por su definición, enseguida presenta cuáles son sus principales corrientes de estudio, las fases: en especial la formulación, los campos de la política y por último se analiza la política económica y la política social, y la necesaria coordinación entre ellas.

2.1. ¿Qué es la política pública?

En el terreno de las políticas hay tantas definiciones como teóricos de las políticas públicas. Aguilar Villanueva hace un excelente resumen de los diversos significados de política, esto de acuerdo con Subirats y de Hogwood y Gunn:

> "un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial) un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien la política como producto y resultado de la específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir n número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado n puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una

iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización)...(Aguilar Villanueva, 1992:23) "

Siguiendo a Aguilar Villanueva en su amplio análisis de las distintas concepciones y acepciones de la política, distingue varios elementos comunes en las definiciones y estas son: a) la política es institucional, se elabora o decide desde una autoridad pública, b) es un proceso decisorio en relación con una respuesta a problemas y necesidades, c) implica acción, d) es causal.

Es decir, una política pública no es sólo un conjunto de decisiones o planes para resolver un problema público o necesidad sino que también incluye cómo se lleva a cabo y qué resulta de ella.

Carola Conde (2000), agrupa las distintas acepciones en dos posturas: a priori, las que se consideran sólo el proceso de decisión, ya posteriori, las que en su definición incorporan la acción o inacción para lograr un resultado esperado. Sin embargo, independientemente de estas posturas, lo idóneo es que las políticas incluyan ambas, pero en especial vayan más allá, por ejemplo, considerando los resultados no previstos de sus acciones.

En este sentido, la definición que resume y que guiará esta investigación es la de Aguilar Villanueva (1992:25): "Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones".

2.2. Las corrientes de las políticas públicas

El estudio de las políticas tiene como origen la idea de apoyar las decisiones del gobierno con la ciencia. Se ocupa de problemas públicos de trascendencia humana y de cómo deben abordarse por las autoridades públicas.

El inicio se ubica en los tiempos de la posguerra y se destaca un artículo fundador de Harold D. Lasswell (1951): *La orientación hacia las políticas*. En el cual da pauta sobre cómo debe ser esta nueva ciencia: "La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia en el proceso".

Por lo tanto, el análisis de políticas públicas tiene dos enfoques principales: a) análisis del proceso de las políticas públicas, y b) análisis en y para el proceso de las políticas públicas. De acuerdo con Lasswell, estos enfoques son interdependientes y complementarios, además de interdisciplinarios y contextuales.

El primer enfoque consiste en estudiar cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas. En palabras de Aguilar Villanueva (2007) es una tarea de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso de las políticas.

En cambio el análisis en y para el proceso de las políticas públicas se ocupa de la utilización de técnicas de análisis e investigación en la formulación, implementación y evaluación de las políticas. Es decir, es una tarea de la teoría normativa que pretende con base en la ciencia mejorar el desarrollo de las políticas (Aguilar Villanueva, 2007).

Dentro de los antes mencionados enfoques también existen marcos de análisis, los cuales también pueden complementarse entre ellos. Sin entrar en detalles sobre su alcance teórico mencionaré cuáles son: 1) economía del bienestar, 2) elección pública, 3) la estructura social, 4) el procesamiento de la información, 5) la filosofía política, 6) el proceso político, 7) la política comparada y 8) el gerencial. Los primeros cinco provienen de una clasificación de Brobow y Dryzek y los últimos tres son agregados por Parsons (2007).

Tabla 2. 1. Marcos de análisis de las políticas públicas.

Marcos de análisis	Descripción
Economía de bienestar	Implica la aplicación de las teorías y modelos de la economía del bienestar para mejorar la racionalidad y eficacia de la toma de decisiones
Elección pública	La economía de la toma de decisiones fuera del mercado, la aplicación de la economía a las ciencias políticas.
Estructura social	Es el estudio de las políticas públicas desde la teoría sociológica, en especial en la definición del problema.
Procesamiento de la información	En este marco participan variadas disciplinas académicas, en especial la psicología y tiene como interés la forma en cómo las personas y las organizaciones toman deciones y resuelven problemas.
Filosofía política	Es la aportación de la filosofía política al estudio de los problemas públicos y de la política pública.
Proceso político	Este marco tiene varios enfoques entre ellos: a) por etapas (desde la agenda hasta la evaluación y el resultado), b) pluralista-elitista (se concentra en el poder y su distribución), c) neomarxista (aplicación de las ideas marxistas a la formulación de las políticas), d) subsistémicos (análisis de "redes", "comunidades" y "susbsistemas"), e) del discurso de las políticas (análisis desde el uso del lenguaje y la comunicación), f)

	insititucionalismo (resalta la importancia de las instituciones en las políticas y hay tres corrientes:el económico, el sociológico y el político).
Política comparada	Se refiere al estudio del cómo y por qué y para qué los diferentes gobiernos realizan determinada medida de políticas públicas.
Gerencial	Se concentra en mejorar la eficacia y la economía del sector público mediante la incorporación de técnicas utilizadadas sólo para el sector privado.

Fuente: Elaboración propia con base en Parsons, W. (2007). *Políticas públicas.* Argentina: FLACSO México.

Los primeros teóricos en asentar las bases de lo que hoy es el análisis de políticas son: Laswell, Simon, Lindblom y Etzione.

2.3. Las fases de la política pública

El estudio de las políticas tiene varios enfoques, uno de ellos es el análisis de las políticas como un proceso, es decir, por ciclos, esta propuesta es muy difundida y aceptada por varios teóricos (Lasswell, Simon entre otros). Esto significa que se empieza con el análisis de la definición de la agenda y se termina con la evaluación de la política pública.

Aguilar Villanueva (2007) apunta sobre las posibles causas de su gran aceptación, por ejemplo, la especialización disciplinaria y el expertise de cada campo acoge y explota cada parte del proceso sin interesarse en otra que poca referencia tenga de su área de conocimiento. Asimismo, establece que esta forma de ver el estudio de las políticas de forma fragmentada da poca visión general y de interdependencia de todo el proceso.

Sin embargo, existen muchos detractores de esta forma de analizar las políticas ya que consideran que "exagera la naturaleza racional de la formulación de las políticas y presenta una imagén falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la genda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto" (Parsons, 2007:113).

Aunque varias son las críticas, tanto Parsons (2007) como Aguilar Villanueva (2007) coinciden, en general, que este modelo ayuda a desentrañar el gran concepto de las políticas. Es un modelo heurístico que contribuye a que la complejidad de la realidad sea manejable. En ese sentido cada etapa de la política puede ser estudiada con un marco de análisis distinto y acorde a la necesidad de la cuestión.

De esta manera, esta investigación se centrará en el análisis de la etapa de formulación de la política que incluye la definición del problema y el establecimiento de la agenda.

2.3.1. La formulación de las políticas

La fase de la formulación de la política está compuesta por la constitución de la agenda, la definición del problema y el análisis de las opciones de acción. Aunque para efecto de análisis se estudia cada una por separado, en realidad, son actividades interdependientes. Para estructurar la agenda se parte de que solamente los problemas públicos son susceptibles de tratamiento en las políticas públicas. Pero, surgen muchas preguntas ante esta afirmación: ¿qué es un problema público? ¿Cómo se define? ¿Quién dice qué es un problema público y cómo debe tratarse para solucionarlo?

Los problemas existen y muy variada es su naturaleza, las personas los creamos y los sufrimos. Hay problemas de tipo privado producto de las relaciones entre individuos y los hay, sociales, causados también de las relaciones individuales, pero que éstos son incapaces de resolverlos, y para lo cual necesitan de la ayuda gubernamental.

Todos los problemas de índole diversa fluyen hacia el gobierno en busca de solución. Pero no todos logran llegar a ser tomados en cuenta como asuntos públicos y los que lo logran, tienen que luchar porque estar en un lugar prioritario en la gran lista de problemas que tiene el gobierno por resolver.

Es entonces que no sólo es importante saber qué temas son los que han pasado la prueba de problema público sino cómo llegó a ese lugar privilegiado. El sistema político es una arena en dónde se mueven los distintos actores de influencia con poder de decisión para colocar los problemas que considera son los más urgentes.

La formación de la agenda se entiende como: "el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública" (Elder y Cobb, 2007:77).

En la formación de la agenda se busca transformar los intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés para la nación. Si esto pasa así, se originan leyes, disposiciones administrativas, programas de gobierno y asignaciones de recursos públicos.

Por lo tanto, la formación de la agenda es un proceso dinámico y multifactorial que requiere de especial atención. Cobb y Elder establecieron la distinción entre dos tipos de agendas: la

sistémica o pública y la institucional o formal (Aguilar Villanueva, 2007 b). Sobre la primera, se puede decir que se integra de temas abstractos de preocupación general de la mayoría de los miembros de una comunidad política. La segunda, sostienen los autores, es una agenda más acotada de asuntos que han sido considerados de manera seria y activa por los tomadores de decisión.

Cabe mencionar que estas agendas no siempre están alineadas. Y la discrepancia que haya entre ellas está altamente relacionada con los conflictos que tenga el sistema político.

De acuerdo con Cobb y Elder, un asunto tiene acceso a la agenda formal cuando cumple tres requisitos: que sea del conocimiento de una amplia mayoría o al menos se tenga conocimiento amplio del tema, que esa mayoría considere que debe ser tratado mediante una acción específica y por último que esa misma comunidad piense que esa acción es competencia de algún órgano del gobierno. Estos autores parten de que sólo las demandas surgidas por medio del conflicto tienen mayor peso a la hora de ser elegidas (Aguilar Villanueva, 2007 b).

Aunque el hecho de que un problema llegue a ser considerado de interés público no significa que inmediatamente el gobierno lo tomará como parte de su agenda, existen una serie de procesos decisionales bastante contingentes: tiempos acotados; carencia de datos, recursos, diagnósitcos; demandas muy variadas e incluso, antagónicas.

Y sin embargo, aunque contingentes las decisiones públicas, el gobierno ha ido regulando las demandas y los conflictos, define los problemas, diseña y construye alternativas. La agenda "tiene a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. El éxito depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección." (Elder & Cobb, 2007: 82).

Uno de los factores que influyen de manera más contundente en la configuración de la agenda institucional es la fuerza de los actores políticos que participan en el proceso. La ciencia política tiene múltiples teorías sobre el corporativismo, el pluralismo y el clasismo-elitismo en la naturaleza y funcionamiento del gobierno, pero, los estudios de políticas proponen dos categorías que van más allá de las grandes explicaciones sobre quiénes determinan los movimientos del gobierno. De acuerdo con Aguilar Villanueva (2007 b) la "red de cuestiones"

de Heclo y el "subsistema de políticas" de Milward y Wamsley explican con más detalle quiénes intervienen en la decición gubernamental de conformación de la agenda.

El concepto de red de cuestiones hace referencia a los actores que se incorporaron en la toma de decisión y solución de los problemas debido a la exigencia de la incorporación de conocimientos técnicos y científicos en los gobiernos cuando ampliaron su intervención estatal. No obstante que los tiempos de gran intervención gubernamental se han terminado, los asesores técnicos, pareciera, llegaron para quedarse: la academia, los intelectuales, los despachos de consultoría, las organizaciones de profesionales, se volvieron indispensables tanto en las organizaciones sociales para organizar demandas como en el gobierno para ordenar respuestas. Su especialidad y amplio conocimiento de las cuestiones públicas hace que tomen un lugar privilegiado en la formulación de las políticas.

Asimismo el concepto de subsistema de políticas caracteriza a los actores que intervienen en la formulación de las políticas, concluyendo que esos intelectuales expertos siempre dependen de un grupo de interés que domina campos específicos de la política. Su apuesta es a que los sistemas políticos están divididos en subsistemas, los cuales tienen cierta autonomía del sistema. Están compuestos por actores muy diversos pero articulados por un intereses importantes en alguna política particular.

Finalmente, en el tema de la conformación de la agenda, existen tres modelo que la explican: en el "modelo de iniciativa externa", los problemas primero se instalan en la agenda sistémica para luego subir a la agenda de gobierno; en el "modelo de movilización", los problemas nacen dentro del gobierno por lo que inmediatamente llegan a su agenda, pero el éxito de la política dependerá de que se logre colocar el asunto en la agenda pública; y por último, el "modelo de iniciativa interna" propone que la cuestión surgen del gobierno, y aunque no necesitan llevarlos a la agenda pública si es necesario convencer de su tratamiento prioritario a las instancias gubernamentales competentes.

Siguiendo con el curso lógico de la formulación de las polítcas, una vez que se estableció la agenda con los temas proritarios se define el problema, Aguilar Villanueva (2007 b) afirma que esta distinción sólo es metodológica pues en la realidad son partes interdependientes de un mismo proceso.

La importancia de la definición del problema se ancla en que el tratamiento y su solución depende de cómo se construye el mismo. Pues, "los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples... No hay problemas definidos de manera única" (Wildavsky citado por Elder y Cobb, 2007:77). Los problemas de políticas son contrucciones sociales que reflejan ciertas nociones de la realidad. Por lo que, no sólo es importante que un problema llegue a la agenda de gobierno, sino cómo se define ese problema.

Por lo regular los problemas públicos no son sencillos de resolver, en ocasiones su magnitud es tal que parecen inmanejables. Y ese es el reto de la autoridad pública, tomarlo y definirlo en terminos de solucionarlo. Los problemas públicos "deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernalmente-socialmente abordables con los recursos, intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles" (Aguilar Villanueva, 2007 b:60).

Los requisitos para que un problema esté bien estructurado, de acuerdo con Simon citado por Aguilar Villanueva (2007b), son: a) debe tener un criterio específico para comprobar su solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio, b) tiene un "ámbito del problema" que puede representarse en estado incial, intermedio y final del problema, c) indican las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema, y d) ofrecen la información necesatia para realizar las operaciones de cáculo y transitar de un estado al otro. En resumen, el planteamiento bien estructurado del problema debe llevar a la solución.

En consecuencia, un problema mal estructurado es aquel que carece de las caracterísitcas antes mencionadas. En estos casos es muy frecuente que no se sepa qué se quiere resolver o cómo se puede resolver, sin embargo, el gobierno está obligado a hacerlo. Para ello, tiende a hacerlo en términos accesibles a sus modelos, teorías o tecnologías que ya en otras ocasiones han utilizado. Y por supuesto, tratar de resolver un problema equivocado con la solución "correcta" no arroja buenos resultados y en muchas ocasiones, ante tales acciones se desperdican los recursos –escasos- públicos.

2.3.2. El discurso en la formulación de las políticas públicas

El análisis del lenguaje en la etapa de formulación de las políticas es un enfoque más del estudio de políticas. El discurso dominante permea a las políticas y los profesionales imprimen

su sello en la constitución de la agenda y en la definición del problema. Es así que las ideas tienen un papel importante porque son las que le dan el contenido a las políticas. El tema de analizar las ideas y los símbolos en las políticas ha tenido presencia desde la década de los ochenta, cuando en muchos países las ideas "contra keynesianas" en materia económica tuvieron acomodo en el diseño de políticas económicas (Parsons, 2007).

De acuerdo con Hall, citado por Parsons (2007:201), "para que una idea sea adoptada como política pública necesita ajustarse bien a las circunstancias económicas del momento, debe aparecer como parte de los intereses políticos dominantes y debe juzgarse factible en términos administrativos".

Aunque las ideas económicas han impactado en la elaboración de políticas a lo largo del tiempo, desde el enfoque histórico se afirma que no es sencillo precisar el cambio en las políticas. Es decir, las ideas no influyen de manera pura sino que van acompañadas de motivaciones políticas de los tomadores de decisión y de la burocracia, por lo que, separar las ideas de los intereses resulta complicado.

Pero ¿quiénes son los portadores de esas ideas que cambian las políticas y cómo las distribuyen? El papel de los asesores, de la academia, de los profesionales técnicos especializados, hasta de los líderes de opinión ha sido muy importante en la formulación de las políticas, en especial en la definición de los problemas públicos por medio del discurso. Por lo regular se utiliza un lenguaje especializado para analizar, debatir y elaborar las políticas, pero ese discurso, puede estar lleno de ambigüedades, lo cual se convierte en un recurso estratégico y útil para los gobiernos.

Murray Edelman fue uno de los teóricos que dedicó sus estudios a explorar la relación entre lo simbólico y lo sustantivo de los problemas y de la política pública, es decir, ha analizado el uso de los políticos y de los burócratas del lenguaje para fabricar y manipular símbolos que funcionan como placebos del interés público. Para este autor, todos los problemas están interrelacionados, sin embargo los gobiernos nos inducen por medio de las políticas a verlos como totalmente separados: "muchas de nuestras convicciones acerca de cuáles son nuestros problemas, cuáles son sus causas, cuál su gravedad y cuál nuestro éxito o fracaso al momento de hacerles frente provienen de sutiles usos del lenguaje y de las medidas gubernamentales asociadas a ellos" (Parsons, 2007:210).

Desde esta perspectiva, siguiendo a Edelman, la definición de los problemas y el lenguaje de las políticas son necesariamente ambiguos. Pues, eso le da un marco amplio para adaptarse a las circunstancias, dar cabida a las demandas y fomentar el cumplimiento. E incluso pueden tener éxito como dispositivos políticos pero podrían fracasar en el intento de atender o aminorar un problema, excepto en los términos en que se haya definido el problema por los diseñadores de política.

Es por esto que se puede suponer que una política pública ha resuelto o mejorado una situación cuando lo que ha sucedido es que los símbolos fueron manipulados: "las palabras que triunfan y las políticas públicas que fracasan" (Parsons, 2007:209).

2.4. Los campos de las políticas

Las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas. Algunos temas clave son: políticas sociales, económicas, industriales, laborales, de salud, de educación, medioambiente, vivienda entre muchos otros.

Las políticas públicas, como antes se mencionó, son acciones acotadas tendentes a resolver un problema público y aunque el gobierno no es el actor único, sí es el que coordina las acciones y enmarca el desarrollo de las mismas. El gobierno, mediante la administración pública, está organizado, para la distribución de bienes y servicios, por temas de trabajo. Esta división obedece a un diseño institucional que ha sobrepasado la barrera del tiempo. Es así que se establecen políticas sectoriales para atender problemas específicos, ejemplo de ello, son las políticas sociales, las económicas, industriales, laborales, de salud, de educación, etcétera.

Estas políticas son producto de una planeación y se enmarcan en un documento propuesto, por lo regular, por el Poder Ejecutivo para guiar a un país. Por lo tanto, las políticas sectoriales deben ser coherentes y estar coordinadas entre sí. Aun así, en muchas ocasiones pasa que no todas lo están, debido a que sus temas no son prioritarios en la agenda del gobierno. Las políticas están compuestas por una gama amplia de instrumentos programáticos y presupuestarios.

Existen dos grandes política: la económica y la social y a su vez estas están compuestas por varias políticas más acotadas. En la siguiente tabla se expresan algunas de ellas sin pretender ser exhaustiva.

Tabla 2. 2. Clasificación general de las políticas públicas.

Políticas públicas	
Política económica	Política social
Monetaria	Educación
Fiscal	Salud
Industrial	Vivienda
Empleo	Laboral (seguridad social)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica.

2.5. La política económica y social

La política económica y social son las grandes políticas y hacia adentro cada una de ellas pueden conjuntar a varias políticas, que pueden ser llamadas sectoriales, y con quienes comparten fines, al menos generales.

En este apartado se parte de una explicación de las políticas económica y social, y de sus objetivos e instrumentos. Para luego establecer una propuesta de coordinación de ambas políticas como una forma de mejorar el bienestar de la población.

2.5.1. La política económica

La política económica es la estrategia que trazan los gobiernos para conducir la economía de un país. El fin último de ésta es conseguir el bienestar de la sociedad. Por ello, el Estado decide intervenir en la economía mediante diversos instrumentos.

La intervención del Estado en la economía de un país siempre ha existido. El grado de intervención está determinado por el sistema económico y político que tenga la sociedad en un momento dado. Y esto se logra mediante ciertos objetivos económicos, entre ellos: buscar equilibrio, prevenir una crisis, un mayor crecimiento del producto interno, una mejor distribución del ingreso e incluso un mayor aprovechamiento de los recursos.

Los instrumentos que utiliza son diversos, por ejemplo, están las leyes (la Constitución), las instituciones (Banco Central), los reglamentos (licencias, permisos de propiedad, etc.), el financiamiento a la inversión, la política fiscal, el gasto público, la política monetaria (emisión de moneda, control de las tasas de interés), los subsidios y las empresas estatales.

Por otro lado, la globalización es un fenómeno que ha impactado en la política económica mundial. Ello aunado a la crisis que vivió la región latinoamericana ha provocado un viraje en el rumbo de América Latina. La receta neoliberal del Consenso de Washington consistió en hacer

un ajuste estructural, principalmente privilegiar el equilibrio macroeconómico con disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reformas impositivas, liberalización comercial y financiera, tasas de cambio competitivas y unificadas, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación y seguridad de los derechos de propiedad.

Estas políticas de ajuste estimula la mayor búsqueda de competitividad internacional de las empresas y favorece la adopción de estrategias de competencia rebajando costos, en particular, laborales y flexibilización en el mercado de trabajo. En el aspecto de la privatización se deja al ámbito privado la creación del empleo pero en tiempos de crisis tienen una mayor facilidad para despedir trabajadores, lo que no pasaba cuando el gobierno era el principal empleador.

La liberalización, que implica darle un papel importante al mercado como asignador de recursos y restringir el papel del gobierno en la economía, se traduce en desregulación y desprotección. Lo que significa en el corto plazo una mayor eficiencia económica, pero en el largo plazo puede ir acompañada de desigualdad social (Tokman, 2004).

Los resultados no han sido halagadores, sin embargo no hay marcha atrás, luego de más de tres décadas de implementadas estas políticas. El crecimiento no ha sido equitativo y eso es una de las proclamas de muchos académicos y organizaciones sociales. Por ello el surgimiento, desde la década de los noventa, de programas anti-pobreza como parte de la política social. Los cuales, por cierto, no han logrado resolver el problema. Entonces, surge la necesidad de plantear una política económica más consciente de sus impactos sociales y de una política social más orientada a los derechos y no sólo al combate de la pobreza.

2.5.2. La política social

Por otro lado, la política social, *grosso modo*, puede ser vista como un tipo de política pública encaminada a crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Estas políticas son de educación, salud, vivienda, combate a la pobreza y atención a grupos vulnerables (Ziccardi, 2007). En los últimos años se ha privilegiado el combate a la pobreza al grado de confundir la política social como aquella que solamente atiende a los más pobres y vulnerables. Esto tal vez se explique por la necesidad de atender el

creciente empobrecimiento que ha sufrido la población debido a diversos factores: crisis económicas, el cambio de modelo de desarrollo, entre otros explicados en el apartado anterior.

Cuando se habla de origen de la política social se tiene que referir a los regímenes de bienestar localizados fundamentalmente en los países desarrollados. Entendiendo régimen de bienestar como "los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias" (Esping-Anderesen, 2000:101). Esping-Andersen hace una tipología de estos regímenes y de sus respectivas políticas sociales, los cuales son de tres tipos: el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata. Del primero se parte de que la población debe asegurarse su propia previsión social y por lo tanto el Estado solo debe apoyar a los más pobres, el conservador se distingue porque distribuye beneficios de acuerdo a criterios de clase y sólo son ofrecidos cuando la familia no puede responder por sus miembros, en cambio el régimen socialdemócrata tiene políticas universalistas que fomenta la igualdad.

Estos modelos pueden servir como referencia para guiar el estudio de las políticas sociales pero no se puede usar como molde para América Latina pues su desarrollo económico, político y social ha sido muy distinto a los países referidos por Espin-Andersen. Barba (2004:18 y 19) propone una tipología distinta para la región: regímenes universalistas, duales y excluyentes. El primer tipo (Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica) se caracterizó por su amplia cobertura, por la vinculación de protección social al mercado formal y a la clase obrera; los regímenes duales (Brasil, México, Colombia y Venezuela) y los excluyentes (los países de América Central con la excepción de Costa Rica y tal vez de Panamá, además de Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay) comparte ciertos rasgos, entre estos, descenso gradual del gasto social así como de la cobertura de seguridad social, educación y salud, se acentúa el grado de informalidad de los mercados y la heterogeneidad cultural, y se privilegia a la población relevante, es decir, urbana organizada. Sin embargo, los regímenes excluyentes además dejan fuera de cobertura a la mayoría de su población (Barba, 2004). Esta propuesta afirma cómo la política social se define en relación con el régimen político y económico.

Esta problemática plantea varios retos para las sociedades latinoamericanas caracterizadas porque "persisten factores estructurales de exclusión, como la segmentación en función de la inserción productiva o factores adscriptivos y territoriales, y una acentuada inequidad en

términos de acceso a activos y patrimonios" (CEPAL, 2006:21) además que no se cuenta con una ciudadanía plena en el sentido de ejercicio de sus derechos. Por ello debe seguirse una orientación hacia los derechos en las políticas públicas.

2.5.3. La orientación de las políticas

Una vez establecido algunos conceptos básicos de la política social, sigue exponer cuáles son los enfoques que puede atribuírsele, el principal, o al menos el más proclamado y ambicioso por cierto sector académico y social es la orientación hacia los derechos, es decir, que la política social se diseñe, implemente y evalúe considerando a los sujetos como poseedores de un derecho, el cual es exigible y no como se hace actualmente que parten de una visión de ayudar a individuos vulnerables, o sea, a los más pobres y desamparados.

Esta perspectiva implica crear mecanismos de exigibilidad de los derechos, pues no basta con que la política en el discurso nombre al derecho que reivindica sino que el ciudadano debe tener las herramientas para exigir su cumplimiento. Asimismo, involucra la apertura de espacios participativos donde se escuchen voces, propuestas, demandas locales, etc., Abramovich lo expone de manera muy clara:

> "Para el enfoque basado en derechos es necesario partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues esta relación influye en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas, así como los mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que involucre a los actores y que puedan considerarse compatibles con el enfoque de derechos (Abramovich, 2006:42)".

El beneficio de este enfoque en las políticas de desarrollo es que el fortalecimiento del sujeto de derecho construye ciudadanía y esto ayuda a reducir la brecha de desigualdad que existe en la región, puesto que no dependería de una autoridad el bienestar de la colectividad, tampoco la decisión unilateral sobre el tipo de desarrollo que se necesita.

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) propone un contrato de cohesión social y el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes) plantea un universalismo básico, cada proposición con sus especificidades dirigen su mirada hacia el

enfoque de derechos humanos incluyendo los económicos, sociales y culturales en las políticas. Estos serían algunos de los temas que deberían estar en la agenda de la política social.

La cohesión social tiene cuatro dimensiones importantes: a) la integración social: la participación en el desarrollo; b) la inclusión social: el mejor acceso a canales de integración respetando la autodeterminación de los diversos actores; c) la ética social: la comunidad de valores, el consenso, la solidaridad y la reciprocidad en el trato, y d) el capital social: el patrimonio simbólico de la sociedad (Comisión Económica para América Latina , 2007).

Aunque puede haber muchas definiciones de la cohesión social, el sentido de pertenencia constituye el eje central en cada una de ellas. El sentido de pertenencia está ligado a las percepciones y valoraciones de quienes integran una sociedad. Es decir no basta con integrar a los miembros sino que éstos deben sentirse parte de la comunidad. Y para que esto se construya debe darse un papel medular a los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo hay que considerar que a diferencia de los derechos civiles y políticos, que su ejercicio parte de una voluntad política, los derechos sociales necesitan de mecanismos que el Estado debe establecer y depende de recursos disponibles e instituciones apropiadas.

Por lo tanto, el reto de generar políticas públicas que incorporen esta visión de cohesión social demanda un pacto social que implica a varios actores dispuestos a negociar y consensuar acuerdos. La Cepal propone el fortalecimiento de las instituciones y una renovada gobernabilidad aunque poco habla del papel que podrían tener las organizaciones de la sociedad civil en ese desafío.

Por otro lado, el Indes en su propuesta de universalismo básico plantea cuatro ejes fundamentales entre los que destacan el fortalecimiento de la ciudadanía, la equidad, un enfoque de derechos sociales que rompan el círculo de la pobreza para que sean promotores de desarrollo y el Estado como garante de las prestaciones básicas. Este planteamiento no es general para toda la región sino que es una estrategia gradual que puede adecuarse a las especificidades económicas, políticas y sociales de cada país. En términos de la financiación propone un nuevo orden económico que favorezca la creación del empleo y el incremento de capacidades fiscales mediante la relación crecimiento económico con desarrollo social, particularmente mejorando la estructura de oportunidades y aumentando los activos sociales.

Como se mencionó anteriormente ambas posturas afirman la necesidad de construir ciudadanía a partir de las políticas sociales. Y fundamentan de manera teórica cómo pueden llevarse a cabo en términos financieros. Empero, hay varias restricciones sino definitivas al menos definitorias en América Latina que hacen ver esas propuestas como una luz lejana en el camino, el cual es largo y no precisamente parejo.

Aunque en ambas propuestas se reconoce el problema de la desigualdad (erradicarla es condición necesaria para el ejercicio pleno de derechos) no proponen instrumentos de política económica más allá del financiamiento del gasto público. En cuanto al papel del gobierno como actor rector de una política social basada en derechos, tampoco se encuentran propuestas específicas de aspectos a reformar en cuestión de la relación gobierno-sociedad.

Las restricciones, en palabras de Canto Chac, versan en términos estructurales: existe dificultad en la integración regional debido en parte a: una asimetría de poder en la relación con Estados Unidos de América (EUA,) al rezago económico y político, y a una democracia endeble de los sistemas políticos y prácticas de gobierno. Asimismo, en torno a la idea de construir ciudadanía mediante el enfoque de derechos en las políticas, enuncia un aspecto importante en el que hay avances pero sigue habiendo mucho por hacer: el establecimiento de mecanismos de justiciabilidad de los derechos (Canto Chac, 2009: 22-24).

En ese sentido se resalta la necesidad de un pacto político y social pero se hace hincapié en la reforma del papel del Estado que permita una mayor participación social. La búsqueda de la articulación de actores social comprometidos con la democracia y que contribuyan a generar desarrollo y equidad.

Para una realidad compleja y contradictoria se requiere propuestas igualmente complejas pero coherentes. La Cepal y el Indes recogen en cierta medida las preocupaciones latinoamericanas de investigadores y organizaciones de la sociedad civil, y lo proponen como una guía que debe seguirse para el desarrollo de la región. Pero, pareciera que no existen las condiciones políticas o al menos la voluntad para realmente cambiar el rumbo. Estamos ante un problema de visión de algunos gobiernos que aún privilegian el recorte de gasto social como medidas de eficiencia y la atención a los más pobres como beneficiarios de la política social y no como sujetos de derecho. Es por eso que la participación social informada es importante como forma de crear ciudadanía.

2.5.4. Articulación de la política económica y la política social

La política económica tiene impactos sociales y a su vez la política social tiene impactos económicos. La realidad deja asentado que el crecimiento por sí mismo no implica equidad: América Latina es la región con más desigualdades. La pobreza ha aumentado, por lo que se evidencia que la actual política económica no ha producido el bienestar esperado en todos los grupos de la sociedad. La política social por su lado sólo ha tratado de paliar la pobreza. Pero la atención mediante los programas antipobreza no han logrado reducirla sustancialmente. El problema no sólo es la población que está ya en pobreza sino que en cualquier momento se puede caer en ella. Sobre todo cuando no hay ningún tipo de seguridad social de respaldo para la población.

En ese sentido, deben diseñarse políticas económicas que generen incentivos para crear empleos y para fortalecer la capacidad productiva de los pobres por un lado pero también preocuparse por la seguridad social de la población en general. Es así que los objetivos de la política económica deben ir más allá del crecimiento del producto y la estabilidad sino que debe incorporar el objetivo de la reducción de la pobreza y de la igualdad.

Pero la política de reducción de la pobreza también debe modificarse, pasar de los subsidios y transferencias a políticas que fortalezcan el potencial productivo y que se preocupen por asegurar la seguridad social para todos.

El diseño tanto de la política económica como de la social debe vincular sus objetivos, porque solo en la medida en que se coordinen podrán tener mejores impactos. Puesto que el nivel de empleo, lo salarios y las condiciones de trabajo influyen en las condiciones de vida la población. Ésta, también, debe tener acceso a buenos niveles de educación, salud, vivienda y contar con seguridad social, ya que esto determina el nivel de productividad de su fuerza de trabajo. La idea es generar un círculo virtuoso de crecimiento y equidad.

El objetivo conjunto debe ser el crecimiento con equidad pero sólo teniendo la orientación de los Derechos Humanos podrá lograrse un cambio.

Existen varias áreas de vinculación, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Sostenible (Indes) propone:

a) Formación y redistribución de activos productivos hacia los sectores de menores ingresos.
b) Fortalecimiento de la capacidad de la economía para generar empleos productivos.
c) Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.
d) Recuperación de la producción agrícola y rural.

Seguramente existen muchas más área de coordinación, como el gasto social, pero en este trabajo se acotará al tema de la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme) como un espacio donde desde la perspectiva del Indes se puede intervenir de manera conjunta para promover el crecimiento y la equidad.

La importancia de la Mipyme radica, como se ha mencionado anteriormente, en la gran captación de empleos. El problema reside en que no todas esas unidades económicas son formales y no todas proporcionan un empleo con protección social.

La propuesta del Indes consiste en que las Mipyme requieren políticas macroeconómicas favorables: crecimiento estable, política de cambio sin sobrevaluación, buen sistema crediticio y de un sistema de reglamentación claro y simple. Por otro lado, necesita de buenas políticas sectoriales de encadenamiento productivo y comercial con empresas de mayor tamaño, apoyo para la exportación, asistencia técnica, áreas que le ayudarán a vivir más años y a ser más rentables. Asimismo, la tarea de la política social sería la capacitación del personal, el desarrollo de destrezas empresariales, nuevas formas de financiamiento, entre otras.

En ese sentido la política de empleo debe ser parte de la política social, no sólo preocuparse por generar empleo sino por las condiciones de los empleados.

Capítulo 3

3. La política de empleo y laboral

En este capítulo se discute sobre la política de empleo y laboral, la distinción entre ambas y la vinculación de estrategias. Enseguida se parte de la flexibilización como un fenómeno importante en el tema del empleo y que influye directamente en la precarización del mismo, por lo que en la tercera parte del capítulo se establece la definición del concepto de empleo precario para luego contrastarlo con el término de empleo decente de la Organización Internacional del Trabajo, finalmente se propone el concepto de ciudadanía económica como eje de las políticas para contrarrestar la precarización.

La política de empleo se define como aquellas acciones que inciden en el mercado laboral con el objetivo de crear empleo. Los instrumentos que se utilizan varían de acuerdo con la política que impere en el momento. En los países con un Estado más interventor, éste se convierte en el principal agente económico y por lo tanto en un importante empleador. En el caso de una economía más abierta al mercado, el Estado es el encargado de coordinar la economía, el empleo recae en el ámbito privado por lo cual se debe incentivar su creación.

En cambio la política laboral está relacionada con el equilibrio de los actores sociales en el ámbito del trabajo. Es así que se encarga de crear las condiciones de estabilidad laboral y de generar mayores condiciones de protección. También sus instrumentos son distintos de acuerdo con el modelo de Estado que se tenga. En el llamado Estado de Bienestar se impulsaba la política de pleno empleo pero también se buscaba proporcionar seguridades sociales a los empleados. En el Estado Neoliberal las leyes del mercado son las que imperan, se busca reducir la participación del gobierno en la economía y los costos que generan las prestaciones sociales de los empleados de manera que la economía sea más competitiva.

El fenómeno de la globalización y las nuevas políticas económicas adoptadas a partir de los ochenta trajeron como consecuencia varios cambios estructurales importantes: liberalización financiera y comercial, desregulación de los mercados y privatización de activos. La liberalización implica darle una mayor importancia al mercado como asignador de recursos, menos participación del gobierno que se traduce en desregulación y mayor desprotección en el mercado de trabajo. Víctor Tokman citando a Solow apunta que con la privatización se traslada

la responsabilidad de la creación de empleos del sector público al privado lo que requiere de una coordinación entre la política económica y la social, por un lado se requiere incentivos para el crecimiento y estabilidad para la inversión, por otro lado se requiere de políticas sociales que legitimen las nuevas reglas del juego (Tokman, 2004).

La generación de puestos de trabajo depende en primera instancia de factores externos al mercado de trabajo como el crecimiento, la inversión y el ahorro, y el comportamiento de los precios externos e internos. Por lo tanto, la macroeconomía es el primer nivel de las políticas de empleo, sin embargo ni el buen funcionamiento macroeconómico ni el crecimiento es suficiente para crear empleo. Se requiere, además, políticas sectoriales, locales y diferenciadas por tamaño de empresa. En este último punto, se resalta la importancia de la atención a las empresas de menor tamaño por absorber el mayor porcentaje de empleo no agrícola en casi todos los países de América Latina. Simplificación administrativa y trámites más eficientes son necesarios pero no suficientes para incentivar el buen funcionamiento de estas empresas y con ello la generación del empleo, también se requiere políticas de acceso al capital, la tecnología, el conocimiento y a los mercados.

El segundo nivel de la política de empleo está relacionado con la política laboral. Esto por los costos laborales que involucran la creación de empleo. En este nuevo contexto donde se pretende lograr la competitividad internacional, el tema de la flexibilización laboral toma relevancia por la búsqueda de nuevas formas de seguridad social que deben generarse debido a los altos costos que implican. Sin embargo, el problema de la competitividad no debe mermar el tema de los derechos de los trabajadores; ese es uno de los mayores desafíos para la política de empleo.

3.1. La flexibilización del trabajo

El inicio de la discusión sobre los procesos de flexibilización laboral se da en la década de los ochenta. En el fondo subyace el fundamento de que la eficiencia se logra si los mercados se desregulan y se dejan a la libre fuerza de la oferta y la demanda. Estos procesos han transformado las relaciones laborales en los últimos años y en algunos casos han provocado trabajos precarios (Rubio Campos, 2009).

En México, de acuerdo con De la Garza Toledo (2002) dos fenómenos independientes convergieron y dieron pie a que se retomara la discusión sobre la flexibilidad laboral y las reformas en la legislación que implicaba fueron: 1) la aplicación de la receta de políticas neoliberales, con sus componentes de desregulación de mercados, privatizaciones y ajustes macroeconómicos, y 2) las nuevas doctrinas gerenciales de origen japonés en aras de mejorar la productividad y la calidad.

Con la apertura comercial las empresas se vieron presionadas a adquirir mayor calidad y productividad para competir en el mercado internacional. Esto ha implicado procesos distintos de flexibilización y diversas discusiones sobre qué debe privilegiarse: flexibilizar el mercado de trabajo o el uso de la fuerza de trabajo dentro del proceso productivo.

La flexibilización del mercado laboral implica liberar de ataduras el sistema de relaciones industriales en tres aspectos: en los mecanismos de fijación de salarios que vayan más allá de los de la oferta y la demanda, he ahí el rechazo del establecimiento de un salario mínimo; en los mecanismos de contratación o despido que no se rijan por la oferta y la demanda de empleo, por ejemplo la leyes que mandan la indemnización por despido, la contratación en forma indefinida, o los contratos colectivos que inhibe la contratación y el despido; y sobre los impuestos en forma de cuotas de seguridad social, fondo para la vivienda y el retiro entre otras que incrementan los costos salariales así como la reducción del poder de los sindicatos (De la Garza Toledo, 2002).

La hipótesis de esta postura sostiene que además de mejorar la productividad habría una tendencia a estimular la inversión productiva, generar nuevas fuentes de empleo, y una mejora en las condiciones laborales, como resultado de la competencia entre los empresarios por dotarse de mejor fuerza de trabajo y mantener su competitividad internacional (Mora, 2006).

Por otro lado, la flexibilización interna que propone las doctrinas de la nueva gerencia proponen una acción consciente, organizada y consensuada entre gerencia, trabajadores y sindicatos con respecto al aumento de la productividad y la calidad. La flexibilidad es de carácter funcional en tanto se pugna por la polivalencia en el trabajo, movilidad interna entre puestos, categorías, departamentos, turnos, y sobre el sindicato, éste debe estar comprometido con las metas de la empresa; y sobre la flexibilidad salarial, propone que el salario esté en función de la

productividad y la calidad, es decir, no se pone en la oferta y la demanda de trabajo en el mercado sino en el desempeño del empleado (De la Garza Toledo, 2002).

Siguiendo a De la Garza Toledo, hay una postura académica sobre la flexibilización laboral centrada más en la producción al estilo de la perspectiva gerencial pero con concertación de los sindicatos, proponen no una desregulación del mercado sino la creación de nuevas instituciones que regulen la relación entre capital y trabajo para una economía liberalizada.

En México, la discusión sobre flexibilización del mercado está centrada en la reforma a las leyes en torno al trabajo, en especial el Artículo 123 de la Constitución Mexicana y la Ley Federal del Trabajo. Pues para algunos autores esta reglamentación está diseñada para una economía protegida, la cual a partir de la liberalización de la misma necesita de otras reglas que permitan un alto grado de movilidad de capital y de mano de obra minimizando sus costos. Es decir, la rigidez de las leyes de protección a los trabajadores distorsionan el mercado laboral y los altos costos de la contratación, despido y protección social actúan como un impuesto en la utilización de mano de obra (Katz, 2003).

Sin embargo, existen críticas sobre las consecuencias de la flexibilización en las condiciones de trabajo. Mora cita a algunos autores y afirma que existen efectos negativos: "se propician lógicas de reestructuración productiva que tienden a una mayor explotación de la fuerza de trabajo como mecanismo de generación de ventajas competitivas por parte del sector empresarial (Lagos, 1987, Marshall, 1997, OIT, 1999, Guerra, 1994)" (Mora, 2006: 12).

Por último, muchos son los proyectos de reformas planteadas para flexibilizar el trabajo, pero por falta de acuerdo entre los actores involucrados (gobierno, sindicatos, grupos empresariales) no se ha llegado a modificar sustancialmente la ley. Aunque, eso no impide que la flexibilización no se dé de facto en las empresas pues ese es un rasgo característico de los mercados laborales en América Latina (De la Garza Toledo, 1999).

Por un lado porque existe una gran parte de la economía que es informal y por otro porque se han realizado modificaciones en los contratos colectivos, en las relaciones laborales y en la forma de organización del trabajo en la práctica empresarial (De la Garza Toledo, 2003). Esto definitivamente tiene un impacto en los tipos de puesto de trabajo y por supuesto en las personas que los ocupan.

3.2. El empleo informal

El empleo informal ha sido un tema muy estudiado especialmente en América Latina desde los años setenta, el informe de Kenia de 1972[3] inició este debate que aún no tiene fin. Aunque el problema se remonta a los años cincuenta con la expansión del capitalismo y la emigración masiva de campesinos a las ciudades. La importancia de este tema radica en la gran cantidad de personas que en la búsqueda de empleo (y al no encontrarlo) se refugian en el comercio callejero, en pequeños talleres, en oficios diversos por cuenta propia y en el servicio doméstico.

Estas ocupaciones se caracterizan por tener una baja productividad, ingresos inferiores a los del sector formal y de niveles de cobertura de protección social muy reducidos.

Tokman y Souza (1976) en una caracterización más completa de este sector destacan lo siguiente: Existe un grado de escasa organización y cuenta con pocos recursos tecnológicos, tiene por lo tanto una muy baja productividad, en cuanto a la fuerza de trabajo puesto que este sector ocupa a los que no caben en el sector formal, los ocupados son mayoritariamente mujeres, los más jóvenes y las personas de mayor edad; de escasa educación y provenientes de zonas rurales producto de migraciones en busca de un empleo en el área urbana.

El mercado de trabajo puede estudiarse desde dos flancos, el sector formal y el informal. Por el primero se entiende desde la demanda de fuerza de trabajo como las plazas ocupacionales disponibles por parte de empresas organizadas y los servicios personales requeridos por los estratos de mayores ingresos; por el lado de la oferta incluye a las personas más calificadas o con mayor experiencia dentro de cada categoría profesional. Otra característica refiere que prevalecen en este sector las relaciones capitalistas, es decir se distingue la propiedad del capital y del trabajo y su producto está orientado al mercado. (Souza y Tokman, 1976).

En cambio el sector informal aunque si dirige su producto al mercado no se distingue la propiedad del capital, del trabajo. Por lo que el salario no constituye la forma usual de remuneración. Otra característica es que las relaciones de producción no son contractuales y están al margen de la reglamentación estatal.

---

[3]El concepto empleo informal fue acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1972, en un informe sobre trabajadores pobres de Kenya (*Employment, incomes and equity: a strategy for increasing productive employment in Kenya),* provocando una serie de trabajos que lo definieron y buscaron explicaciones de su surgimiento. Este concepto ha sido modificado en los últimos 35 años por la OIT, por economía informal.

Es elemental establecer el concepto de empleo informal debido a que puede confundirse con el de empleo precario. Un elemento que comparten es la ausencia de seguridad social y de contratación, sin embargo si bien es cierto que el empleo informal no tiene cobertura social, no todos los que no cuentan con ella son empleados informales.

El fenómeno del empleo precario se detecta en empresas del sector formal y esa especificidad debe ser estudiada por la novedad que implica. En el siguiente apartado se define y se discute más a fondo el concepto eje de esta investigación.

3.3. La precarización del empleo

El empleo precario es un concepto que se ha utilizado en los últimos años para caracterizar el tipo de empleo que se ha producido a raíz de los cambios en el mercado laboral provocados por la globalización y los cambios de modelo económico. El concepto es muy amplio y puede prestarse a ambigüedades. Sin embargo, son muchos los autores que han tratado de definir la categoría y coinciden en algunos puntos.

De forma general, el empleo precario describe principalmente la degradación de las condiciones del trabajo asalariado y no asalariado, por lo que puede confundirse con la informalidad. Para evitar confusiones y restringir el concepto, algunos autores lo acotan para describir al empleo asalariado (Mora, 2006).

En un principio se introdujo el termino empleo atípico para señalar el empleo que no cumplía con la norma: un empleo asalariado de "tiempo completo dentro de los límites de la jornada máxima, (con) un vínculo contractual de duración indefinida y trabajo prestado para un empleador en el centro de trabajo de éste" (Rojas García y Salas Páez, 2008:42). Sin embargo, se vio la inconveniencia de su uso por que cada vez era más común el empleo atípico.

Rodger, citado por Rojas García y Salas Páez (2008), en 1989 encuentra que el empleo atípico no es sinónimo de precario e identifica las dimensiones que manifiestan la precarización: 1) el grado de incertidumbre respecto de la continuidad del trabajo, se refiere a la existencia de un contrato y a la duración del mismo; 2) control sobre las condiciones de trabajo, es decir el escaso poder de los empleados para modificarlas; 3) protección social, cuando el empleo no brinda seguridad social; y, 4) un ingreso estable, o sea, la remuneración no es suficiente y puede caerse en la pobreza.

También se utilizó el concepto de empleo estándar definido por Cranford et al como: "una situación donde el trabajador tiene un empleador, trabaja todo el año de tiempo completo, en las instalaciones del empleador, goza de beneficios y derechos estatutarios, y espera estar empleado indefinidamente" (citado por Rojas García y Salas Páez, 2008: 44). Por lo tanto, el empleo no estándar se puede caracterizar como precario a partir de las dimensiones de Rodger, con la diferencia que éste agrega la parte de los ingresos.

De acuerdo con la literatura más reciente en torno a este concepto no hay novedad en cuanto a las dimensiones propuestas por Rodger, más bien abundan los estudios de caso para comprobar la existencia del fenómeno.

Rubio Campos (2009) elaboró la siguiente tabla del concepto de precariedad laboral a partir de la literatura revisada sobre el tema que incluye los factores que propician cada dimensión. En los cuales se rescata la convergencia de los actores relacionados con el fenómeno: el Estado, los empresarios y los trabajadores.

Tabla 3. 1. Dimensiones de la precariedad laboral, sus causas y efectos.

Dimensión	Explicación	Factores que la propician
Temporalidad	Inseguridad de la relación laboral (falta de contrato) o contratación a tiempo definido	Reformas a la legislación laboral tendientes a la flexibilización que pretenden adecuar la oferta de trabajo a la demanda del mismo Programas atípicos de empleo Abuso de la figura de contratación por tiempo definido Falta de supervisión de las autoridades laborales
Vulnerabilidad	Degradación de las condiciones de trabajo, tales como empleo en las calles, condiciones insalubres y con riesgos a la seguridad física y de salud, etc.	Falta de supervisión por parte de las autoridades laborales y de salud
Insuficiencia salarial	Niveles salariales por debajo del mínimo necesario para tener alimentación, educación, salud y vivienda.	Baja educación y capacitación Falta de creación de empleos de alto valor agregado Ciclos de inestabilidad económica y del nivel general de precios
Desprotección laboral	Reducción de prestaciones laborales y protección social	Debilidad de la protección sindical Flexibilización laboral tendiente a reducir costos para poder competir e insertarse en el mercado global

Fuente: Rubio Campos (2009).

En esta propuesta los efectos de la precariedad laboral recaen en los trabajadores, éstos se expresan en: "una alta rotación de los puestos de trabajo, incertidumbre en los ingresos para los trabajadores, menor acumulación de capital físico y humano (educación, salud) en los trabajadores y en sus familias y por ende menor productividad laboral a largo plazo, así como

un traslado en la absorción de costos de seguridad social de las empresas al Estado" (Rubio Campos, 2009). Es decir, el efecto es negativo sobre el capital físico y humano.

Existe otra perspectiva sobre los alcances del concepto de empleo precario, el cual, de acuerdo con Mora (2006:33), muestra: "cómo la dimensión de ciudadanía social es erosionada cuando el trabajo es conceptuado básicamente como una mercancía y el empleo es sujeto a procesos de desregulación que impiden a las y los trabajadores ejercer sus derechos básicos".

En este sentido, se parte del hecho que todo trabajador asalariado tiene un conjunto de derechos laborales producto de luchas sindicales y de políticas de bienestar que le otorgan la ciudadanía laboral. Pero, para conservar dichas conquistas se requiere un interlocutor reconocido por la contraparte empresarial y estatal como la organización sindical, la cual se ha debilitado a partir de las transformaciones en el sistema de relaciones laborales.

Es así que el concepto de empleo precario recae en cuatro dimensiones: incertidumbre, vulnerabilidad, insuficiencia de ingresos y falta de seguridad social, es decir son referidas a condiciones laborales. Y ya que éstas pueden darse de manera simultánea o no, se sugiere hablar de grados o niveles de precarización.

3.4. El empleo decente de la OIT: una perspectiva del trabajo de calidad

La calidad es un tema muy socorrido en estos tiempos modernos, se habla constantemente de ella como esa cualidad de las cosas que permite elevar la competitividad de una persona, de empresa, de un gobierno, de un país. Sin embargo, no siempre tienen parámetros para medirla. Tal es el caso del empleo, el cual desde el discurso político se le añade la calidad como apellido sin siquiera definirlo. De esa manera, a partir de la ambigüedad con que se trata puede adornarse el objetivo de una política.

Como ya se explicó anteriormente, el empleo de calidad es un concepto que es utilizado frecuentemente en el discurso de la política pública, por ejemplo, está incluido en uno de los objetivos del Programa de Incubadora de Empresas, el programa estudiado.

Partiendo de que no hay una definición exacta de lo que significa. De acuerdo con la legislación laboral actual, y con el antecedente de que no todos los empleos la cumplen, se podría decir que el primer paso para que un empleo sea de calidad es que cumpla con todas las

prestaciones de ley obligatorias: un contrato, seguridad social, vacaciones, utilidades, aguinaldo, entre otras. En seguida, y tomando como referencia el concepto de empleo precario, un empleo de calidad sería el empleo formal con un contrato de tiempo indefinido, con condiciones adecuadas de trabajo y con control sobre ellas (vía la organización ya sea sindical o cualquier otra organización autónoma de los trabajadores), y por supuesto, con un salario suficiente para tener una vida digna.

Asimismo, existe otro término creado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que puede ser un referente para evaluar el empleo: el trabajo decente. Este concepto surge de la preocupación internacional por el auge de los empleos informales que no respetan los derechos fundamentales de los trabajadores. Empero, como se ha visto, no siempre los trabajos formales cumplen con esa condición fundamental.

Para la OIT (2001) "El trabajo se proyecta tanto en el campo de los derechos humanos como en el de los ingresos. En otras palabras, para que pueda existir el trabajo decente, hay que asegurar la equidad y la dignidad que la gente busca en el empleo. En los albores del siglo XXI, el reto del empleo significa mucho más que obtener simplemente un puesto de trabajo, a cualquier precio o en cualesquiera condiciones".

El trabajo decente expresa el amplio objetivo de que mujeres y hombres tengan oportunidades de empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Obviamente hay un sentido ético en el término "trabajo decente", sus distintas dimensiones dan cuenta de cómo debería ser esta actividad humana básica y permiten orientar el análisis del mercado laboral.

Las variables que incorporan son: a) oportunidades de empleo productivo: todas las personas que quieran trabajar puedan encontrar un empleo y que con él puedan tener junto con sus familias un bienestar aceptable; b) empleo en condiciones de libertad: el trabajo debe ser elegido libremente y no en condiciones forzosas, también significa el respeto por la asociación del trabajador en actividades sindicales; c) empleo en condiciones de equidad: los trabajadores deben ser tratados de manera justa y equitativa, sin discriminaciones y permitiendo conciliar el trabajo con la familia; d) empleo en condiciones de seguridad: es la necesidad de proteger la salud de los trabajadores, y proveer pensiones y protección social adecuadas; e) empleo en

condiciones de dignidad: significa que todos los trabajadores son tratados con respeto y pueden participar en las decisiones relativas a las condiciones laborales.

Un trabajo decente establece que las personas tengan un ingreso suficiente que les permita superar pobreza, cuenta con seguridad social y está protegido por la ley, además permite la expresión del trabajador en alguna organización si así lo decide de forma libre. La OIT desarrolla este concepto y lo recomienda ampliamente con la convicción de que sólo mediante este tipo de trabajo se podrá superar las precarias condiciones de la población pobre.

El empleo decente es un concepto bastante amplio y deseable para ser referente de las políticas laborales y de desarrollo económico y social de un país. En sus características al menos se distinguen dos partes: una está relacionada con el ambiente externo: suficientes opciones de trabajo para escogerlo con libertad y que éste permita tener bienestar tanto al trabajador como a su familia, lo que implica una economía desarrollada con suficientes oportunidades de trabajo bien remunerado. La segunda está relacionado con la unidad productiva: las condiciones en que se desarrolla el trabajo y el respeto por la asociación colectiva y los derechos laborales por parte del empleador. En este caso la legislación laboral sanciona cualquier irregularidad pero no sería necesario un Estado policía si existe la voluntad de los empresarios de respetar los derechos de sus trabajadores.

3.5. El empleo: de la precarización a la ciudadanía económica

En la actualidad, luego de las crisis de los ochentas y el ajuste estructural, el trabajo, una de las esferas de la vida, se ha transformado radicalmente. La estabilidad y la seguridad laboral se han remplazado por los llamados procesos de flexibilización, de horario, de remuneración, de funciones y que incluyen mayor movilidad de la mano de obra entre empresas. Esto justificado en gran medida por el interés de adquirir eficiencia y más competitividad en el ámbito internacional. Sin embargo, en relación con este fenómeno se da otro denominado precarización laboral.

De acuerdo con Alegre la precarización del empleo tiene las siguientes características: a) Una dimensión temporal: inseguridad en la relación laboral, no existe un contrato legal, b) Vulnerabilidad: inseguridad en el trabajo pues no se garantiza la seguridad física del empleado, c) Insuficiencia salarial: los ingresos que percibe el empleado son bajos en relación con el

trabajo que realiza o incluso pueden ser nulo en el caso del empleo relacionado con la familia, este tipo de empleo aun siendo relativamente estable no está exento de inseguridad por la cuestión afectiva, además que no tiene un ingreso reconocido y tipificado como tal, d) Desprotección laboral: reducción de la protección laboral y social (pensión, salud, vivienda).

Estas variables pueden encontrarse de manera simultánea o no, es decir, debe entenderse como un fenómeno que se expresa en grados. No todos los empleados viven todas estas condiciones al mismo tiempo. Puede ser que tenga un salario mayor al mínimo pero no tener acceso a la seguridad social o viceversa.

Ante esta realidad se debe retomar el concepto de ciudadanía económica, el cual surge del pacto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por Naciones Unidad en 1966 que prescribe los derechos de las personas a: 1) El trabajo libremente elegido, 2) la formación profesional, 3) la ocupación plena, 4) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones, particularmente de género, 5) condiciones de trabajo dignas para las personas trabajadoras y sus familias, 6) la seguridad e higiene en el trabajo, 7) igualdad de oportunidades en la promoción laboral, 8) descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones periódicas pagadas y la remuneración de los días festivos, 9) la organización sindical, 10) la protección de las familias, especialmente cuando tienen hijas e hijos a cargo, 11) la protección de la maternidad, 12) la protección de los niños, las niñas, las y los adolescentes contra la explotación económica[4].

La ciudadanía es un concepto que implica la igualdad y la pertenencia a una sociedad. Es entonces que partiendo de esta premisa y del marco normativo de los derechos económicos, sociales y culturales se puede decir que tener una ciudadanía económica significa que se puede tener acceso, en igualdad de circunstancias, a las condiciones materiales básicas de la vida, incluida la protección social.

Debe reconocerse que la ciudadanía económica no puede adquirirse en un país sin crecimiento económico pero también es cierto que no sólo el crecimiento produce bienestar para la población. Esta es la experiencia básica de Latinoamérica que siendo una región con muchos

---

[4]Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo. http://www.awid.org/esl/Temas-y-Analisis/Library/La-Ciudadania-Economica-de-las-Mujeres-Asignature-Pendiente-de-las-Democracia (consulta: 6/12/09).

recursos naturales potenciales generadores de riqueza, sea también una región donde predomina la exclusión social.

La política económica debe privilegiar el crecimiento para que, mediante el ahorro y la inversión, impacte en la generación de empleos. Pero el mercado no soluciona por sí solo el problema del empleo mucho menos el de la calidad del mismo. Un ejemplo de esto es el fenómeno del empleo que ha pasado mayoritariamente del sector público al sector privado (debido a las privatizaciones motivadas por el ajuste estructural), que en tiempos de crisis privilegian sus utilidades en detrimento de los puestos de trabajo y los salarios. Esto también ha repercutido de manera negativa en cuestiones como la protección social y la salud (Tokman V. , 2004).

La política económica definitivamente debe propiciar el crecimiento pero para lograr una ciudadanía económica se requiere una intervención estatal que promueva la equidad. Es decir, políticas que potencien sus efectos en el plano productivo y en el social.

Machinea y Cruces (2006:14) establecen que "Sólo un verdadero desarrollo productivo, que permita a las unidades de menor tamaño disponer de financiamiento e infraestructura, acceso a la tecnología y a los mercados, y que sea capaz de generar empleos de calidad, puede conducir a una sociedad más equitativa y al ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de todos sus miembros". También Víctor Tokman (2004) recomienda para la recuperación económica y social de los países, además de promover una política de empleo, el apoyo a las pequeñas y microempresas, así como al sector informal.

Y ciertamente, la política de empleo se ha centrado en el apoyo de unidades pequeñas, microempresas, por ser generadores de grandes cantidades puestos de trabajo. Sin embargo, estos empleos no son suficientes y no siempre son de calidad.

En ese sentido, y ante la realidad del contexto económico (globalización y ajuste) debe haber una política laboral que incentive la producción y que a su vez proteja a los empleados.

Tokman (2004: 172-173) afirma que dos premisas del mundo laboral se modificaron con los cambios estructurales: el pleno empleo y la solidaridad sistémica. En este mundo dónde la tecnología ha desplazado mucha mano de obra, se ha hecho poco para lograr el pleno empleo. La solidaridad sistémica se ha visto minada en parte por las políticas sociales y su tendencia a

la privatización y focalización de los recursos en los sectores más pobres en detrimento de las clases medias, así como el favorecimiento de las clases altas en aras de que generen inversión y empleo.

Aquí la importancia de una política social que no se preocupe únicamente por los más pobres sino que procure el bienestar de la sociedad en general. La universalización de los servicios básicos es un primer paso, aunque como ya se mencionó esto depende del grado de desarrollo que se tenga y la capacidad de financiamiento. De igual forma hacia ese rumbo hay que voltear la mirada. Se requiere una ampliación de la cobertura de la seguridad social y de pensiones. De la misma forma un piso de educación no sólo básica sino secundaria, fácil acceso al financiamiento para vivienda entre otros servicios.

El camino es un nuevo modelo de protección social, que en algunos casos combina el viejo modelo con el actual, Raczynski (1999:182-183) propone algunos puntos: *a)* integración de la política social con la económica, con equilibrio fiscal basado en la recaudación y el gasto; *b)* crecimiento con equidad, integración social, reducción de la pobreza; *c)* la orientación de la política debe ser hacia la equidad y la calidad en los servicios de salud y educación (...) y la regulación laboral que proteja la movilidad laboral; *d)* el Estado diseña, regula y evalúa los servicios y programas sociales, y contribuye a su financiamiento y puede prestar servicios; *e)* descentralización; *f)* en la toma de decisiones debe incorporarse consideraciones técnicas, analíticas y económicas, desarrollo de instrumentos que incluyan decisiones regionales, locales y participación comunitaria y colaboración pública y privada; *g)* financiamiento mediante impuestos y contribuciones obligatorias a los trabajadores a seguridad social y de salud, además, el Estado financia los servicios sociales básicos para la población con la recuperación del costo; *h)* con una asignación de recursos públicos por medio de una combinación de mecanismos regidos por la oferta y la demanda; e *i)* con una combinación de diversos mecanismos de focalización.

Es relevante el nuevo modelo propuesto por Raczynski, en el sentido del camino que debe seguirse para saldar la deuda social que se tiene con la población, y por supuesto de cada uno de los puntos se pueden establecer largas disertaciones, no obstante no es el propósito de este breve escrito. Resalto la idea de que la política económica que incentive la creación del empleo y la política social con una política laboral que proteja a los empleados deben ir de la mano y el

eje rector debe ser la consecución de la ciudadanía económica. Y para esto se requiere un nuevo pacto social y ético, lo que considero que puede obtenerse a partir de una buena coordinación del Estado y la colaboración del mercado y la sociedad.

Capítulo 4

4. El programa de Incubadoras de empresas

El objetivo de este capítulo es ubicar a las incubadoras y el Programa de Incubadora de Empresas en la política de apoyo a la Mipyme y de generación de empleo. Para ello se describe ampliamente el origen de las incubadoras de empresas, cómo se desarrollaron en México y cómo se convirtieron en un ente importante para la operación de esta política. Asimismo, en la segunda parte se asientan los antecedentes del programa de incubadora de empresas, su marco normativo y el instrumento de financiamiento: El fondo Pyme.

4.1. Incubadoras de empresa

El origen de las incubadoras de empresas se da a partir de los cincuenta en Estados Unidos, inicialmente en Silicon Valley, California. Al amparo de la Universidad de Stanford se creó un parque industrial tecnológico con la finalidad de que la universidad transfiriera conocimientos para el desarrollo de la industria electrónica, mediante un programa que incentivaba a estudiantes a desarrollar sus propias empresas. En 1951 se creó el Standford Industrial Park, una serie de edificios que se alquilaban a bajo costo a compañías técnicas. Hasta la fecha esta iniciativa ha impulsado la creación de grandes empresas tecnológicas[5]. En la década de los sesenta en la ciudad de Filadelfia, Pensilvania, se crea el University City Science Center (UCSO) un parque tecnológico donde convergían 28 universidades para desarrollar de manera conjunta programas tecnológico. Existe otra iniciativa no relacionada con las universidades ni con el desarrollo tecnológico en la ciudad de Nueva York, es Mancuso Business Development Group que surge a partir del cierre de una planta manufacturera y de la renta de ese espàcio a pequeños productores y comerciantes locales. Los dueños del espacio, la familia Mancuso, con experiencia en negocios daban asesoría a los empresarios y se ofrecía como aval para que obtuvieran créditos. Estas tres iniciativas serían las pioneras en lo que ahora son las incubadoras de empresas (Guerrero Ramírez, 2008).

---

[5] Entre las empresas que se han creado en Silicon Valley están: Microsoft, Adobe Systems, Advanced Micro Devices, Agilent, Altera, Apple Inc., Applied Materials, BEA Systems, Cadence Design Systems, Cisco Systems, eBay, Electronic Arts, Hewlett-Packard, Intel, Intuit, Juniper Networks, Knight-Ridder, Maxtor, National Semiconductor, Network Appliance, Oracle Corporation, Siebel, Sun Microsystems, Symantec, Synopsys, Veritas Software, Yahoo!, Informatica Corporation, McAfee, PalmOne, Inc., Silicon Graphics, Google.

En los setentas surgen los primeros programas formales de incubación promovidos por dependencias gubernamentales ligadas al desarrollo y la ciencia y desde entonces el gobierno de Estados Unidos ha utilizado esta estrategia como herramienta de desarrollo económico. La cual ha sido exportada a Europa y a todos los países en desarrollo. En México, las incubadoras se inician en los años noventa aunque sin mucho apoyo del gobierno, es hasta 2004 cuando se decide darle impulso a las Mipymes que éstas crecen y se desarrollan.

4.1.1. Las incubadoras de empresas en México

Las incubadoras de empresas son organismos privados o públicos, certificados por la Secretaría de Economía, que tienen el objetivo de facilitar la creación y fortalecimiento de empresas. Son varios los servicios que ofrecen, entre ellos, la capacitación en la elaboración de un plan de negocios, consultorías en temas administrativos y de operación, así como en temas especializados, asesorías para obtener financiamiento, algunas proporcionan un espacio físico para la instalación de la empresa en una oficina compartida. También ofrecen la oportunidad de que las empresas se integren en redes de negocios o de comercialización.

La idea básica de una incubadora es proporcionar cuidado, una especie de protección, a emprendedores que tienen una idea de negocio y no saben cómo crear una empresa. También dan apoyo a empresas incipientes para conformarse de manera legal, crecer y desarrollarse. Es por eso que ofrecen tantos servicios como las empresas necesiten para mantenerse en el mercado.

Las incubadoras de empresas nacen con el objetivo de ayudar a la creación de nuevas empresas (rentables) y generar empleos con ellas. La mayoría de las incubadoras son instituciones sin fines de lucro y sus costos son auspiciados por instituciones educativas, por el gobierno local y nacional.

En México se crea la primera incubadora en 1990 en Baja California con el impulso de Nacional Financiera (NAFIN), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior en Ensenada (CICESE). A partir de esa primera experiencia CONACYT creó el Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (PIEBT) de la que surgieron 12 incubadoras de empresas (García Rodríguez, 1997).

Estas incubadoras de empresas estaban enfocadas a la creación de proyectos de alta tecnología y fueron impulsadas por las universidades, los institutos tecnológicos y gobiernos estatales. Sin embargo, en 1997 se cierra el PIEBT de CONACYT y algunas de estas incubadoras tuvieron que cerrar sus puertas (Guerrero Ramírez, 2008).

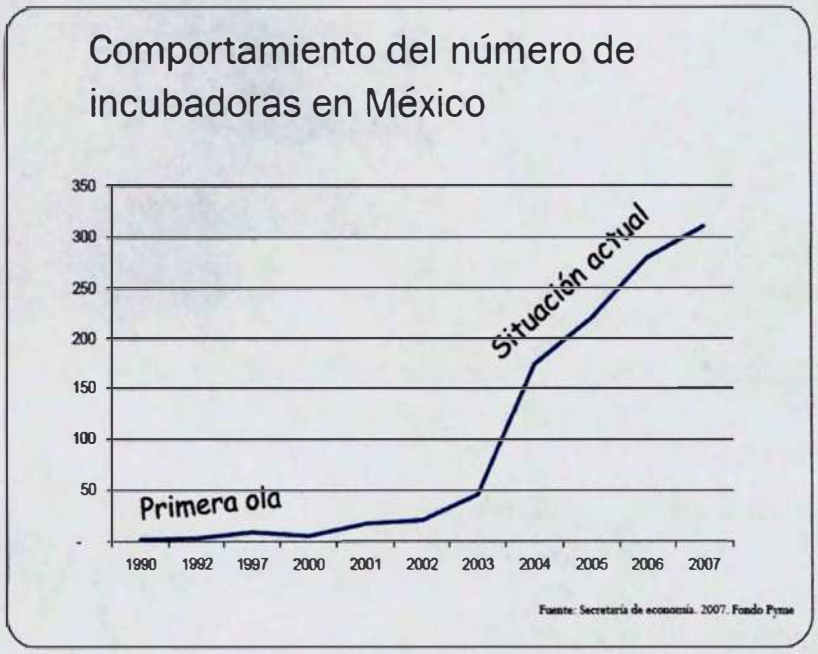
García Rodríguez (1997) identificó tres elementos clave para la constitución de una incubadora de base tecnológica: 1) Universidades y centros de investigación (proporcionan conocimiento, asistencia técnica); 2) Empresas de base tecnológica (personas con proyectos de innovación tecnológica); y 3) Fuentes de financiamiento (privados como públicos). Entre los objetivos que persiguen están: la cooperación interinstitucional para la innovación tecnológica; el desarrollo regional mediante la desconcentración de la actividad económica, es decir, crear nuevos polos de desarrollo y con ello generar empleos; y el apoyo a las empresas innovadoras para la inversión extranjera.

Luego del cierre del programa de incubadoras de CONACYT, se abre una nueva coyuntura para las incubadoras: la llegada al poder ejecutivo de Vicente Fox que impulsó un nuevo rumbo en la política industrial con un apoyo importante a la Mipyme, con esto hace que resurja el interés por las incubadoras de empresas. La idea central era que la apertura de un "changarro" daría la oportunidad de autoempleo a las personas y con ello nuevas fuentes de ingresos y empleo. El respaldo institucional se comprueba en el Programa Sectorial de Desarrollo Económico (PSDE), en la Ley de Competitividad a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Lmipyme), la creación del Fondo Pyme, el Sistema Nacional de Incubación de Empresas (SNIE) y por supuesto en el Programa Nacional de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía, quienes coordinan todos los esfuerzos e impulsan la creación y consolidación de las incubadoras de empresas.

A partir de 2004 comienza el auge de las incubadoras, los cuales ya no sólo pertenecen a universidades e instituciones educativas sino a organismos empresariales, asociaciones civiles, gobiernos estatales y municipales. La tendencia es hacia un crecimiento en número de las incubadoras, pues Villalvazo Naranjo (2008), con información del SNIE, afirma que hasta diciembre de 2007 existían 319 incubadoras. Actualmente, se reportan 450 incubadoras

registradas en 180 ciudades con una metodología certificada por la misma secretaría[6]. Esto significa que en estos dos últimos años se han abierto más de 100 incubadoras, en un promedio de una incubadora por semana.

Ilustración 1. Expansión de las incubadoras de empresas en México a partir de 2001 a diciembre de 2007



Fuente: Villalvazo Naranjo (2008) con información del Fondo Pyme

Cabe señalar que estas 450 incubadoras están divididas en cuatro tipos, a saber por el nivel de tecnología de los negocios atendidos: a) Incubadora de negocios tradicionales; b) Incubadora de negocios de tecnología intermedia; c) Incubadora de negocios de alta tecnología y d) Incubadora de agronegocios y ecoturismo Projovem.

Tabla 4. 1. Clasificación de incubadoras de empresas

Tipos de Incubadora	Definición
Incubadora de negocios tradicionales	Apoya la creación de empresas en sectores tradicionales, cuyos requerimientos de infraestructura física y tecnológica, así como sus mecanismos de operación son básicos. Su tiempo de incubación generalmente es de tres meses. Por ejemplo: restaurantes, papelerías, lavanderías, distribuidoras, comercializadoras, joyería,

[6]Tomado de la página de la SE en http://www.economia.gob.mx/?P=7709 el 10 de febrero de 2010

	abarrotes, consultorías, entre otras.
Incubadora de negocios de tecnología intermedia	Apoya la constitución de empresas cuyos requerimientos de infraestructura física y tecnológica, así como sus mecanismos de operación son semi-especializados e involucran procesos semi-especializados e incorporan elementos de innovación. El tiempo de incubación aproximado en estos centros es de 12 meses. Por ejemplo: desarrollo de redes simples, aplicaciones web, tecnología simple para el sector alimentos, telecomunicaciones y software semi-especializado.
Incubadora de negocios de Alta Tecnología	Apoya la constitución de empresas en sectores avanzados, tales como Tecnologías de la Información y Comunicación, microelectrónica, sistemas microelectromecánicos (MEM'S), biotecnología, alimentos y farmacéutico, entre otros. Los proyectos que ingresan a estos centros pueden tardar hasta dos años en ser incubados.
Incubadora de agronegocios y ecoturismo Projovem	Apoya la constitución de empresas encabezadas por jóvenes emprendedores del sector rural, que busquen una oportunidad viable y sustentable para desarrollarse y contribuir al desarrollo de su comunidad, sin tener que emigrar a zonas urbanas. Estas incubadoras están especializadas en la creación de agronegocios y empresas de turismo sustentable (ecoturismo, turismo rural y turismo de aventura).

Fuente: Elaboración propia con base en Juan Villalvazo Naranjo (2008).

Como podrá observarse con esta clasificación de incubadora por tipo de negocio se abarca a todo el universo de la Mipyme desde el negocio más básico en su tecnología hasta el que por su alto nivel tecnológico genera patentes. Y dado que la mayoría de las incubadoras están ubicadas en áreas urbanas certificaron incubadoras para el área rural.

Es interesante cómo el Fondo Pyme está segmentado por tamaño de la empresa a saber: micro, pequeña y mediana empresa, así como por su dinamismo (empresa gacela) y transfieren esos recursos mediante las incubadoras según la tecnología que manejen dichas unidades productivas. Las exigencias de generación de empleo es igual para todas las empresas: comprobar cuatro empleos de calidad en su primer año de creación.

En 2009 se canalizaron 380 millones de pesos a las 450 incubadoras con la intención de generar seis mil empresas nuevas y por lo tanto 24 mil nuevos empleos (Torreblanca, 2009).

4.1.2. Modelos de incubación certificados para transferencia

Las incubadoras de empresas deben tener un modelo de incubación certificado para operar, lo que significa que tienen un paquete de capacitaciones, asesorías y servicios con una

metodología probada en la atención a la Mipyme, el cual está avalado por la Secretaría de Economía.

Estos modelos una vez aprobados pueden certificarse para ser transferidos a otras incubadoras. En la siguiente tabla se muestran los modelos certificados. Se puede observar que sigue primando las universidades e instituciones educativas en la generación de modelos de incubación, en especial en el área de tecnología intermedia y alta.

Tabla 4. 2. Modelos de incubación certificados para transferencia

Modelos de incubación por tipo de incubadora	**Institución que respalda**
Modelos de incubación tradicional	Centro de Innovación Empresarial de Aguascalientes (CIEA). Fundación ProEmpleo Productivo, A.C. Empreser de México, A.C. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Incubaempresas (Asociación de Empresarios de Iztapalapa).
Modelos de incubación de tecnología intermedia:	INCUBASK, Universidad Autónoma del Estado de México Instituto Politécnico Nacional Incubadora de Empresas en Negocios Electrónicos y Tecnología de Información (UNITEC). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Modelos de incubación de alta tecnología	Instituto Politécnico Nacional Connect Universidad de California en San Diego (CONNECT) Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. IC2 Universidad de Texas en Austin (IC2). Meridian Technology Center, Universidad de Oklahoma (MTC)
Modelo de incubación de agronegocios y turismo sustentable (PROJOVEM).	Instituto Politécnico Nacional Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Centro Juvenil Empresarial Lic. Leonardo Estrada Rivas

Fuente: Elaboración propia con base en Juan Villalvazo Naranjo (2008).

Estos 16 modelos son los que se implementan en las 450 incubadoras, de las que 44% están ubicadas en seis estados de la república: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Veracruz, Guanajuato y Jalisco (Torreblanca, 2009).

4.2. El programa de Incubadoras de empresas

El Programa de Incubadora de Empresas pertenece a la Subsecretaría de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Spyme), de la Secretaría de Economía (SE).

Este programa tiene como población objetivo a emprendedores que desean iniciar una empresa, así como los organismos intermedios que pretenden obtener apoyos para instalar una incubadora de negocios en los siguientes conceptos: transferencia de un modelo de incubación, equipamiento, infraestructura y consultoría para negocios en proceso de formación, así como desarrollo de la Campaña Nacional de Emprendedores, y la transferencia de metodologías[7]. Su función establece dirigir y coordinar estrategias con las incubadora de empresas, organismos intermedios, para promover la cultura emprendedora y facilitar una serie de servicios destinados a favorecer a la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme).

El objetivo que persigue es: "Crear más y mejores empresas de alto valor agregado y que permanezcan en el mercado para la generación de más y mejores empleos de alta calidad".

Actualmente existen 450 incubadoras en el país en una red coordinada por esta secretaría. Cabe mencionar que mediante estos organismos intermedios se apoya con recursos del Fondo PYME a las empresas y se facilita su financiamiento con capital semilla.

4.2.1. El origen del Programa de Incubadora de Empresas

El arranque del Programa de Incubadora de Empresas se encuentra en la política industrial de apoyo a la Mipyme que comienza con el gobierno de Vicente Fox, se constata con la creación de la Subsecretaría de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Spyme), misma que elaboró el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 (PDE) y que se constituyó como un programa sectorial que articuló el conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos que apoyan a las empresas y a los emprendedores.

El PDE establecía la necesidad de otorgar apoyos económicos a las Mipymes así como realizar acciones para fortalecerla y vincularlas a los mercados internos y externos. Este programa señalaba tres grandes retos: (UNAM, 2006, pág. 2) "1) Generar un entorno económico adecuado que desarrolle e incremente la competitividad e incentive la creación de nuevas

[7] Tomado de http://www.economia.gob.mx/?P=7709 el 10 de febrero de 2010.

empresas, 2) Incrementar la competitividad de las empresas, a través del desarrollo de las capacidades necesarias para su participación exitosa en los mercados nacional e internacional, y 3) Desarrollar a las regiones y sectores productivos del país, fortaleciendo la capacidad de las entidades federativas y municipios para capitalizar sus ventajas competitivas y consolidar las vocaciones productivas".

Estos retos se concretarían mediante seis estrategias: (PDE 2001-2006:4-5)

1) Fomento de un entorno competitivo para el desarrollo de las empresas. Las acciones encaminadas al apoyo de las empresas son por un lado mejorar la normatividad en todos los niveles de gobierno que rigen a las Mipymes y por otro incentivar la coordinación interinstitucional y empresarial mediante el fortalecimiento de convenios con organismos intermedios, por ejemplo, las incubadoras de empresas.

2) Acceso al financiamiento: Las acciones buscan establecer una nueva cultura crediticia, la constitución y fortalecimiento de fondos de garantía, así como el fortalecimiento y desarrollo de intermediarios no bancarios. Este financiamiento brindaría a las empresas las mismas condiciones de competitividad que las empresas de otros países.

3) Formación empresarial para la competitividad: El propósito es propiciar la creación de nuevas empresas, fomentar la capacitación empresarial, asesoría y consultoría, así como el acceso a la información de las Mipymes.

4) *Vinculación al desarrollo y la innovación tecnológica*: Con esta estrategia se fortalecería el desarrollo tecnológico, así como la transferencia de tecnología mediante esquemas de subcontratación industrial, además de la creación de un fondo de apoyo para el desarrollo e innovación tecnológica.

5) *Articulación e integración económica regional y sectorial*: las acciones se encaminan a la promoción de esquemas de asociación empresarial, el desarrollo de proveedores y distribuidores, el desarrollo regional y sectorial, así como el impulso a la inversión productiva.

6) *Fortalecimiento de mercados*: El propósito es vincular la oferta productiva de las empresas a los mercados nacionales e internacionales aprovechando los acuerdos internacionales de comercio. Las líneas de acción son la promoción de negocios en el mercado interno y la consolidación y promoción de la oferta de exportación.

En resumen con este programa se sentaron las bases de la política de apoyo a la Mipyme y para consolidarlo e institucionalizarlo: el 30 de diciembre de 2002 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Lmipyme).

La Lmipyme en su artículo 1º dice: "La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo económico nacional a través del fomento a la creación de micro, pequeñas y medianas empresas y el apoyo para su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad. Asimismo incrementar su participación en los mercados, en un marco de crecientes encadenamientos productivos que generen mayor valor agregado nacional. Lo anterior, con la finalidad de fomentar el empleo y el bienestar social y económico de todos los participantes en la micro, pequeña y mediana empresa" (Presidencia, Ley para el desarrollo de la Competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, 2002).

Esta ley establece ocho programas de los cuales dos están estrechamente relacionados con el programa de incubadoras:

1. Capacitación y formación empresarial, así como de asesoría y consultoría para la Mipyme, y .

2. Fomento para la constitución de incubadoras de empresas y formación de emprendedores.

La Secretaría de Economía es la encargada coordinar las políticas, programas y acciones ordenadas por la Lmipyme para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, también se prevé que ésta promueva la participación de otros sectores público y privados: Dependencias y entidades federativas de la administración pública federal, estatal y municipal, así como el Distrito Federal, cámaras empresariales, organizaciones de trabajadores, universidades, etcétera.

Es así que el artículo 14 establece que la participación de las organizaciones será mediante convenios, los cuales debe considerar los siguientes temas:

> "**I.** La formación de una cultura empresarial enfocada al desarrollo de la competitividad en las MIPYMES a través de la detección de necesidades en Capacitación, Asesoría y Consultoría;
> **II.** El fomento a la constitución de incubadoras de empresas, y a la iniciativa y creatividad de los emprendedores;
> **III.** La formación de especialistas en Consultoría y Capacitación;
> **IV.** La certificación de especialistas que otorguen servicios de Consultoría y Capacitación a las MIPYMES;
> **V.** La formación y capacitación de recursos humanos para el crecimiento con calidad;
> **VI.** La investigación enfocada a las necesidades específicas de las MIPYMES;
> **VII.** La integración y fortalecimiento de las Cadenas Productivas;
> **VIII.** Los esquemas de asociación para el fortalecimiento de las MIPYMES;
> **IX.** La modernización, innovación, desarrollo y fortalecimiento tecnológico de las MIPYMES;
> **X.** El desarrollo de proveedores y distribuidores;
> **XI.** La atracción de inversiones;
> **XII.** El acceso a la información con el propósito de fortalecer las oportunidades de negocios de las MIPYMES, y
> **XIII.** La ejecución y evaluación de una estrategia para generar las condiciones que permitan una oferta exportable."

De esta manera se abre paso al impulso del programa de incubadoras de empresas y del importante impulso a la creación de incubadoras, principalmente en las universidades.

También se crea el Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y los Consejos Estatales. El primero está constituido por 31 integrantes y es presidido por el Secretario de Economía, en él participan representantes de la administración pública federal, cámaras de la industria, del comercio, así como de organizaciones de los trabajadores. El consejo nacional es la instancia que promueve, analiza y da seguimiento a los esquemas, programas, instrumentos y acciones que deben desarrollarse en apoyo a las Mipyme. El consejo estatal está organizado de manera similar que el nacional y se encarga de coordinar las acciones en el ámbito local. Por lo tanto, esta ley establece las bases para la participación de la federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal, de los municipios y de los sectores para el desarrollo de la Mipyme.

4.2.2. El marco normativo actual

En el Plan Nacional de Desarrollo PND 2007-2012 están asentados los objetivos y estrategias de la política pública nacional; está organizado en cinco ejes. Economía competitiva y generadora de empleos es el eje número dos de este plan y enuncia la intención de: "lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de

vida de los mexicanos" (Presidencia, 2007-2012:28). El gobierno dedica este apartado para exponer los motivos de incentivar el crecimiento y lo que se requiere para llevarlo a cabo, por ejemplo: buenas instituciones, leyes que garanticen el derecho de propiedad, infraestructura y tecnología, recursos naturales y una población capacitada.

En este apartado rescato al menos tres objetivos relacionados con el programa de incubadoras de empresas: "4. Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal; 5. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos; y 6. Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas". Es así que a partir de estos objetivos se establecen las estrategias que guiarán a las políticas nacionales para conseguir desarrollo económico y el bienestar que proporciona un empleo de calidad.

Este marco general se encuadra el Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012 el cual es liderado por la Secretaría de Economía así como la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, es la primera la que coordina e implementa los programas que se requieren para cumplir con los objetivos del PSE.

Esta dependencia federal, que tiene como misión: (PSE 2007- 2012: 2) *Ser una institución que promueve e instrumenta políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores,* realizó un diagnóstico a partir del cual se integró el PSE, en este documento se observan los temas relevantes del desarrollo económico del país: estabilidad macroeconómica, crecimiento económico insuficiente, competitividad y escasa generación de empleos.

Para este gobierno y de acuerdo con el PSE, el problema más relevante es la generación de empleos de calidad de manera suficiente para atender a la población mexicana. Por ello el impulso de políticas públicas que mejoren la competitividad y el ambiente de negocios, así como la creación, consolidación y desarrollo de empresas.

La Secretaría de Economía (SE) en este documento establece el compromiso de llevar a cabo una serie de políticas, programas y acciones para impulsar la de empleos y posicionar al país con una economía altamente competitiva por lo que establece diez retos, de los cuales destaco

el primero: (PSE 2007- 2012: 2) *Contar con un sistema de apoyo integral a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), que sea referente a nivel internacional y que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos.*

Este plan está organizado en cuatro ejes de los cuales se desprenden objetivos y estrategias. En la siguiente tabla se enuncian los relacionados con el apoyo a la Mipyme y la creación de empleo que desembocan en el programa de incubadoras de empresas.

Tabla 4. 3. Eje, objetivos, estrategias y acciones de la política de apoyo a la Mipyme del Plan Sectorial de Economía 2007-2012

Eje 1 Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).		
Objetivo rector 1.1 Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes.		
Estrategia 1.1.1 Promover la creación de nuevas empresas para la generación de más y mejores empleos, mediante una política de impulso a los emprendedores instrumentada a través de las siguientes acciones:	Estrategia 1.1.2 Instrumentar una política dirigida a atender las necesidades específicas de la microempresa, que representa el mayor número de establecimientos en el país, a través de las siguientes acciones:	Estrategia 1.1.3 Instrumentar una estrategia de atención a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) que impulse su desarrollo, la generación de empleos y favorezca su competitividad a través de las siguientes acciones:
a) Se promoverá el espíritu emprendedor en los centros de educación. b) Se fortalecerá el Sistema Nacional de Incubación, para que las incubadoras se conviertan en la fábrica de empleos, empresas y emprendedores que requiere el país. c) Se diseñarán y apoyarán esquemas de capital semilla y de riesgo para apoyar a MIPYMES de nueva creación brindando asesoría y acompañamiento a los emprendedores.	a) Brindar capacitación y consultoría especializada que les permita consolidarse como empresas. b) Diseñar y apoyar esquemas de financiamiento que les permitan acceder a créditos en condiciones competitivas. c) Desarrollar modelos de modernización comercial e innovación tecnológica, para ello se pondrá en marcha el Programa Nacional *MI TIENDA* el Programa Nacional *MI TALLER* y el Programa Nacional *MI TORTILLA*. d) Desarrollar nuevos canales de distribución y comercialización, así como promover un mayor número de asociaciones productivas en este segmento. Con lo anterior, se estará aplicando un esquema integral de apoyo que permitirá tanto su consolidación como su crecimiento al siguiente segmento.	a) Brindar consultoría especializada para mejorar sus procesos de producción, administración, comercialización, respeto al medio ambiente, así como prácticas de responsabilidad social. b) Fortalecer el Sistema Nacional de Garantías, mediante el diseño e instrumentación de esquemas de financiamiento con mejores condiciones de plazo, tasa y garantía para las PYMES, así como programas que permitan detonar proyectos productivos. c) Instrumentar mecanismos para facilitar el cumplimiento de trámites empresariales. d) Detonar el crecimiento de las PYMES en el sector turístico de manera acorde con criterios de respeto al ecosistema y a los recursos naturales. e) Aplicar los principios del desarrollo regional, potenciando las vocaciones económicas con la participación de los gobiernos

		locales, instituciones educativas, organismos empresariales y de la sociedad. f) Impulsar el establecimiento de parques industriales, especialmente para PYMES que respondan a las vocaciones productivas de las diferentes regiones.

Fuente: Elaboración propia con información tomada del Plan Sectorial de Economía 2007-2012.

El indicador con el que se medirá el éxito de la política y que el PSE propone es la cantidad de empleos formales generados en el sector de las Mipymes. La meta propuesta para 2012 es crear 3.3 millones de empleos acumulados, con una línea base de 1.01 millones de empleos en 2006 y 2007.

Cabe mencionar que la estrategia incluye la distinción de cinco segmentos empresariales: 1) emprendedores (personas que se encuentran en proceso de creación, desarrollo o consolidación de una empresa); 2) micro; 3) pequeñas y medianas empresas; 4) empresas gacela (Mipymes con un mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos respecto del promedio); y 5) empresas tractoras (grandes empresas establecidas en el país que por su posición en el mercado vertebran las cadenas productivas), los cuales reciben atención mediante cinco estrategias: 1) financiamiento, 2) comercialización, 3) capacitación y consultoría, 4) gestión e innovación, y 5) desarrollo tecnológico.

Se entiende que con esta clasificación de las empresas la atención será mejor proporcionada por las incubadoras y se logrará mayor eficiencia en los resultados.

4.2.3. El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme)

El Fondo Pyme es el instrumento de la política que busca apoyar a las Mipymes y a los emprendedores mediante el otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas con la finalidad de fomentar el empleo y el bienestar social.

La Secretaría de Economía por medio del Fondo Pyme, tiene como objetivo apoyar a las Mipymes mediante un organismo intermedio y con el apoyo del gobierno estatal, sector privado, académico u otros participantes que aportan recursos concurrentes al proyecto.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los programas que otorgan subsidios deben estar sujetos a reglas de operación para que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Es por ello que las Reglas de Operación (RO) del Fondo Pyme fueron publicadas el 18 de marzo de 2005, y reformadas con una adición en 2006 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en ellas se establece la estructura y la manera de operar los apoyos que otorga.

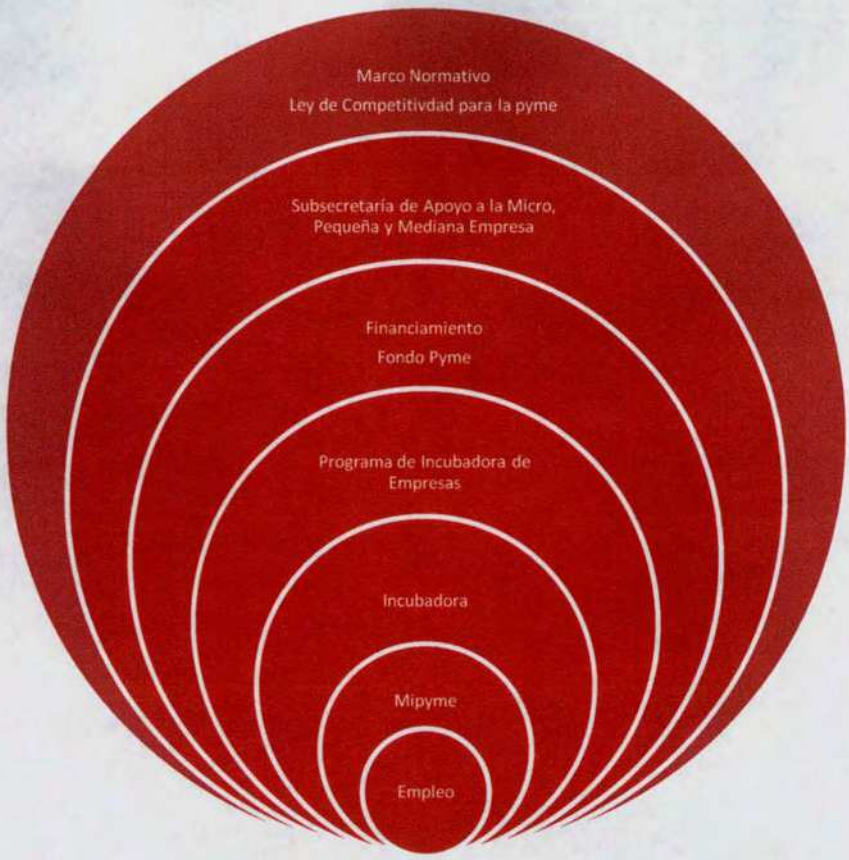
Las RO establecen seis categorías sustantivas de apoyo, cada una con diversas subcategorías y conceptos.

La cobertura del Fondo Pyme es nacional y la población objetivo es la comprendida en los siguientes rubros: emprendedores, microempresas, pequeña y mediana empresa y talleres familiares inscritos en el Registro de los Talleres Familiares de la Secretaría. El fondo es distribuido por los Organismos Intermedios y tanto éstos como los proyectos aprobados deben cumplir con algunos requisitos establecidos en las RO.

Los Organismos Intermedios elaboran una cédula de apoyo de cada proyecto con la documentación necesaria, de forma electrónica, y ésta es revisada por el Consejo Directivo, mismo que aprueba o rechaza las cédulas. Este consejo directivo es la *instancia normativa y el órgano máximo de decisión de este fondo*[8], está presidido por el titular de la Subsecretaría para la pequeña y mediana empresa, y lo integran cuatro funcionarios subordinados de éste que tengan mínimo el rango de Director General, además dos representantes de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), así como un representante del Órgano Interno de Control en la SE quien participa sólo con derecho a voz.

[8] Reglas de Operación del Fondo Pyme 2009, Diario Oficial de la Federación, p.5

Ilustración 2. La política de apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión la Mipyme generadora de empleos es atendida por una incubadora de empresas, organismo intermedio, apoyada por el Programa de Incubadora de Empresas de la Subsecretaría de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa quien se encarga del Fondo Pyme, instrumento de financiamiento de la política. Por último, esta política se norma por la Ley de Competitividad para la Pequeña y Mediana Empresa.

Capítulo 5

5. Estrategia Metodológica

El presente estudio requirió de variados instrumentos de recopilación de la información entre ellos una revisión teórica, una revisión documental especializada así como de entrevistas y de encuestas a diversos actores. Estas herramientas de investigación están enmarcadas en la metodología de estudio de casos múltiples por ubicarse en varias unidades de análisis.

El objetivo de este trabajo es analizar el Programa de Incubadora de Empresas desde la perspectiva del empleo. Para ello se indagó en documentos oficiales y en los propios actores responsables del programa. De la misma manera fue importante recabar la información necesaria en las incubadoras de empresas apoyadas, así como en los beneficiarios del programa (los empresarios) y en los empleados de las mismas. Esto para verificar y validar la información recibida.

Cabe resaltar que aunque el programa tiene 450 incubadoras certificadas, sólo se escogió una de ellas: la Incubadora de Tecnología Intermedia del Tecnológico de Monterrey, ubicada en Monterrey. Cabe mencionar que se hizo también el estudio de la Incubadora de Tecnología Intermedia de la Universidad Autónoma del Estado de México, en Valle de Chalco, sin embargo dado que no se pudo conseguir suficiente información en materia de la calidad del empleo para comparar ambos casos se decidió dejar los resultados encontrados para ilustrar y completar el análisis que del programa de Incubadora de empresas se hace, la información completa del mismo se puede ver en el Anexo 3.

El estudio de caso es un método que puede usarse en las investigaciones cualitativas y cuantitativas, sus resultados no pretenden ser generalizables y sin embargo, en ocasiones los hallazgos pueden ser muy significativos en aras de la importancia y cualidades de los casos estudiados.

El presente capítulo justifica el método de estudio de caso como una metodología adecuada para esta investigación, asimismo describe el proceso de la misma. Por último explica la forma en cómo se definieron los grados de precarización del empleo para describir de mejor manera el mismo en cada caso.

5.1. Justificación teórica y metodológica del estudio de caso

Un caso se define como algo específico que tiene un funcionamiento propio: un sistema integrado con patrones de conducta, lo cuales tienen consistencia y secuencialidad, aunque el sistema tiene límites. Un estudio de casos es la elección de un objeto para su estudio con cuidado de que se mantenga la unidad del todo, de acuerdo con Stake citado por GundermannKröll (2001) el estudio de casos es el estudio de lo particular.

En algunas ocasiones se confunde el estudio de casos con la investigación cualitativa, sin embargo, autores como Yin (2002) afirma que éste tiene un carácter instrumental y que la recolección de información mediante algunas técnicas no debe despreciar la información cuantitativa sino que es deseable tomarla en cuenta como secundaria o complementaria en una investigación. El autor sugiere que en una investigación de casos múltiples con más de una unidad de análisis debe utilizarse encuestas al interior de los casos.

El carácter instrumental del estudio de casos busca ver cómo los conceptos y proposiciones desarrollados por los teóricos se manifiestan en el caso o casos estudiados: los casos son oportunidades de estudiar el fenómeno (Gundermann Kröll, 2001). Por lo tanto, es importante la selección del caso estudiado pues de acuerdo con Stake (1994) debe privilegiarse más un criterio de caso ejemplar, que uno típico pues su potencial explicativo sería mucho mayor.

Los estudios de caso son una estrategia de investigación destinada a responder preguntas del tipo cómo y por qué, es decir, son preguntas de carácter descriptivo y explicativo.

En este estudio se utilizaron la revisión documental, entrevistas semiestructuradas de cuestionario abierto y encuestas. Esto para contrastar la información y validarla. Cabe mencionar que el estudio de caso no debe confundirse con el solo uso de instrumentos cualitativos, pero su utilización no debe tampoco menospreciarse. Dado que este es un análisis de políticas partimos de los documentos oficiales con los que se revisa el diseño y orientación de la misma. La desventaja de sólo quedarse con ello es la visión unilateral y oficialista del caso. Por ello, se utiliza la entrevista y la encuesta como complemento para validar los resultados.

Las entrevistas semiestructuradas tiene la ventaja de que puede obtenerse información muy rica de los actores involucrados directamente en el programa estudiado, su diseño privilegia los

temas necesarios para cubrir el tema de investigación y además puede profundizarse en aquellos tópicos que sean de interés para el entrevistador. La desventaja de este instrumento es que los actores pueden mentir o exagerar la información para no quedar mal en la entrevista. Pero esto se contrarresta con la utilización de los otros dos instrumentos: los documentos oficiales y las encuestas.

En la encuesta se utilizó un cuestionario con preguntas cerradas, pues éstas proporcionan categorías u opciones de respuesta a los participantes, quienes deben acotarse a ellas. La ventaja de este tipo de cuestionario es lo sencillo de codificar y de analizar la información. Asimismo es fácil para el encuestado responderlo, pues no tienen que verbalizar sus pensamientos sino seleccionar la respuesta que les parezca más adecuada por lo que el tiempo utilizado es menor que cuando el cuestionario tiene preguntas abiertas. Sin embargo, su principal desventaja es que limitan las respuestas de la muestra, y en ocasiones pueden no describir con exactitud la respuesta que el participante tiene en mente. Su redacción es más laboriosa pues exige un conocimiento profundo del tema por parte del investigador. Además debe asegurarse que el entrevistado entiende y comprende las categorías de respuesta. Para ello se hace una prueba piloto de la encuesta y se corrige las posibles imprecisiones.

La revisión documental consiste en la compilación exhaustiva de documentos oficiales, su análisis sirve para obtener la postura de uno de los actores (el gobierno) que propone la política pública, y también de los ejecutores externos (las incubadoras) del programa.

Para poder aceptar o rechazar la hipótesis planteada en esta investigación se eligió estudiar una incubadora de tecnología intermedia, certificada por el Programa de Incubadoras de Empresas, beneficiada con el Fondo PYME y perteneciente a una institución de educación superior.

El análisis que se hace del programa mediante los casos es para verificar la calidad del empleo que se crea con los apoyos que distribuyen. Y aunque no se pretende generalizar con este caso, sí se pretende dejar asentados los resultados que pudieran darse en este tipo de programas.

En la siguiente tabla se indican las preguntas de investigación así como los indicadores y sus respectivas fuentes de información.

Tabla 5. 1. Relación entre preguntas de investigación y fuentes de información.

Preguntas de investigación	Indicadores	Fuentes de información
¿El Programa de Incubadoras de Empresas genera empleos de calidad?	Programa de Incubadora de Empresas de la SE. Fondo Pyme. Incubadora de Empresas del ITESM. Empresas incubadas.	Revisión de documentación oficial del programa. Evaluaciones del Fondo Pyme. Entrevistas con personal del Programa. Entrevistas con personal de la Incubadora de empresas del ITESM. Entrevistas con empresarios atendidos en el programa y encuestas aplicadas a los empleados de dichas empresas.
¿Qué tan adecuados han sido los apoyos del gobierno brindados por las incubadoras para que las empresas subsistan y generen empleos de calidad?	Programa de Incubadora de Empresas de la SE. Fondo Pyme. Empresas incubadas.	Revisión de documentación oficial del programa. Documentación del Fondo Pyme. Entrevistas con personal del Programa. Entrevistas con personal de la Incubadora de empresas del ITESM. Entrevistas con empresarios atendidos en el programa. Encuestas aplicadas a los empleados de dichas empresas.
¿Qué tipo de empleos genera el desarrollo de las Mipymes incubadas?	Empresas incubadas.	Entrevistas con empresarios atendidos en el programa. Encuestas aplicadas a los empleados de dichas empresas.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar se hizo una investigación documental, se recopiló información oficial del gobierno en el tema: El Plan Nacional de Desarrollo 2007-1012, el Plan Sectorial de Economía, la Ley de Competitividad, documentos oficiales del Programa de Incubadoras de Empresas, los modelos de incubación de ambas incubadoras, las evaluaciones realizadas al programa, entre otros. Esto para ubicar el diseño del programa y la implementación del mismo.

El diseño de los instrumentos se realizó en función de las preguntas de investigación y por supuesto de los objetivos de la misma. Se diseñaron entrevistas semiestructuradas de cuestionario abierto para cada uno de los niveles de análisis del estudio de caso. Las entrevistas se realizaron a los funcionarios públicos del Programa de Incubadora de Empresas de la SE, a los distintos actores que participan en la incubadora de empresas y a los empresarios de las empresas incubadas. Por otro lado, se aplicaron encuestas de cuestionario cerrado a los empleados de dichas empresas.

En el diseño de las entrevistas se establecieron bloques de preguntas que respondían a los temas de interés para el estudio. A continuación se presenta el detalle de cada uno de los instrumentos.

La entrevista que se diseñó para los funcionarios del programa tiene como objetivo obtener información sobre el diseño, implementación y de los resultados, en materia de generación de empleos y su calidad, del Programa de Incubadora de Empresas. Se realizaron tres: al director del programa, a la coordinadora del mismo y a la coordinadora de empleo.

La entrevista que se hizo al personal de las incubadoras de empresas tiene el objetivo de obtener información sobre cómo opera la incubadora, cómo se distribuye el Fondo Pyme, cómo es la relación con el programa de la SE, es decir, evaluar el programa, y sobre los resultados en materia de creación de empresas, empleos y la calidad de los mismos. Ahí se proporcionaron las listas de empresas incubadas susceptibles de entrevista.

El diseño de las entrevistas de los empresarios tuvo como objetivo evaluar el programa de incubación, el apoyo recibido por el Fondo Pyme, la problemática empresarial que tienen, y tiene un apartado sobre los empleos que generan.

En el caso de los empleados, se decidió utilizar una encuesta. Esto, por el poco tiempo del que se dispondría al depender de la voluntad de los empresarios para que ellos la respondieran. La encuesta tiene como objetivo ver la calidad del empleo, se hizo tomando en cuenta las variables del empleo precario descritas en el capítulo tres.

De acuerdo con las dimensiones de la precariedad descritas se desea conocer específicamente lo siguiente (los números entre paréntesis corresponden a la pregunta asociada al tema usada en la encuesta, cuyo guión es mostrado en el Anexo 2):

1. Temporalidad, inseguridad de la relación laboral –empleo sin contrato- y contrataciones por tiempo definido (1, 2, 3, 4, 20).

2. Vulnerabilidad, degradación de las condiciones de trabajo – riesgos físicos y de salud (8, 9, 10, 14. 15, 16, 17, 18, 19).

3. Insuficiencia salarial, niveles salariales debajo del salario mínimo (6).

4. Desprotección laboral, falta de prestaciones y de acceso a seguridad social (5, 7, 11,12, 13).

Adicionalmente se agregaron algunas preguntas sobre derechos laborales y sindicatos (21, 22, 23). Esto para ver la situación de conocimiento sobre derechos y cuál es la situación del empleo en ese tema.

En seguida se explica el proceso de recopilación de la información en cada uno de los casos estudiados.

5.2. Lo específico de cada estudio de caso

El ITESM tiene registradas ante la SE alrededor de 26 incubadoras, la más antigua de ellas es la ubicada en el campus Monterrey, la cual se estudia en este documento.

En el caso Tec de Monterrey se realizaron tres entrevistas: a la coordinadora de la incubadora de tecnología intermedia, al coordinador de la incubadora de base tecnológica y al coordinador de la relación institucional con la SE. Se exploró la operación de la incubadora y cómo esto se relaciona con la generación de empleos de calidad.

La coordinación de la incubadora proporcionó los nombres de las empresas y sus empresarios para contactarlos y hacerles la entrevista, una vez que pidieron su colaboración y aceptación para incluirlos en este estudio. La lista fue de nueve empresas de las cuales se hicieron siete entrevistas, las dos faltantes no se concretaron porque los empresarios no accedieron a participar.

El hecho de que por cuestiones de confiabilidad y control la incubadora no de carta abierta para el contacto con sus empresarios puede sesgar un poco el estudio pues se pensaría que proporcionan sus mejores casos. Sin embargo, dado que la participación en este estudio es voluntaria no existe una forma de obligarlos a dar más información de la que deseen.

Aun así se encontró información relevante en tanto no todos eran caso que pudieran calificarse como exitosos en materia de empleo.

Las entrevistas a los empresarios variaron en tiempo, estuvieron en un rango de 15 a 45 minutos, se percibió en algunos casos mucha disposición ya que querían dar su opinión sobre el programa y cómo podría éste mejorar, en otros casos al principio se manifestaban un poco desconfiados al responder sobre todo en temas como el tipo de empleo que proporcionan a sus trabajadores.

En el caso de las encuestas, éstas tuvieron una duración de 10 minutos aproximadamente. En algunos casos se tuvo que dejar la encuesta para que los empleados las respondieran en un tiempo libre pues de acuerdo con una empresaria el trabajo es muy demandante y no podían hacerlo en ese momento. En otro caso, hubo resistencia a que se hiciera la encuesta, pues el empresario quería revisarla plenamente para cerciorarse de que no tuviera preguntas que fueran a perjudicarlo.

El número de los empleados tuvo variación entre una empresa y otra; éstas tenían alrededor de dos hasta 12 empleados.

No obstante, como ya se mencionó anteriormente, que este caso no será tomado como tal, se expondrá de manera breve la metodología que se usó para recopilar la información. La Universidad Autónoma de México tiene 12 Incubadoras registradas en la SE, la de Valle de Chalco es de reciente creación pues tiene aproximadamente dos años de operación. Esta incubadora está ubicada en un campus de dicha universidad en el municipio de Valle Chalco Solidaridad.

En el caso de INCUAEM Valle de Chalco se entrevistó a la coordinadora de la incubadora y a la directora del programa de emprendimiento de la UAEM.

De la misma manera que en el caso anterior, la coordinadora de la incubadora proporcionó los nombres de las empresas y sus empresarios, para contactarlos y hacerles la entrevista. La lista fue de once empresas de las cuales se pudieron hacer seis entrevistas, los faltantes no se pudieron realizar porque fue muy complicado contactar a los empresarios pues no contaban con el tiempo disponible para participar. Cabe mencionar que de los empresarios no entrevistados, se pudo hablar con ellos por teléfono y preguntárseles sobre el número de empleados: sólo una empresa dijo tener empleados, las demás no habían empezado los negocios. Misma situación pasó con los empresarios entrevistados, de los seis sólo uno tenía empleados. Por cierto, en la llamada telefónica dijo tener seis empleados pero al visitarlo para hacer la entrevista y aplicar la encuesta, se confirmó que sólo tenía dos empleados, sin embargo, sólo se pudo aplicar una encuesta porque, se dijo, el otro empleado no se encontraba en ese momento en el negocio y no regresaría a laborar ese día.

5.3. Método para establecer el indicador de precarización del empleo

Uno de los objetivos de este estudio es conocer el tipo de empleo que existe en las empresas apoyadas por el Programa de Incubadora de Empresas para ello se estableció una tipología mediante la creación de un indicador utilizando las variables del concepto empleo precario.

El indicador de precariedad laboral tiene cuatro componentes de acuerdo con las dimensiones de precarización del empleo: 1) insuficiencia salarial, 2) temporalidad, 3) vulnerabilidad y 4) desprotección social. Cada una de ellas se evalúa con algunas variables de la *Encuesta sobre empleo precario* aplicada. Es así que a cada una de las variables se le asignó un valor máximo de .25 y uno mínimo de 0, de manera que al sumar cada uno de los puntajes nos indicara un grado de precarización. En la siguiente tabla se indica la variable que se utilizó para la construir el indicador de precariedad laboral.

Tabla 5. 2. Construcción del indicador de precariedad laboral.

Dimensión	Variable	Valor
Insuficiencia salarial	Menos de un salario mínimo	0
	Más de un salario mínimo	.25
Temporalidad	Sin contrato	0
	Con contrato	.25
Vulnerabilidad	Con riesgo de accidente	0
	Sin riesgo de accidente	.25
Desprotección laboral	Sin prestaciones sociales	0
	Con prestaciones sociales	.25

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta sobre empleo precario*

Una vez obtenido el puntaje se hizo un agrupamiento: entre menor el puntaje mayor el grado de precarización. Los grados extremos son de precariedad severa con un valor de 0 y su contraparte, no precariedad con un valor de 1. El resto de los valores se distribuyen de manera simple de manera que a .25 se le asignó el grado de *Alta precariedad*; el valor .50 a la *Precariedad moderada* y por último de .75 a *Baja precariedad*. De esta manera se calificó, según el concepto de precarización, el empleo encontrado en las empresas entrevistadas de la incubadora estudiada.

En la siguiente tabla se exponen los valores estipulados para cada grado de Precariedad.

Tabla 5. 3. Valores para establecer los grados de precarización del empleo.

Severa	Alta	Moderada	Baja	No precariedad
0	.25	.50	.75	1

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta sobre empleo precario*

Sin embargo, este estudio no sólo se queda en la clasificación del empleo por grados, sino que se analiza el detalle de cada una de las dimensiones de modo que pueda ubicarse en qué variable está mayormente la deficiencia.

Finalmente, y a manera de síntesis, el estudio tiene una parte descriptiva donde se parte de la documentación oficial y artículos especializados en el tema, los resultados de las entrevistas y encuestas. En el siguiente capítulo se analizan los datos recabados para conocer el tipo de empleo y la relación que tiene este resultado con el diseño y la implementación del Programa de Incubadora de Empresas.

Capítulo 6

6. El apoyo a la Mipyme y el empleo generado

El objetivo de este apartado es exponer los resultados del estudio de caso realizado en la incubadora de tecnología intermedia. En la primera parte se presenta a la incubadora del Tecnológico de Monterrey en relación con varios temas entre ellos, sus antecedentes, la forma en cómo operan, la relación que tienen con el Fondo Pyme y el Programa de Incubadora de Empresas de la SE, su opinión sobre las Mipymes y el empleo. En seguida se muestra la información recabada de las entrevistas realizadas a los empresarios y por último, el resultado de las encuestas aplicadas a los empleados.

6.1. La incubadora de tecnología intermedia del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey

El ITESM tiene registradas ante la SE alrededor de 26 incubadoras, la más antigua de ellas es la ubicada en el campus Monterrey, la cual se estudia en este documento. Para contextualizar la incubadora se presentan algunos datos sociodemográficos: El área metropolitana de Monterrey tiene alrededor de 3.7 millones de habitantes aproximadamente. En el tema de la escolaridad, el estado cuenta con un promedio de 9.5 años, es decir hasta primer grado de preparatoria.

El producto interno bruto del estado de Nuevo León representa, al IV Trimestre de 2008, 7.8% del nacional. En cuestión de empleo, el estado tiene 45% de población económicamente activa. De ella, 3.0, 33.0 y 64.0 por ciento trabajan en el sector básico (explotación de recursos naturales), en manufactura y en servicios, respectivamente. En relación a los salarios 79% de las personas ocupadas ganan más de dos salarios mínimos.

En 2001 se gesta el Modelo de Incubación de Empresas del Tecnológico de Monterrey, sobre el cual, se fincará la estrategia, operación y servicios de la Red de Incubadoras de Empresas de esta institución. En octubre de ese año inicia operaciones la primera incubadora de tecnología intermedia en el campus Monterrey pero sólo con la modalidad de incubación presencial. En mayo de 2003 se crea la plataforma de Emprendetec para la incubación virtual. Para 2004 ya casi todos los campus del Tecnológico de Monterrey contaban con una incubadora de tecnología intermedia y es en ese mismo año que el modelo de incubación que sustenta su Red de Incubadoras de Empresas obtiene la certificación por parte de la Secretaría de Economía. En

2006 se integran a la Red nuevos programas de emprendimiento como las incubadoras de base tecnológica y las aceleradoras. En el siguiente año se integraron los parques tecnológicos. A la fecha la Red de Incubadora de Empresas cuenta con 26 incubadoras, 14 aceleradoras y 12 parques tecnológicos.

La misión de la incubadora de tecnología intermedia es "Promover la creación y desarrollo de empresas competitivas en el ámbito nacional e internacional, proporcionando los recursos necesarios para la transformación de ideas y proyectos emprendedores en empresas factibles de alto potencial de desarrollo y comprometidas con su comunidad"

6.1.1. El modelo de incubación

La incubación de una empresa se sustenta en un modelo de atención con una metodología probada que integre una serie de servicios dirigido a emprendedores y empresarios. Este modelo debe ser aprobado por la Secretaría de Economía para que esa incubadora pueda recibir financiamiento público. La metodología de atención debe conducir al cumplimiento de los objetivos del Programa de Incubadora de Empresas.

El modelo de las incubadoras del Tecnológico de Monterrey tiene cuatro etapas en las que ofrece distintos servicios: 1) en la Preincubación ofrece servicios integrales para la elaboración, desarrollo y terminación del plan de negocios, con una duración de 6 meses. 2) En la Incubación se facilita y guía a las empresas en el proceso de implantación, operación y desarrollo de la empresa; su duración es de 12 meses. 3) Postincubación es la etapa donde se apoya a la consolidación, se da seguimiento en la supervivencia y operación de la empresa durante 6 meses. Por último, 4) la aceleración es la etapa en la que por dos años se ofrece asesoramiento enfocado a la búsqueda de nuevos mercados y desarrollo de nuevos clientes.

6.1.2. Operación de la incubadora

En la incubadora se atiende a personas que tienen sólo una idea de negocio, llamadas emprendedores, y a empresarios que quieren mejorar su negocio. Para que un emprendedor sea aceptado en la incubadora debe pasar por un filtro: se evalúa el perfil mediante un diagnóstico, tanto a la persona como a la idea de negocio, pues sólo así garantizan tener casos de éxito. Además estas personas serán susceptibles de recibir apoyo del Fondo Pyme mediante el Programa de Incubadora de Empresas.

Entre los servicios que ofrece la incubadora está un estudio rápido de factibilidad técnica y comercial realizado por alumnos del Tecnológico de Monterrey que hacen sus prácticas profesionales ahí mismo. Este estudio sirve como insumo para los emprendedores para realizar su plan de negocios, producto de la primera etapa de incubación. Además, en cada una de las etapas ofrecen una serie de capacitaciones y consultorías especializadas en distintos temas, por ejemplo, en modelo de negocios, administración, producción, mercadotecnia, contabilidad y finanzas, asesoría legal y comercio exterior. Cada emprendedor tiene un tutor que abarca todos los temas y que lo guiará en la formación del plan de negocios, los asesores y consultores apoyan con los temas específicos en los que requiera mayor atención.

El perfil de los tutores, asesores y consultores debe ser empresarial. Es decir, que tengan o hayan tenido una empresa. De acuerdo con la coordinadora, la mayoría de su personal son personas con mucha experiencia, algunos tienen sus propias consultorías. Este es un requisito importante porque además de asesorar y capacitar también introducen la vinculación a redes empresariales más grandes.

Además tienen un fondo de financiamiento, una vez que ya tienen un plan de negocio consolidado, se hace una evaluación y se presenta ante un comité. Una vez aprobado el plan de negocios, la empresa puede empezar a operar. Y entonces se les presentan opciones de financiamiento. En esta etapa las asesorías se enfocan principalmente en las ventas, esto se hace mediante un plan mensual de seguimiento durante un año. Al terminar el proceso de un año y medio, las empresas se gradúan. En la postincubación siguen las asesorías pero a demanda del emprendedor y sigue la asesoría sobre financiamiento.

Los fondos que ofrecen son públicos y privados, los primeros son proporcionados por la Secretaría de Economía (capital semilla del Fondo Pyme), así como por Conacyt quien tiene un programa de financiamiento a proyectos innovadores; los segundos son algunos de la banca comercial, así como de su Club de Inversionistas del Tecnológico de Monterrey.

La incubadora cuenta con espacio para albergar a empresas, el costo de la oficina compartida es tres mil pesos mensuales. Y las empresas albergadas tienen acceso a un escritorio, teléfono, una computadora, además pueden hacer uso de un salón de juntas y un centro de negocios, un comedor ejecutivo, de espacios flexibles para reuniones de convocatoria más amplia.

6.1.3. La población atendida

La incubadora atiende a emprendedores alumnos, ex alumnos y a personas que provienen de la comunidad general. Cada mes entran alrededor de 6 nuevos emprendedores a la incubadora. Por año se gradúan alrededor de ocho empresas y desde que se creó la incubadora en 2001 han graduado a 55 empresarios.

En la siguiente tabla se muestran los indicadores para el Fondo Pyme proporcionados por la incubadora. Como se verá en los primeros años correspondientes al sexenio 2000-2006 se reportaban más empleos por empresa porque no se tenía que comprobar con ninguna papelería formal. En cambio en el periodo de la siguiente administración pública se estableció el apoyo a un número restringido de empresas con un número determinado de empleos.

Tabla 6. 1. Relación de empresas creadas y empleos generados (2004-2009) en la Incubadora de Tecnología Intermedia del Tecnológico de Monterrey.

Año	Empresas creadas	Empleos generados
2004	25	120
2005	50	100
2006	115	245
2007	10	35
2008	18	40
2009	18	72
Total	236	612

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista 4 (Ver Anexo1).

Tenemos entonces que en un lapso de seis años se crearon 612 empleos, sin embargo no hay registro de si ese empleo existe en realidad ni tampoco de la calidad del mismo.

6.1.4. El Empleo

El Fondo Pyme distribuye el financiamiento mediante las incubadoras con el objetivo de que apoyen a las empresas y contribuyan con eso a la creación de empleos formales. Este fondo tiene varios rubros de atención: consultoría: pago de los servicios de los expertos; infraestructura: remodelación de las oficinas, y equipamiento: computadoras, impresoras. A cambio de eso, la incubadora se compromete a generar un cierto número de empresas en un periodo de tiempo determinado, generalmente un año. La regla del fondo en 2009 estableció la obligación de apoyar a 18 empresas y comprobar cuatro empleos por empresa, en total 72 empleos formales.

El beneficio de la infraestructura y del equipamiento es para todas las empresas incubadas pero en el caso de la consultoría sólo es para las 18 nuevas empresas, ellas tienen que comprobar que se crearon en el año del apoyo. Es decir, para beneficiarse del fondo 2009, las empresas deben presentar su Registro Federal de Contribuyentes (RFC) entre mayo de 2009 y abril de 2010.

Otro de los apoyos del Fondo Pyme es el Capital Semilla, su convocatoria sale una vez al año. La incubadora asesora a los empresarios para que puedan acceder a ese financiamiento y da una carta constancia de recomendación, una vez evaluado el proyecto de negocio de la empresa. La incubadora es una especie de aval moral ante la Secretaría de Economía (SE).

De acuerdo con la coordinación de la incubadora del Tec de Monterrey las metas que ponen en el programa de incubadoras de la SE no son muy realistas. Pues la creación de cuatro empleos formales en el primer año de la creación de una empresa es muy difícil. Para comprobar el empleo debe presentar cualquiera de esta documentación: el alta de la seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS), recibo de nómina o comprobante de transferencia bancaria o cheques de tres meses consecutivos y el contrato por escrito. De no poder comprobarse el empleo con dicha documentación, la incubadora debe devolver el recurso que le fue otorgado.

El problema es que las empresas que incuban no todas cumplen con el requisito de crear empleo formal. Al menos no la cantidad que pide el programa de incubadora de empresas la SE.

El empleo que se genera en la empresa atendida en esta incubadora es formal e informal de acuerdo con la coordinadora, aunque promueven la creación de empleo formal mediante la difusión de las ventajas para la empresa pues tienen una serie de asesorías sobre relaciones laborales que incluyen temas sobre los tipos de contratación, cómo se elaboran los recibos de nómina, entre otros. No tienen una forma de obligar a las empresas a hacerlo, ni siquiera a las que son apoyadas por el Fondo Pyme.

6.1.5. Empresas

Se entrevistó a siete empresas de las cuales se presentan los siguientes resultados: de las siete, todas están ubicadas en el sector servicios, aunque una tiene un componente industrial.

Todas recibieron apoyo del Fondo Pyme en los rubros de asesoría, capacitación, espacio de oficina y algún financiamiento mediante Capital Semilla.

Tabla 6. 2. Empresas por giro, régimen de hacienda, servicios que recibieron en la incubadora y número de empleados. Caso del Tecnológico de Monterrey.

Empresa	Giro	Régimen de Hacienda	Servicios que recibieron	Empleados
1	Desarrollo de sistemas y tecnologías de información.	Persona física con actividad empresarial	Asesoría, capacitación y espacio de oficina	1
2	Servicios de educación	Sociedad Civil	Asesoría y capacitación y Capital Semilla	12
3	Servicios de robótica industrial.	Sociedad Anónima de Capital Variable	Asesoría y capacitación así como Capital Semilla.	13
4	Servicios de educación	Sociedad Civil	Asesoría, capacitación, espacio de oficina y Capital Semilla	3
5	Desarrollo de sistemas y tecnologías de información.	Sociedad Anónima de Capital Variable	Asesoría y capacitación así como financiamiento y Capital Semilla	5
6	Desarrollo de sistemas y tecnologías de información.	Sociedad Civil	Asesoría, capacitación y espacio de oficina.	1
7	Servicios de asesoría para la industria manufacturera	Sociedad Civil	Asesoría, capacitación y espacio de oficina.	0
Total				35

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas 6 a la 12 realizadas a los empresarios del Caso del Tecnológico de Monterrey.

En relación a cómo evalúan los servicios que recibieron en la incubadora, en general los empresarios consideran que fue muy buena. En los casos donde están albergados en la incubadora, consideran que el precio es muy accesible, 2 500 pesos por la renta que incluye los servicios de oficina. La asesoría para hacer el plan de negocios y la orientación les parece muy buena. En un caso, se mencionó que de no haber recibido esa asesoría podría no haber seguido con la empresa. Otro caso, valora más las relaciones de negocios que pueden hacer ahí mismo con las otras empresas albergadas que la capacitación o asesoría que recibieron. Y valoran mucho las relaciones de negocios que les da estar en esa incubadora.

Aunque uno de las vertientes del Fondo Pyme es el apoyo en consultoría, infraestructura y equipamiento para la incubadora, en algunas ocasiones los empresarios no lo ven como un apoyo directo, por no ser financiamiento económico.

El compromiso para recibir apoyo del Fondo Pyme es la creación de cuatro empleos de calidad. Y la comprobación debe hacerse con documentos que den cuenta de la formalidad del empleo

como un contrato con los recibos de nómina de al menos tres meses seguidos, tres meses de recibos de honorarios, el comprobante del alta del Instituto Mexicano de Seguro Social.

Al preguntarles sobre la comprobación de dicha papelería, todos afirmaron haber cumplido con ello. En algunos casos tienen más empleos de los que pide el Programa de Incubadoras pero no todos cumplen con el requisito de la formalidad.

Al tratar el tema del empleo, algunos de los empresarios se incomodaron. Pero respondían de manera precisa, pues se corroboró con las encuestas a los empleados. En el caso de los contratos, algunos los manejan a tiempo parcial como prueba para los empleados. Otros no generan contratos, por ejemplo, uno que dijo haber tenido un problema con una empleada. Ella lo demandó por despido injustificado, el empresario perdió algo de dinero. A partir de ahí, él decidió no hacer contratos a sus empleados. Por lo que no tienen prestaciones sociales, sin embargo, él dijo estaba por conseguirles descuentos para el cine o pagarles la comida de manera diaria.

Alguno refirió que los costos son mayores cuando pagan la seguridad social, pero se genera un vínculo mayor con el empleado por lo que de tenerlos con honorarios asimilados a sueldos los pasó al régimen de empleados con prestaciones sociales.

En otro caso los empleados sí tienen contrato pero no prestaciones sociales. En el caso de la salud tiene seguro médico privado, pero no tienen el beneficio del fondo para el retiro, ni de vivienda, tampoco gozan del reparto de utilidades.

En el caso del financiamiento, del Capital Semilla. De los cuatro que lo pidieron, sólo uno no lo está pagando. Había pedido 800 mil pesos pero decidieron darle 300 mil, el empresario los aceptó, pero no pudo completar el proyecto que tenía. El financiamiento no sirvió para lo que se tenía previsto y el empresario se quedó con la deuda. Él atribuye el error a su inexperiencia y a que no lo asesoraron bien en ese aspecto en la incubadora. Cabe mencionar que de la Secretaría de Economía no lo habían buscado al momento de la entrevista para cobrarle el dinero, a pesar que había dado solamente un pago de 30 mil pesos.

Otro empresario también estaba retrasado con los pagos, pero sí está pagando mensualmente lo que le corresponde. A él sí le dieron la cantidad que pidió: 1 200 000 pesos. El dinero lo recibió en dos ministraciones pero con muchos meses de retraso, al grado de que le entregaron

la última parte cuando ya se había cumplido el plazo de gracia y tenía que empezar a pagar de inmediato. En este caso la opinión del empresario es que el apoyo es muy bueno pero la eficiencia y papeleo para obtener los apoyos son muy engorrosos por lo que han surgido varias empresas de gestión ante el gobierno para bajar recursos, de acuerdo con sus palabras, no se tendría que pagar a un tercero para hacer los trámites, si estos fueran más sencillos.

Una empresaria se quejó de que la mayoría de los préstamos más grandes no son para empresas dedicadas a los servicios sino sólo para empresas de tecnología. Esto le parece muy inadecuado pues ella considera que las pequeñas empresas del sector servicios son las que más empleos generan y las que más apoyo necesitan.

Las problemáticas que refirieron fueron varias en general tiene que ver con la competencia, el hecho de ser empresas Mipyme hace que les cueste trabajo poder ganarse la confianza de los clientes frente a las empresas de mayor tamaño y más consolidadas. Otro problema es el acceso a los créditos del gobierno por ser muy burocráticos y llenos de requisitos, a veces incumplibles.

6. 2. Características de los empleos

Las características del empleo que se encontró en estas siete empresas entrevistadas tuvo las siguientes características: fueron 35 empleos en total, de los cuales 17 puestos son ocupados por mujeres y 18 por hombres. Cabe mencionar que la empresa 2, ubicada en el sector servicios de educación, es quien emplea a más mujeres. En el caso de los puestos ocupados por hombres los tiene la empresa 3, dedicada al giro de la industria de la automatización.

En cuanto a la edad, el empleo mayoritariamente es ocupado por jóvenes. Las respuestas ubicadas en el rango de 18 a 29 años fueron 19. Este número de personas fueron también las que respondieron tener estudios superiores.

Tabla 6. 3. Empleos por sexo, edad y estudios según empresa.

		Empresa						
		1	2	3	4	5	6	Total
Sexo	Femenino	1	9	2	2	2	1	17
	Masculino	0	3	11	1	3	0	18

Edad	no contesto	0	1	2	0	0	0	3
	18 - 25	1	2	6	0	2	1	12
	25 - 29	0	2	1	2	2	0	7
	29 - 39	0	4	3	1	1	0	9
	39 - 50	0	2	1	0	0	0	3
	Más de 50	0	1	0	0	0	0	1
Estudios	no contestó	0	6	1	0	0	0	7
	Primaria	0	2	0	0	0	0	2
	Secundaria	0	0	1	0	0	0	1
	Técnicos	0	0	5	0	0	0	5
	superiores	1	3	6	3	5	1	19
	posgrado	0	1	0	0	0	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a los empleados realizadas en el caso de la Incubadora del Tecnológico de Monterrey.

En cuanto a la calidad del empleo y por lo tanto, el tema de la seguridad social, se encontró lo siguiente: 25 personas tienen un contrato por escrito. En relación al salario sólo una persona dijo percibir menos del salario mínimo, sin embargo no es un empleo de tiempo completo. En cambio 24 personas perciben de 2 a 6 salarios mínimos. Lo que significa un sueldo mínimo de 3 462 pesos y un sueldo máximo de 10 386 pesos.

Tabla 6. 4. Tabla resumen de la *Encuesta sobre empleo precario* según empresas.

Variables		**Empresa**						
		1	2	3	4	5	6	Total
Contrato	sí	0	12	8	2	3	0	25
	no	1	0	5	1	2	1	10
El salario	Menos de 55.84	0	0	0	0	1	0	1
	55.84 - 111.68	0	5	3	1	0	0	9
	111.68 - 223.36	0	3	5	0	2	1	11
	223.36 - 335.04	1	4	5	1	2	0	13
	Más de 335.04	0	0	0	1	0	0	1
Seguridad social: IMSS	sí	0	0	12	2	0	0	14
	no	1	12	1	1	5	1	21

Riesgo de accidente	sí	0	0	8	0	0	0	8
	no	1	12	5	3	5	1	27
Conoce derechos laborales	sí	0	10	7	2	3	1	23
	no	1	2	6	1	2	0	12

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta sobre empleo precario* realizadas en el caso de la Incubadora del Tecnológico de Monterrey.

En cuanto al tema de los derechos laborales, 12 personas dijeron no conocerlos. Sobre la pregunta de haber estados sindicalizados solo una persona contesto afirmativamente, sin embargo, ya no lo está. Ninguno de los empleados está afiliado a un sindicato.

El sindicalismo es una forma de organización laboral que ha ido en decremento, también esto ha sido producto de una tendencia política y económica de envergadura mundial. Cada vez son menos fuertes los sindicatos para negociar los contratos colectivos de trabajo, su importancia radica en la función que tiene para equilibrar la fuerza de negociación entre empleador y empleado.

Autores como Enrique de la Garza explica por qué es poco frecuente el sindicalismo en las empresas de tamaño micro y en el caso de las pequeñas el sindicato sea sólo de membrete; pues en las microempresas la relación laboral se da, en muchos casos, con miembros de la misma familia y en el caso de los sindicatos patronales sirve sólo para cumplir con el requisito pero solo protege los intereses de los empleadores.

En Monterrey existe un fenómeno de desprestigio de los sindicatos en especial los considerados rojos como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesino (CROC) para lo cual se formaron varios sindicatos llamados Blancos o Independientes que podrían considerarse como sindicatos patronales o de membrete que protegen más los empleadores que a los empleados. Por lo cual se puede explicar en parte la ausencia de filiación en los empleados en las empresas estudiadas. Por otro lado al cuestionarse sobre el conocimiento de los derechos laborales aproximadamente la mitad dijo desconocerlos y esto puede estar relacionado con la falta de cultura sindical.

No obstante que algunas personas dijeron conocer sus derechos laborales eso no implica una exigencia a sus empleadores para que cumplan con sus obligaciones patronales.

6.2.1. El empleo precario

Una de las intenciones de esta investigación es caracterizar el empleo producido en alguna de las empresas apoyadas en una incubadora con el Fondo Pyme 2009. Para ello se utiliza el concepto de empleo precario pues se considera que da cuenta adecuadamente del fenómeno reciente del empleo en empresas formales.

Dado que la realidad asienta que un empleo precario puede cumplir con una o varias de las anteriormente mencionadas dimensiones, entonces deben hablarse de grados o niveles de precarización. Cada una de estas dimensiones está compuesta por una o diversas variables. La temporalidad hace referencia a la presencia o ausencia de un contrato de trabajo; la vulnerabilidad se mide con las condiciones de trabajo, en particular si existen riesgos en el lugar de trabajo; la insuficiencia salarial refiere a tener un ingreso por debajo del salario mínimo; y la desprotección laboral está medida en relación a si cuentan o no con prestaciones sociales.

a) Desprotección laboral

El empleo desprotegido es aquel que carece de prestaciones sociales. Estas son obligatorias por ley para el empleador y se expresan en cuestiones de seguridad social: servicios de salud, fondo para el retiro, vivienda, vacaciones, aguinaldo y el reparto de utilidades. No todos los empleos cumplen con estos requisitos. Algunos empleos pueden tener la prestación de salud y no tener aguinaldo, ni vacaciones, o viceversa. Sin embargo, cabe resaltar que aunque todos los componentes son importantes para que el empleado tenga un nivel de vida digno y además son obligatorios, no tener seguridad social, específicamente servicios de salud representa una pérdida de certidumbre pues los costos de la misma, en el presente, recae en el individuo y no siempre la puede solventar pero en el futuro dichos costos recaerán en la sociedad.

Además la contribución que se hace a la salud mediante el IMSS está ligada al fondo de pensión y a la vivienda. Por lo que no estar registrado ante esta institución representa (más que no contar con los servicios de salud para el trabajador como para su familia) tener mayores dificultades para adquirir una casa o asegurar una pensión para la vejez.

Los resultados encontrados en los casos de estudio no son distintos de la tendencia nacional. En las seis empresas entrevistadas de la incubadora del Tecnológico de Monterrey se encuestó a 35 empleados de las cuales se puede ver que sólo 14 personas cuentan con seguro social

(IMSS) y 15 gozan del reparto de utilidades. En cambio aguinaldo y vacaciones son prestaciones que más proporcionadas por las empresas, 25 y 28 personas respectivamente cuentan con ellas. Otro dato importante es que sólo 8 personas tienen todas las prestaciones sociales, en cambio 5 personas no cuentan con ninguna de ellas.

Tabla 6. 5. Variables de la dimensión de Desprotección social, según la *Encuesta de empleo precario*.

Variables		Empresa							
		1	2	3	4	5	6	Total	Porcentaje
IMSS	sí	0	0	12	2	0	0	14	40%
	no	1	12	1	1	5	1	21	60%
								35	100%
Aguinaldo	sí	0	12	11	1	0	1	25	71%
	no	0	0	2	2	5	0	9	26%
	no sé	1	0	0	0	0	0	1	3%
								35	100%
Utilidades	sí	0	6	8	1	0	0	15	43%
	no	0	6	5	2	5	1	19	54%
	no sé	1	0	0	0	0	0	1	3%
								35	100%
Vacaciones	sí	1	12	11	2	1	1	28	80%
	no	0	0	2	1	4	0	7	20%
								35	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta sobre empleo precario* realizada en el caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey.

Esta problemática es de dimensiones nacionales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo trimestre de 2010, de los trabajadores remunerados y subordinados, 46% no tiene acceso a servicios de salud y 40% no tienen prestaciones laborales[9]. En Nuevo León, en cambio, 29% no tiene acceso a instancias de salud y 20% no tienen prestaciones laborales.

En el tema de la desprotección laboral, que se traduce en reducción o falta de seguridad social y prestaciones laborales, se pueden identificar algunos factores que la propician entre ellos la flexibilización laboral en cuestión de reducir los costos al pagar los impuestos en forma de cuotas de seguridad social, fondo para la vivienda y el retiro entre otras que incrementan los costos salariales.

[9]La ENOE hace referencia a todas aquellas prestaciones laborales a las que tienen derecho los trabajadores exceptuando el acceso a la salud.

En este sentido, los empresarios entrevistados de ambos casos dieron distintas explicaciones cuando no proporcionaban las prestaciones sociales. Casi todas estaban en relación a un desconocimiento de los trámites o a un costo que por el momento no eran capaces de solventar. También hubo quienes no están dispuestos a pagarlas porque no confían en las instituciones de gobierno, sin embargo en el caso de la salud lo tratan de suplir con otros servicios privados. Cabe mencionar que los costos son menores y que estos servicios no cubren todo lo que el IMSS proporciona por lo que el empleado está desprotegido parcialmente.

En las incubadoras opinan en este tema que los empresarios no formalizan el empleo por ignorancia de los trámites, porque no tienen suficientes ventas que les den mayores ingresos y poder cubrir los costos o porque no quieren hacerlo. En todos los casos está involucrada la voluntad de los empresarios.

b) Insuficiencia salarial

En México, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza en México del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), establece los siguientes tres parámetros para medir la pobreza, a saber tres tipos: a) pobreza alimentaria, se define como la incapacidad de obtener una canasta alimentaria aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta. El ingreso neto mensual de una persona caracterizada como pobre alimentario es de $949.38 pesos; b) pobreza de capacidades, insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines. El ingreso neto mensual de una persona caracterizada como pobre de capacidades es de $1,164.41 pesos, y c) pobreza de patrimonio, insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. El ingreso neto mensual de una persona caracterizada como pobre de patrimonio es de $1,904.84 pesos (CONEVAL, 2009).

De acuerdo con la definición de insuficiencia salarial para explicar el concepto de empleo precario, ésta se entiende como la percepción de un salario que esté por debajo del mínimo necesario para tener alimentación, educación, salud y vivienda.

En México, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es la encargada de establecer los salarios mínimos para las distintas regiones del país. Para tal efecto se distinguen tres zonas, Nuevo León, entidad federativa donde se ubica el estudio de caso pertenece a la zona B que en 2010 tenía un valor de 55.84 pesos diarios, 1 693.53 pesos mensuales.

De acuerdo con lo anterior, percibir hasta un salario mínimo en Nuevo León ubicaría a una persona en pobreza patrimonial. La insuficiencia salarial está relacionada con varias causas, por ejemplo, la escasa educación y capacitación de los empleados, que las empresas no tengan un alto valor agregado por lo tanto no sean competitivas y también por una cuestión de política macroeconómica de estabilidad y del nivel general de los precios.

Afortunadamente, son pocas las personas que perciben hasta un salario mínimo en relación con el total de la población asalariada: 10% en el país y 5% en Nuevo León[10]. En el caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey se encuentra que 94% de los empleados perciben más de un salario mínimo. El rango es de dos a seis salarios mínimos, es decir, el monto mensual va de 3,395 pesos a 10,184 pesos. Por lo tanto, ninguno de los casos estaría en el rango de insuficiencia salarial de acuerdo con el concepto. Ya que los empleos estudiados, en su mayoría, tienen una alta calificación y en la mayoría de los casos su salario fue establecido por su valor en el mercado y no en relación al salario mínimo.

c) Vulnerabilidad

Esta dimensión se mide en tanto la degradación de las condiciones de trabajo tales como empleo en las calles, condiciones insalubres y con riesgos a la seguridad física y de salud ente otras. Y se localiza que la falta de supervisión de las autoridades laborales y de salud contribuye a que no haya control o que los empleadores no se hagan responsables por la mejora de las condiciones laborales.

El riesgo de accidente en el trabajo es considerado una de las variables que expresa la dimensión de vulnerabilidad. En el caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey sólo una empresa de las seis tuvo ese riesgo (23% del empleo total) aunque esa dicha vulnerabilidad, en

[10]Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, II Trimestre 2010.

ese caso, se contrarresta un poco porque esa empresa sí provee los servicios de salud y seguridad social.

Tabla 6. 6. Variables de la dimensión vulnerabilidad, según *Encuesta de empleo precario.*

Variables		**Empresa**						
		1	2	3	4	5	6	Total
Pago por horas extras	sí	1	5	5	1	1	0	13
	no	0	7	8	2	4	1	22
Comisiones por trabajo	sí	1	3	11	3	2	1	21
	no	0	9	2	0	3	0	14
Seguro médico privado	sí	0	10	1	2	4	0	17
	no	1	2	12	1	1	1	18
Riesgo de accidente	sí	0	0	8	0	0	0	8
	no	1	12	5	3	5	1	27
Condiciones adecuadas	sí	1	11	13	3	4	1	33
	no	0	1	0	0	1	0	2
Ha tenido capacitación	sí	1	10	7	3	4	1	26
	no	0	2	6	0	1	0	9

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta sobre empleo precario* realizada en el caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey.

Cabe mencionar que aunque 17 empleados cuentan con seguro médico privado para compensar la ausencia de registro en el IMSS no se considera como elemento de no precariedad puesto que este no proporciona los mismo servicios (en algunos casos sólo es servicio de ambulancia) y se obtiene a partir de la buena voluntad del empleador.

En este tema se ha agregado la variable de pago por horas extras, así como comisiones por trabajo. En cuanto a las horas extras no todas las empresas las remuneran, de la muestra tenemos que 63% de los empleos no cuentan con esta condición de trabajo. Aunque a 60% de los empleos se le incentiva de acuerdo con su productividad, no se hace en todos los casos.

En cambio con las condiciones materiales del lugar de trabajo, 94% de los entrevistados dijeron tener buenas condiciones. La realidad es que sólo dos empresas tenían un espacio propio, el resto están ubicadas en la incubadora, por lo que cuentan con un espacio reducido de trabajo; algunas empresas, además, flexibilizan el espacio, es decir, las personas pueden trabajar desde otros espacios no laborales como su casa.

En el caso de las empresas estudiadas podrían no soportar una sanción económica si fueran supervisadas por alguna autoridad laboral. Sin embargo, tampoco el gobierno tiene los recursos humanos y económicos para visitar todas las empresas en el país por lo que se concentran en las de mayor tamaño. Además que el daño que se le haría a la economía, dado que el 99% de las unidades económicas en el país son Mipyme, sería muy grande.

d) Temporalidad

Que un empleo cuente o no con contrato laboral es una de las variables que expresa la dimensión de temporalidad del empleo precario. En los siete casos de la incubadora del Tecnológico de Monterrey se encontró que 29% de los empleos no cuentan con un contrato por escrito, pero no todo el resto de los empleados que sí tiene contrato cuenta con estabilidad pues sólo 31% tiene un contrato por tiempo indeterminado por lo que 40% renuevan sus contratos semestral o anualmente.

De esta manera que 69% de los empleos en el caso del Tecnológico de Monterrey no tiene estabilidad vía contrato legal ya sea porque no tiene un contrato laboral o porque éste es temporal.

Esto concuerda con los datos encontrado en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del II Trimestre de 2010: En Nuevo León 33% de la población asalariada no tiene un contrato por escrito. En cambio en el resto del país las condiciones de estabilidad en el empleo son un poco más graves pues 47% de la población asalariada no tiene un contrato por escrito.

La inseguridad en la relación laboral ya sea por falta de contrato o por tener un contrato con tiempo definido está ubicada en la flexibilización que pretende adecuar la oferta de trabajo a la demanda del mismo, por ejemplo abolir las leyes que mandan la indemnización por despido, la contratación en forma indefinida, o los contratos colectivos que inhibe la contratación y el despido.

Si bien hay un proceso de flexibilización en tanto reformar la Ley del Trabajo, ya existe una flexibilización de facto. En el caso de Monterrey, un empresario dijo no hacer contratos a sus empleados debido a una mala experiencia con una empleada quien lo demando por despido injustificado; él perdió por lo que tuvo que pagar una indemnización. Para el empresario esto

fue injusto pues la empleada no era productiva y no quería capacitarse fuera del tiempo laboral. A partir de ahí, decidió no hacer contratos.

Pero no todos tienen esos antecedentes y sin embargo, no otorgan contratos por tiempo indefinido. El motivo es el alto costo laboral por el despido, en caso de tener que hacerlo.

6.2.2. Indicador de precariedad laboral

En el caso estudiado se puede ver que muy pocos empleos salvan los requisitos para no caer en la definición de un empleo precario. Anteriormente se explicó la conveniencia de hablar de grados de precariedad, en vez de caer en la visión simplista y polar de precario y no precario ante el déficit en alguna de las dimensiones del concepto.

En este sentido, como ya se explicó en el capítulo metodológico, se construyó un indicador mediante el promedio simple de las variables de acuerdo con las diferentes dimensiones de precariedad laboral. Para de esta manera presentar, en término de grados, la precarización del empleo en las empresas estudiadas.

En el caso de las empresas de la incubadora del Tecnológico de Monterrey, de los 35 empleados encuestados se encontraron los siguientes resultados (Ver Tabla 6.5) 29 empleos tienen algún grado de precariedad: 4 (11%) en *Alta*; 7 empleos (20%) en *Moderada*, y 20 empleos (57%) en *Baja precariedad*. Por consiguiente, 4 empleos (11%) son *No precarios*.

Tabla 6. 7. Empleos según grados de precarización por empresa de la Incubadora del Tecnológico de Monterrey.

		Precariedad					
		Severa	**Alta**	**Moderada**	**Baja**	**No precariedad**	**Total**
Empresas	1	0	0	1	0	0	1
	2	0	0	0	12	0	12
	3	0	3	3	3	4	13
	4	0	0	1	2	2	3
	5	0	1	1	3	0	5
	6	0	0	1	0	0	1
	Total	0	4	7	20	4	35
	Porcentaje	0%	11%	20%	57%	11%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta sobre empleo precario* realizada en el caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey.

De acuerdo con la clasificación antes realizada tenemos que 89% de los empleos creados en las empresas del caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey apoyadas por el Programa de Incubadora de Empresas es precario. Por lo tanto, no cumple con el objetivo de crear empleos de calidad. Empero, aunque dos empresas tienen 71% de los empleados y pudiera pensarse que esto podría inclinar la balanza hacia uno de los lados, tenemos que la mitad de dichas empresas no ofrece un empleo con las condiciones necesarias para que sea un empleo de calidad. Además, de las tres empresas que cuentan con un empleo de calidad, éste no es ofrecido para todos sus empleados por igual.

Este indicador que sólo tiene el objetivo de describir cualitativamente pero de una manera simplificada; podría ser más rico si hubiera otros casos con cuales comparar los resultados, pero dado que en la Incubadora de Valle de Chalco no se encontró empleo no pudo realizarse tal comparación.

Capítulo 7

7. El Empleo de calidad una deuda pendiente de saldar

El empleo precario es una realidad cada vez más avasallante, ante la cual reflexionarse y proponerse alternativas de solución. Es un fenómeno que impacta, tanto en el presente como en el futuro, en la calidad de vida de las personas. En el presente capítulo, en primer lugar, se hace un análisis desde las políticas públicas del Programa de Incubadora de Empresas en relación con el objetivo de empleo de calidad. Asimismo se establece una relación entre política de empleo y política laboral y de cómo estás tendrían que coordinarse para ofrecer una solución al problema.

7.1. El Programa de Incubadora de Empresas desde el análisis de políticas

La política pública es la acción diseñada deliberadamente para resolver un problema público, el análisis de ésta incluye el curso efectivamente seguido y, por supuesto, el efecto, es decir, el resultado de ese curso de acción. Los programas son acciones diseñadas para resolver el problema definido, que en conjunto con otras acciones coordinadas establecen una política pública determinada.

Desde esa perspectiva el Programa de Incubadora de Empresas es parte de la política de empleo por ser un programa que promueve la creación del empleo de calidad mediante el fortalecimiento de las Mipyme por medio de las incubadoras de empresas, ya que éstas brindan el espacio que proporciona capacitación, fortalecimiento, asesoría y promoción del financiamiento a estas unidades de negocio.

El estudio de la política pública analizada por ciclos establece tres fases interdependientes: la formulación (definición del problema, establecimiento de la agenda y el diseño), la implementación y la evaluación. Un programa, una vez formulado, implementado y evaluado puede rediseñarse para modificar los errores o contingencias surgidas en cualquiera de las etapas del ciclo.

En este apartado se analizará el programa en relación a los ciclos de la política y se pondrá especial énfasis en los resultados de empleo.

A continuación se presenta una tabla que resume la descripción de cada una de las fases del programa para luego analizarlo a la luz de su objetivo de empleo.

Tabla 7. 1. Fases de la política pública del Programa de Incubadora de Empresas en relación con el objetivo de empleo.

Ciclo de la política	El Programa de Incubadora de Empresas
Constitución de la Agenda	El empleo digno es un tema que está plasmado en la Constitución Mexicana, la cual ordena su promoción al gobierno. En 2002 se promulga la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Lmipyme), además se crea la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. En 2006 se crea el Fondo para la Pequeña y Mediana Empresa. Todos estos instrumentos como parte de una política de empleo. La falta de empleo y la calidad del mismo es una preocupación expresada en el Plan Sectorial de Economía alineado al PND 2007-2012.
Definición del problema público	En el Plan Sectorial de Economía 2007-2012 se establece que "el problema central a resolver consiste en la generación de empleos de calidad en una magnitud suficiente para atender las necesidades de la población mexicana, para lo cual es necesario orientar los esfuerzos y recursos en el impulso a un incremento sustancial del ritmo de crecimiento económico, lo que a su vez requiere del diseño y ejecución eficiente de políticas públicas orientadas a mejorar la competitividad del sistema económico y el ambiente de negocios a fin de detonar la inversión, así como la creación, consolidación y desarrollo de las empresas".
Análisis de las opciones	En el Plan Sectorial de economía 2007-2012 se establece diez retos para enfrentar la problemática, entre los cuales está: 1). Contar con un sistema de apoyo integral a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), que sea referente a nivel internacional y que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos. En este sentido, la creación del Programa de Incubadora de Empresas que da atención a emprendedores y a la Mipyme para la creación de empleo de calidad.
Diseño	El programa establece en su objetivo: Crear más y mejores empresas de alto valor agregado y que permanezcan en el mercado para la generación de más y mejores empleos de alta calidad. Para esto, elige que su población objetivo serán: los emprendedores que desean iniciar una empresa, así como los organismos intermedios que pretenden obtener apoyos para instalar una incubadora de negocios. El marco lógico es un instrumento utilizado para el diseño de los programas, sin embargo, este no tiene uno. Más bien se sujeta al marco lógico del Fondo Pyme que es un instrumento que norma a varios programas.
Implementación	La implementación del programa en el tema de los emprendedores se lleva a cabo mediante las incubadoras de empresas, organismos intermedios, que los atienden con una serie de servicios empresariales para que una vez formada la empresa puedan crear empleos de calidad.
Evaluación	El Fondo Pyme cuenta con varias evaluaciones, las cuales han sido de diseño, consistencia y resultados. Sin embargo, no ha habido una de impacto que no se quede sólo en la revisión de registros administrativos en materia del empleo que se genera.

Fuente: Elaboración propia con base en una revisión documental (documentos oficiales del Programa de Incubadora de Empresas de la SE

7.1.1. Formulación

En esta etapa del ciclo de la política se diseña la política, partiendo del posicionamiento del tema en la agenda formal y de la definición del problema. Es importante esta fase puesto que se pueden identificar orientaciones y lógicas de solución del problema.

a) Definición del problema público

El programa no cuenta con documentos públicos que definan el problema, sin embargo, de acuerdo con el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 uno de los problemas más importantes es la escasa generación de empleos de calidad. Por ello el impulso de políticas públicas que mejoren la competitividad y el ambiente de negocios, así como la creación, consolidación y desarrollo de empresas. En este sentido, se infiere que con el fomento de estas unidades de negocio podría solventarse el problema de la generación de empleos de calidad.

b) Agenda

La constitución de la agenda trata de cómo llegan los temas a ser relevantes para la elaboración de una política pública. El impulso a la Mipyme es un tema que llega a la agenda en 2002 con la promulgación de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Lmipyme) que norma la política de generación de empleo mediante el apoyo de la Mipyme. Además se retoma en el siguiente sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Plan Sectorial de Economía 2007-2012.

c) El diseño de la política

Este programa inició en 2004 a partir de un estudio que se hizo para saber cuál era la mejor estrategia para fomentar la creación de un mayor número de empresas. En este sentido se encontró que el mejor esquema para cumplir con ese objetivo era la incubación de empresas y fue por ello que se empezó el programa. En relación con el objetivo, el funcionario encargado del programa afirma que el fomento de una cultura emprendedora en el país propicia el surgimiento de nuevas empresas, más competitivas y con mayor sobrevivencia en el mercado. En relación con el empleo la lógica gira en que la creación de empresas genera empleos, a mayores empresas, así en esa medida, se puede incentivar un mayor número de empleos. Sin

embargo, el aspecto de la calidad del empleo no lo prevé en el discurso, aunque esté escrito como un objetivo del programa.

El mecanismo establecido para controlar la creación del empleo y su calidad se norma en las reglas de operación que obliga a las incubadoras a que comprueben una cantidad determinada de empleos por cada empresa creada. Esta comprobación se hace con documentación oficial que dé cuenta de la formalidad del empleo: contrato de trabajo, el alta en el IMSS, un recibo de nómina o recibo de honorarios por tres meses consecutivos.

La estrategia de esta política es subsidiar la asesoría y consultoría a los emprendedores para que creen empresas de alto valor agregado. De esta manera los emprendedores minimizan los costos de arranque de la empresa y para ello se requiere de las incubadoras.

Entonces, la población objetivo indirecta de este programa son las incubadoras de empresas, a ellas les certifican los modelos, les revisan los proyectos de apoyo (que cumplan con los requisitos para ser sujetos de apoyo del Fondo Pyme), les proporcionan el apoyo de acuerdo con los rubros de consultoría, equipamiento e infraestructura, y por último, revisan que cumplan con las comprobaciones correspondientes de los empleos formales generados.

Sin embargo, fuera de los candados para la comprobación de empleos formales generados, no hay mayor forma de asegurar que los empleos formales se crearán ni si estos cumplen con todas las cualidades de un empleo de calidad ni tampoco si permanecen en el tiempo.

7.1.2. Implementación

La implementación es parte del ciclo en la cual se opera la política o programas. Dado que se involucran las decisiones de muchos actores es posible que haya problemas para conseguir que las acciones deliberadas cumplan con los objetivos que le dieron origen. En este caso, quien atiende de manera directa a los emprendedores son las incubadoras de empresas, estos organismos intermedios que lograrán con sus servicios la competitividad de las Mipyme y la generación de empleos de calidad.

El Fondo Pyme, instrumento de financiamiento, tiene reglas de operación que marcan los lineamientos de los apoyos, los requisitos, los montos, las comprobaciones, entre otras normas. Este documento es la base para que las incubadoras realicen sus proyectos de apoyo, esto

mediante la elaboración de una cédula donde se especifica el número de empresas que se atenderán así como los rubros en los cuales se solicita el financiamiento.

El número de empleos que se exige crear a las empresas se establece de acuerdo con el tiempo de la incubadora y la zona donde esté ubicada. En el caso de estudio el compromiso es de generar cuatro empleos por empresa creada.

Cada año se publican las nuevas reglas de operación del Fondo Pyme, y las incubadoras deben estar atentas a los cambios que pudieran tener. Pues depende de la realización de un buen proyecto de apoyo alineado a dicha normatividad, la aceptación del mismo y por lo tanto, el aseguramiento de los recursos.

Los servicios que proveen las incubadoras son consultoría y asesoría, la infraestructura y equipo para que las empresas se profesionalicen. El tiempo que una empresa está ligada a este programa varía entre seis meses y un año y medio. Es una especie de escuela donde los empresarios aprenden sobre administración, mercadotecnia y pueden establecer relaciones de negocio, así como tener acceso al financiamiento.

En los casos estudiados los empresarios refieren contar con buenos servicios de asesoría, algunos opinan que con ellos han podido mantener sus negocios a flote. Sin embargo, no todos pueden llegar a adquirir financiamiento ya que este no depende de la incubadora sino de los recursos del programa de Capital Semilla o de otras financiadoras.

En el caso de la incubadora de Valle de Chalco, al menos cinco empresas de las entrevistadas no han iniciado operaciones por falta de financiamiento.

Con respecto al empleo, en las incubadoras proporcionan capacitación en temas laborales sobre todo en cuestiones contractuales y de trámites. Y aunque se sabe que existe empleo informal, ellos no tienen la autoridad para obligar a los empresarios a formalizar el empleo.

El Programa de Incubadora de Empresas obliga a que los empresarios apoyados con el Fondo Pyme comprueben con algún tipo documento oficial la formalidad de la empresa y la creación de cuatro empleos formales. Empero, existe cierta flexibilidad tanto para las empresas como para las incubadoras para comprobar los empleos. Un recibo de nómina simple es tan válido como un contrato laboral o el registro ante el IMSS. Por lo que, al momento de ir a las

empresas, se verifica que una buena cantidad de los empleos no cumplen con todos los requisitos que la ley estipula para dar cumplimiento al respeto de los derechos laborales.

Existe, por parte de algunos de los empresarios de la incubadora de Valle de Chalco, inconformidad con la cantidad de comprobantes exigidos, es decir consideran que son muchos en relación con los servicios que reciben. Si bien nadie se quejó de la calidad de las asesorías, se piensa que la exigencia de cubrir los costos de cuatro empleos es excesiva.

Para poder demostrar la cantidad de empleos, los empresarios se ven en la necesidad de hacer pasar por empleados a miembros de su familia o amistades. Un empresario, que dijo no tener empleados por el momento, comentó que cuando en la incubadora le pidieron comprobar empleo pidió a sus amigos que le hicieran el favor de aparecer como empleados de su empresa. De los cuatro empleos, la mitad deberían ser mujeres. Así que los consiguió. Se comprobaron con una nómina simple creada en la misma incubadora. En las palabras del joven empresario "si para recibir el apoyo que necesitamos tenemos que comprobar empleo, para que se diga que tenemos el presidente del empleo, pues lo hacemos" se evidencia la simulación del cumplimiento de los objetivos de este programa (entrevista 15). Es decir, la comprobación es un trámite más de la larga lista de trámites que los empresarios tienen que hacer para conseguir el apoyo, sea consultoría y capacitación o capital semilla.

Pero no todos los empresarios incumplen con la legislación laboral, en el caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey se encontró que un empresario refería la importancia de estar en regla y proteger a los empleados porque es una forma de cuidar los recursos humanos en los que se invirtió en capacitación y así mantener una especie de fidelidad con la empresa.

La comprobación de cuatro empleos es excesiva para una empresa de reciente creación. Porque apenas están arrancando el negocio y no puede solventarlo. Aunque en las incubadoras se reconoce la importancia de que el empleo sea formal y se incentiva, se considera que el gobierno debería exigir menos empleos o tener otros incentivos para que ellos fueran formales (entrevista 4 y 5). El *outsourcing* es una nueva tendencia laboral donde una empresa contrata a los empleados para dar servicio a varias empresas, de acuerdo con los entrevistados, es una forma laboral que debería aceptar el gobierno como comprobación de empleo con la cual podría resolverse dicho problema.

La cantidad de empleos exigidos nos hace pensar en la necesidad de computar cantidad de empleos creados como forma de legitimar la política de empleo. A pesar de que se reconoce que la formalidad y seguridad social son importantes para que el empleo sea de calidad no hay más que registros administrativos que pueden no reflejar la realidad sobre su cualidad.

7.1.3. La evaluación

En esta parte del ciclo de la política se evalúa si los programas con el curso de acciones elegidas han resuelto en alguna medida la problemática planteada, y no sólo eso, sino que también se revisa si existen efectos no previstos. La evaluación además de ser una herramienta técnica, también es una obligación ética de explorar qué pasa con los recursos públicos empleados. El resultado dictará si ha de modificarse el programa para el cumplimiento de los objetivos o si deberá cancelarse por completo y buscar otras alternativas.

En el caso de las evaluaciones realizadas, ésta se hace directamente al Fondo Pyme. Pero no van más allá de indagar en los registros administrativos y de control de calidad en la atención.

Sin embargo, esto no es privativo de este programa pues de acuerdo con Norma Santiago (2002) "en la mayoría de las evaluaciones a los programas de apoyo a la microempresa y al autoempleo no se ha hecho uso de una metodología rigurosa para la medición de su impacto. Se carece de comparaciones estadísticas entre muestras tomadas de población beneficiaria y grupos de control, en razón de la escasa información disponible y en general, se ha recurrido a encuestas y análisis de los registros administrativos, así como entrevistas a informantes de calidad".

Es por ello que en esta investigación se examina el tipo de empleo que se crea en las empresas apoyadas por una incubadora certificada, provista de recursos del Fondo Pyme y supervisadas por el Programa de Incubadora de Empresas.

El empleo que se genera en este programa, al menos en esta incubadora, no es propiamente de calidad como lo refiere su objetivo. El indicador de precariedad realizado nos da una idea de cómo es el tipo de empleo encontrado en la Incubadora de Tecnología Intermedia del Tecnológico de Monterrey, sin embargo como veremos en la siguiente tabla el resultado desglosado por variable no es muy diferente al promedio nacional y estatal sacado de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2010. En dos casos se puede ver que muestran un

porcentaje menor lo que significa una diferencia positiva. Pero, en el caso de la seguridad social del IMSS tiene una diferencia negativa. Así que se puede inferir que la situación de los empleos surgidos de las empresas incubadas no es mucho mejor que las del promedio apoyadas y no apoyadas por una incubadora de empresas.

Tabla 7 2. Variables de precarización del empleo según promedio nacional, el estado de Nuevo León y el caso estudiado en la Incubadora del Tecnológico de Monterrey

Variables	Nacional	Nuevo León	Incubadora del Tecnológico de Monterrey
Ingresos por debajo del salario mínimo.	10%	5%	0%
Sin acceso a instancias de salud.	46%	29%	60%
Sin aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades.	42%	25%	17%
Sin contrato por escrito	47%	33%	29%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, segundo trimestre 2010 y en la Encuesta sobre empleo precario aplicado.

Por eso es de reconocerse que este resultado va más allá de las atribuciones de la incubadora que los atiende o del mismo Programa de Incubadora de Empresas. No obstante, es una situación que no debe ser ajena para el gobierno. Por lo que debe tomar cartas en el asunto y enderezar el camino.

7.2. La política de empleo y laboral en México

El empleo es uno de los temas más importantes de los individuos así como de los gobiernos, su generación depende de varios factores relacionados con el mercado laboral. Actualmente, existen graves problemas laborales en México y en general en América Latina: insuficiencia de empleo de buena calidad, desempleo, gran cantidad de puestos de trabajo con baja productividad y malas condiciones laborales. En el caso del Estado Mexicano, éste es obligado por la Constitución a promover las condiciones favorables para la creación del empleo, y ello está normado por el artículo 123 y por supuesto, la Ley Federal del Trabajo.

La política de empleo en México tiene varios instrumentos a los cuales se les ha destinado recursos públicos destinados para aliviar el desempleo. Los programas destinados a facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda laboral son variados, entre ellos están los siguientes: a) intermediación (Servicio Nacional de Empleo), b) capacitación a la fuerza de trabajo, y c) creación directa e indirecta de empleos.

El Programa de Incubadora de Empresas está en esta última modalidad de programas, de creación indirecta de empleos, pues tiene el objetivo de promover las incubadoras de empresas que apoyen la creación de empresas y con ello la generación de empleo. Como ya se ha visto en capítulos anteriores la idea es incrementar la competitividad de la Mipyme con financiamiento y capacitación para con ello favorecer el autoempleo y la generación de empleo formal.

En cambio la política laboral, como su nombre lo indica, está vinculada con aspectos fundamentales del trabajo: empleo, salario, conflictos laborales, aplicación de la legislación laboral vigente, impartir justicia, salud laboral y seguridad industrial, entre otras relacionadas. Tiene una naturaleza jurídica pues está amparado en la Constitución Mexicana además de algunos tratados internacionales pero además por su carácter socioeconómico está atada a la política económica y la social. En México la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) es la encargada de planear, definir y aplicar la política laboral, sin embargo por la relación antes mencionada no puede excluirse a otras secretarías o actores relevantes en la toma de decisiones.

La política laboral puede acotarse en cinco aspectos importantes: 1) El empleo, 2) El salario 3) El reconocimiento y aplicación de los derechos básicos laborales e impartir justicia laboral, 4) Los conflictos obreros-patronales, sobre todo los colectivos, y 5) la política sindical (Alzaga, 2006). Todo esto se ancla en el Estado Social de Derecho particularmente en el artículo 123 de la Constitución Mexicana.

1) El empleo: La obligación está prevista desde 1917 en la Constitución Mexicana, que en su título sexto Del trabajo y de la Previsión Social, artículo 123 dice: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley". Pero en el plano internacional también se encuentra plasmada la preocupación por el trabajo como derecho fundamental, los confirma el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Naciones Unidas en 1966 y firmado por el Estado Mexicano en 1981.
2) El salario: El artículo 123 establece que en ningún caso los salarios pueden ser menores al mínimo, los cuales son establecidos por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos

(CNSM) y éstos: "deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijaran considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas" (Fracción VI).

3) El reconocimiento y aplicación de los derechos básicos laborales e impartir justicia laboral: se entiende como el cumplimiento cabal del artículo 123 constitucional y las leyes reglamentarias como la Ley Federal del Trabajo. *Grosos modo* jornada laboral máxima, salario, estabilidad en el empleo, el reparto de utilidades, seguridad social: salud, higiene y seguridad laboral, vivienda, educación y capacitación, guarderías y pensiones, igualdad de los trabajadores ante la ley, libre y autónoma organización de los trabajadores y patrones, derecho de huelga, y disposiciones a favor de las mujeres y los menores.
4) Los conflictos obreros-patronales: en este rubro la ley establece que una junta de conciliación y arbitraje compuesta por igual número de patronos y obreros y un representante del gobierno dirimirá las diferencias entre el capital y el trabajo en total apego a la norma. En cambio en conflictos colectivos la STPS es la encargada de conciliar entre las partes.
5) La política sindical: la agrupación en sindicatos es parte del derecho de libre asociación de los trabajadores para negociar contratos colectivos y organizarse en la defensa de sus derechos. Es importante este tema pues estas organizaciones tienen mucho peso, sobre todo los grandes sindicatos en la vida política y electoral del país. Aunque también existen sindicatos de membrete, organizaciones de trabajadores cooptada por los patrones.

Es así que estos cinco componentes de la política laboral están reglamentados en los capítulos sociales, económicos y políticos de la Constitución, así como en tratados de organismos internacionales. El cumplimiento de estas normas garantiza la protección de los trabajadores en ejercicio de sus derechos.

De esta manera vemos que no sólo el Estado se preocupa por la cantidad de empleos generados para satisfacer las necesidades de la población, sino que tiene una normatividad acerca de las cualidades de un buen empleo. Lo cual está regido por la política laboral. Es por ello que en el objetivo de este programa incluye el componente de empleo de calidad.

Podría pensarse que el programa de incubadora de empresas vincula ambos tipos de políticas, sin embargo en la realidad puede verse que no es así.

Por un lado, una política de creación de empleo indirecto, mediante el fomento de la Mipyme, no necesariamente genera los empleos suficientes para satisfacer la demanda, pues hay existen otros factores que interviene más allá de la sola profesionalización del empresariado, por ejemplo, la política económica y sus instrumentos de estabilidad macroeconómica.

Las empresas por un lado requieren de apoyos que realmente incentiven y mejoren su competitividad en el mercado. La capacitación sin financiamiento no sirve de mucho.

Es poco probable que las Mipyme creen empleo inmediatamente de su creación y si lo logra, es muy probable que sea precario. De acuerdo con las estadísticas las unidades de negocio de menor tamaño son las que proporcionan la mayor cantidad de empleo. Por lo que es una buena forma de solventar el grave problema del desempleo. Pero, la informalidad del empleo es tema de la política laboral, que se encarga de velar por las condiciones de trabajo. Equilibra las relaciones asimétricas de poder entre empleador y empleado. El sindicato es una de las herramientas colectivas que tienen los trabajadores para hacer frente a las posibles degradaciones de sus condiciones de trabajo. Sin embargo, el sindicalismo en las empresas micro, pequeñas y medianas es casi inexistente.

En las incubadoras de empresa se fomenta la creación del empleo por medio de la creación de nuevas empresas pero no hay una regulación adecuada del tipo de empleo que se genera en estas nuevas unidades de negocio. El control recae en los documentos de comprobación que entregan las empresas para ser apoyadas. Pero como vimos en los dos casos, no necesariamente la entrega de dicha papelería refiere un empleo formal o con la calidad que el programa establece.

La política laboral que regula el cumplimiento de los derechos laborales no se hace presente en este programa. Será acaso que es porque está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual tiene sus propios programas de capacitación, de empleo y autoempleo. Y la política de empleo mediante el apoyo a la Mipyme está a cargo de la Secretaría de Economía.

En los objetivos el Programa de Incubadoras de Empresas tiene la intención de cumplir con el estándar de la formalidad del empleo pero no existen los controles suficientes para garantizarlo.

El problema es que al menos hasta 2009 no había seguimiento de los proyectos de las incubadoras apoyadas. Es hasta este año que empezaron con un sistema de seguimiento pero de todos modos se hace mediante las incubadoras. Las cuales tienen la oportunidad de presentar a sus mejores proyectos.

Aunque atacan un problema que está interrelacionado: la creación de empleo con la calidad del mismo, cada política anda por su cuenta. Desde el programa de la Secretaría de Economía, suponen que la relación es automática. Pero esto no acontece en la realidad. Se ve claramente en los casos estudiados que una gran parte del empleo tiene al menos un grado de precarización.

Sin omitir que en el caso de la incubadora de Valle de Chalco INCUAEM ni siquiera existe todo el empleo que se reportó. Por lo que quedan serias dudas de qué tanto se resuelve con esta estrategia el problema del desempleo.

Establecer una vinculación no es sencillo pero es deseable. Al menos desde el diseño de los programas debería establecerse una orientación hacia los derechos humanos.

7.4. Propuestas al programa de incubadora de empresas

De acuerdo con los resultados del estudio de dos incubadoras certificadas y apoyadas por el Programa de Incubadora de Empresas, éste no cumple en su totalidad con la finalidad con el que fue creado. Si bien en la evaluación realizada al Fondo Pyme en 2009 se reconoce que el objetivo de creación empleo no debiera estar como el principal en este programa al menos no como objetivo de corto plazo, no dice nada sobre la calidad del empleo que se genera.

La premisa de que con el fomento de incubadoras que provean a las empresas de servicios para hacerlas competitivas y generadoras de empleos formales es suficiente para que ello suceda no es del todo acertada.

Pues por un lado la exigencia de crear cuatro empleos a una empresa de reciente creación es excesiva, los controles que establecen son laxos o al menos fáciles de franquear. Por lo que al menos en el discurso el objetivo de empleo se pasa con relativo éxito. Por otro, no hay un seguimiento a las empresas para revisar el tipo de empleo creado. Ni tampoco se les da a las empresas las facilidades para que incentiven el empleo formal.

Por lo tanto, una forma de no sólo controlar la formalidad del empleo mediante controles administrativos es incentivarlo con otro tipo de apoyos más allá de la capacitación y asesoría a las Mipyme.

Por ejemplo, incentivos de orden tributario para estimular el empleo formal. Hay evidencia que a partir de la crisis de 1995, en 1996 se pusieron en marcha algunas medidas destinadas a alentar la contratación de nuevos trabajadores mediante algunos estímulos fiscales (Samaniego, 1998).

Por lo que aprovechando que por medio de las incubadoras de empresas pueden mejorar la profesionalización de las Mipyme se podría coadyuvar a que ellas también mejoren la calidad de sus empleos.

En ese sentido todo programa de gobierno, por la utilización de recursos públicos, debe tener presente la garantía de los derechos humanos y en este tema el de la ciudadanía económica de los trabajadores.

Sin embargo, otra crítica a este tipo de programas de apoyo a la Mipyme es que por ser un sector de muy baja productividad, los apoyos destinados a estas unidades parecieran nunca ser suficientes y en términos del empleo los resultados tampoco son tan satisfactorios.

Otra propuesta más radical es eliminar los apoyos a este tipo de empresas poco productivas que no cumplen con la creación de empleos formales. Ampliar la política de apoyo a las empresas más productivas y que a la larga pueden generar y mantener empleos productivos y de calidad. Asimismo asegurar la seguridad social mediante una cobertura universal financiada mediante el pago de impuestos al valor agregado (Eduardo Lora y Carmen Pagés, 2010).

A manera de resumen se presenta la siguiente tabla con recomendaciones acotadas al Programa de Incubadora de Empresas. Asimismo se enuncian algunas recomendaciones de mayor alcance para mejorar la política de empleo, las cuales sólo podrían darse en el largo plazo.

Tabla 7 3. Resumen de recomendaciones a la política de apoyo a la Mipyme.

Recomendaciones al Programa de Incubadora de Empresas
Revisar la medición del indicador de empleos formales del Fondo PyME por medio de una evaluación de impacto rigurosa para medir la generación y conservación de empleos formales.
Realizar una evaluación de impacto al programa que permita medir adecuadamente la competitividad de las

empresas apoyadas.
Revisar la pertinencia de los requisitos de comprobación de resultados del Programa establecidos y diferenciar el seguimiento del impacto. Esto se refleja en que algunas comprobaciones son excesivas en relación al monto de apoyo.
Revisar, en el diseño del programa, la pertinencia del objetivo de creación empleo al menos en el corto plazo. El Programa debe fungir como instrumento para el fortalecimiento de las Mipyme, por lo que su objetivo principal no debería ser precisamente la creación de empleo, debido principalmente a que éste es un resultado esperado del apoyo.
Incentivar la creación del empleo de calidad por medios tributarios mediante estímulos fiscales a las empresas.
Seleccionar sólo a las empresas con mayor nivel de productividad para ser apoyadas de manera que éstas de verdad tengan la posibilidad de impactar en la generación de empleo de calidad.
Recomendaciones para mejorar la política de empleo mediante el apoyo a la Mipyme
Eliminar el vínculo entre el financiamiento de las prestaciones y la relación laboral. Los servicios de cobertura universal, como el seguro médico, o incluso las pensiones por jubilación, pueden financiarse con menores distorsiones por medio de impuestos generales o pagos suplementarios. La educación también debe ser universal, esto para mejorar la competitividad de las personas. Solamente el seguro contra riesgos del trabajo (desempleo o accidentes laborales) deben estar vinculados a la relación laboral.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de documental y bibliográfica citada anteriormente.

Capítulo 8

8. Conclusiones

Este trabajo de investigación se propuso indagar en el empleo generado en las empresas apoyadas por el Programa de Incubadora de Empresas. Para lo cual se hizo un estudio de caso con varias unidades de análisis: la incubadora, la empresa y el empleo. La intención fue verificar si los empleos que se crearon eran de calidad. La hipótesis de partida es que el empleo es precario, es decir, que aunque está ubicado en empresas formales, éste no lo es del todo pues carece de la seguridad que establece la ley laboral.

De acuerdo con la clasificación realizada tenemos que 89% de los empleos creados en las empresas del caso de la incubadora del Tecnológico de Monterrey apoyadas tiene un grado de precariedad. Por lo tanto, no cumple con el objetivo de crear empleos de calidad. En el caso de la incubadora de Valle de Chalco INCUAEM no se encontró la cantidad de empleos reportados porque varias de las empresas ni siquiera han iniciado operaciones. Sólo una empresa reportó empleados, sin embargo, éste es totalmente precario.

Si bien no es posible establecer que todo el empleo generado en las empresas apoyadas por las 450 incubadoras certificadas por el programa sea precario, este trabajo pone el acento en la necesidad de indagar en el resultado total del programa por lo que debiera realizarse una evaluación de impacto.

Por lo tanto, este estudio no pretende generalizar el resultado del programa de incubadora de empresas pero mediante el estudio de un caso nos acercamos a la realidad del empleo en las Mipymes en México.

Por un lado, en unos de los casos pudo observarse que no todo el empleo reportado en realidad existe. Por otro, se pudo encontrar que la realidad del empleo es su precariedad al menos en más de un 80%. La generación de ingresos es algo importante para la supervivencia de las personas pero no se puede seguir con una política inmediatista que no mire el futuro.

Ante esta realidad, la pregunta que sigue es sobre la responsabilidad de este fenómeno para lo cual se puede responder desde los distintos ámbitos:

a) La empresa: Para el personal de las incubadoras (entrevistas 4, 5,13 y 14, ver Anexo1), los empresarios no dan las prestaciones sociales por ignorancia o porque los costos son muy altos para una empresa que apenas comienza operaciones.

Los empresarios que no cumplen con las prestaciones de ley piensan que los costos son altos y tratan de compensar con otras prebendas. En cambio los que sí cumplen con sus obligaciones consideran que al estar cubiertos los trabajadores, producirán más y serán más leales con la empresa.

Por otro lado, no todos los empleados conocen sus derechos y aún conociéndolos no tienen forma de exigirlos sin correr el riesgo de ser despedidos sin ninguna compensación, pues además en dichas empresas no existe la figura del sindicato y éste es importante como un negociador colectivo.

b) Las incubadoras de empresas: La función de las incubadoras es profesionalizar con asesoría a las empresas de manera que éstas puedan tener los recursos para mantenerse más tiempo en el mercado. Pero también en el tema de los empleos dan asesoría legal y de recursos humanos para que resuelvan cualquier tipo de problema en ese tenor. No obstante, no pueden obligar a los empresarios a cumplir con sus obligaciones legales respecto a sus empleados.

Sin embargo, para recibir apoyo como incubadoras en el rubro de infraestructura y equipo así como consultoría tienen que comprobar empleo formal, por lo que ellos reciben los comprobantes legales para presentarlos ante la Secretaría de Economía. Por lo que se vale de ciertos artificios para comprobar y no tener problemas con los recursos otorgados por el Fondo Pyme.

c) El mercado: La flexibilización ha llegado aunque aún no se regule. La hipótesis de esta postura sostiene que además de mejorar la productividad habría una tendencia a estimular la inversión productiva, generar nuevas fuentes de empleo, y una mejora en las condiciones laborales, lo cual no necesariamente ocurre pues se puede observar una menor acumulación de capital físico y humano (educación, salud) en los trabajadores y en sus familias y por ende puede haber menor productividad laboral a largo plazo.

d) El gobierno: El programa de incubadora de empresas y el Fondo pyme establecen que por el hecho de crear empresas y que estás se sostengan en el mercado, ello incentiva la creación de empleo de calidad. Como se asienta en los casos, esto no pasa necesariamente.

Desde el análisis de política pública se halla que el programa no tiene una definición adecuada del problema público. Pues no hay una definición de qué es un empleo de calidad y en todo caso no debería usarse ese término sino el de empleo formal.

Por lo tanto se encuentra que el programa no tiene un diseño adecuado de objetivos y de las metas para llegar a ellos. Debería prever cómo lograr el fomento de los empleos formales más allá de los controles administrativos que han puesto. Pues las incubadoras no atienden a la solución del problema del empleo sino que la comprobación del mismo lo ven como una limitación o sólo un requisito más que deben sortear.

Es entonces que el programa tiene un problema de diseño. Por un lado, no debería tener un objetivo de empleo de corto plazo. La exigencia de crear cuatro empleos a una empresa en su primer año de conformación es demasiado. Ocurre lo encontrado en este estudio: las incubadoras tienen que ver como ajustan las comprobaciones para no quedar mal con el programa. Y los empresarios tienen que falsear la información con tal de que se les dé el apoyo.

Tener un objetivo más adecuado evitaría que se falseara la información. O que todos estén más preocupados de cumplir con la exigencia que enfocarse en el apoyo que se da a los emprendedores y empresarios para que consoliden la idea de negocio y su desarrollo.

Como se puede inferir el fenómeno de la precarización del empleo no es responsabilidad de un solo actor pero para revertir su impacto si es necesario de la concurrencia de actores, por supuesto, con la coordinación del Estado. En ese sentido es necesaria una política pública de empleo y laboral con vinculación en los objetivos, con una orientación hacia la promoción de la ciudadanía económica.

Otra de las inquietudes de este trabajo es revisar si los apoyos del gobierno brindados por las incubadoras son adecuados para que las empresas subsistan y generen empleos de calidad. En ese sentido se encontró que aunque los empresarios dijeron en todos los casos que la asesoría

y capacitación había sido muy buena, la mayoría se quejó de la dificultad para obtener financiamiento.

El caso de la INCUAEM Valle de Chalco fue muy significativo en términos del objetivo de empleo. De una lista de 11 empresas sólo tres tenían operaciones, de las cuales dos tenían empleo. Eso significa que ocho empresas ni siquiera comenzaron el negocio. Por lo que el empleo reportado fue ficticio. Esto es importante ya que la respuesta a la pregunta sobre por qué no comenzaron la empresa, en todos estos casos, aún en los que tenían operaciones, era que no había llegado el financiamiento.

El camino de un emprendedor, es decir, una persona que arriesga su capital para empezar un negocio, es más tortuoso de lo que cualquiera pudiera imaginarse. Y para poder ser apoyado con capacitación debe comprometerse a darse de alta en la hacienda pública y crear cuatro empleos formales.

Por lo tanto, parece que la asesoría y capacitación sin financiamiento no sirve en todos los casos. Cabe la pregunta sobre qué pasa con el presupuesto gastado en la capacitación de esos empresarios que no han abierto su empresa por falta de capital, quizá se ha depositado en un barril sin fondo.

Y sin embargo, es muy importante saber qué pasa en término del empleo que se pretende generar en este tipo de programas, primero porque es un deber del gobierno, constitucionalmente tiene la obligación de promover el desarrollo económico del país.

El rumbo de la política de empleo se ha enfocado en el fomento de las unidades productivas de menor tamaño por ser estas en las que está ubicado el mayor número de empleos creados. Sin embargo, pareciera que el tipo de empleo que se genera no es una prioridad.

El empleo precario es un problema, primero de derechos humanos, luego de seguridad social. Es decir, en treinta años cuando la población, en su mayoría, esté en la etapa de vejez y por lo tanto de retiro de lo laboral, no tendrá servicios de salud y de pensión por lo que el Estado tendré que hacerse cargo, la cuestión problemática está en que es posible que no tenga los recursos suficientes para ello.

Si tenemos conciencia del problema y de su dimensión se pueden crear soluciones, tal vez no cargando de objetivos a los programas existentes sino repensar el tipo de políticas públicas que se tienen y su orientación. La seguridad social debe ser universal, desligarse de lo laboral.

El costo puede ser grande ahora pero en el futuro puede paliar las necesidades de la mayor parte de la población.

El empleo se puede crear con varias políticas, una de ellas es el incentivo tributario a las Mipymes para la creación de empleo formal. La incubadora puede ayudar mucho a estas empresas y puede ser un vehículo para ello. Sin embargo, para no simular la consecución de los objetivos, debe buscarse la estrategia más adecuada. Una forma es no pedir la comprobación del empleo en el año de creadas sino dar un margen mayor de tiempo, es decir, pedirlo en empresas que hayan rebasado el valle de la muerte.

Por otro lado, si el outsourcing es una nueva forma de trabajo, debería aceptarlo. Regulando el empleo de esas compañías que dan servicio a varias mipymes a la vez. En el momento que deje de ser rentable para las empresas contratar a un intermediario, crearán empleo de manera directa.

Por último, el empleo es un bien social preciado que debe fomentarse. La calidad del empleo no debe ser un recurso de retórica. Las implicaciones de la existencia de empleo precario es que mengua la vida productiva de la sociedad. Y en el largo plazo se necesitarán mayores recursos para sostener a una población mayoritariamente vieja y sin seguridad social.

La realidad nos dice que ya no puede estar ligada la seguridad social al trabajo. Sin embargo, ambos son derechos inalienables del ser humano. El fomento de las unidades productivas es una buena política de generación de empleo si se acompaña de incentivos para el buen desempeño de las empresas. Empero, también debe acompañarse de buenos incentivos que garanticen que esos empleos tengan la seguridad social que el empleado necesita para tener una vida digna.

Bibliografía

Herrera y P.Castón. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas.* Barcelona: Ariel.

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL, número 88* , 42.

Adelantado, J. e. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales, una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología* .

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 15-83). México: Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (págs. 13-92). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007 b). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pág. 285). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Alzaga, Ó. (2006). La política laboral en México y la pretendida reforma laboral. *Alegatos* (62), 141-158.

Barba, C. (2004). *Régimen de Bienestar y Reforma Social en México. Serie Políticas Sociales 92.* Santiago de Chile: CEPAL.

Canto Chac, M. (2009). El lenguaje de la concertación y los actores sociales. En *¿De qué democracia hablamos?* México: Remisoc-Juan Pablos.

Capdevielle, M., & Flores Salgado, J. (2002). La política industrial en México: una visión empresarial del desarrollo con calidad. En F. Novelo, *La política económica y social de la alternancia revisión crítica* (pág. 103). México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa.

Comisión Económica para América Latina . (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.* Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina. (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad.* Montevideo: Naciones Unidas.

Conde, C. (2000). *La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas.* México: El Colegio Mexiquense.

CONEVAL. (2009). Recuperado el 05 de abril de 2011, de Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social: www.coneval.gob.mx

De la Garza Toledo, E. (2002). *La flexibilidad del trabajo en México.* Recuperado el 8 de Marzo de 2010, de http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/articulos/flexibilidad.pdf

De la Garza Toledo, E. (1999). Las relaciones laborales en las micro y pequeñas empresas. *Papeles de Población , abril-junio* (20), 175-196.

De la Garza Toledo, E. (s/f). *Notas sobre la política industrial en México.* Recuperado el 6 de Marzo de 2010, de Comisión Intersectorial de Política Industrial: http://docencia.izt.uam.mx/egt/congresos/nspi.pdf

De la Garza Toledo, E. (2003). Reflexiones acerca de la Reforma Laboral. *Economía.Teoría y Práctica* , 91-112.

Economía, S. d. (2001). *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006.* México, D. F.: Presidencia de la República.

Eduardo Lora y Carmen Pagés. (2010). La era de la productividad. En C. Pagés, *La era de la productividad cómo transformar las economías desde sus cimientos* (págs. 1-29). Banco Interamericano de Desarrollo .

Elder, C. D., & Cobb, R. W. (2007). Formación de Agenda. El caso de la política de ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pág. 285). México: Miguel Angel Porrua.

Esping-Anderesen. (2000). *Fundamentos sociales de las economías posindustriales.* Barcelona: Ariel.

Filgueira Fernando, C. G. (2006). Universalismo Básico. En C. G. Editor, *Universalismo básico, Una nueva política social para América Latina.* BID- Planeta.

Fleury, S. (2006). "Construcción de Ciudadanía en entornos de desigualdad". En B. I. Desarrollo, *¿Democracia con desigualdad?- una mirada de Europa hacia América Latina.* BID.

García de León Campero, S. (Noviembre de 2001). Reflexiones y consideraciones en torno al estudio de la microempresa en México. *Administración y Organización* , 29-50.

García Rodríguez, I. (1997). Incubadora de empresas:un impulso tecnológico empresarial. En C. V. Pérez Llamas, *Globalización: industria y sector agrario en México* (pág. 311). México: UAM-X, CSH, Depto. de Producción Económica. ISBN 01888269.

Guerrero Ramírez, M. L. (2008). *Antecedentes de las Incubadoras de Empresas.* Recuperado el 13 de marzo de 2010, de http://www.utm.mx/~edith/130308.doc.

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. (2009). *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro,Pequeña y Mediana Empresa.* México: Secretaría de Economía.

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey ITESM. (2009). *Evaluación Integral del Fondo Pyme 2008.* México, D. F. : Subsecretaría de Apoyo a la Micro Pequeña y Mediana Empresa.

Katz, I. (2003). Reformas a la legislación laboral en México. *Economía. Teoría y práctica* , 114-126.

Machinea JL y G. Cruces. (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile : CEPAL.

Mora, M. (2006). Empleo precario: notas conceptuales. En *Ajuste estructural y empleo precario: el caso de Costa Rica* (págs. 7-35). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos, El colegio de México.

Organización Internacional del Trabajo. (2002). El trabajo decente y la economía informal. *Conferencia Internacional del Trabajo 90a Reunión. Informe VI.* Ginebra, Suiza.

Organización Internacional del Trabajo. (2001). Programa Global de Empleo: Resumen. *Foro Global del Empleo.* Ginebra.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas.* Argentina: FLACSO México.

Presidencia de la República. (2001-2006). *Plan Nacional de Desarrollo .* México.

Presidencia de la República. (2007-2012). *Plan Nacional de Desarrollo .* México.

Presidencia, d. l. (30 de Diciembre de 2002). Ley para el desarrollo de la Competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa. *Diario Oficial de la Federación* .

Presidencia, d. l. (31 de Mayo de 2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2017. *Diario Oficial de la Federación* , pág. 129.

Raczynski, D. (1999). La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. En V. Tockman, & G. O'Donnell, *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos* (págs. 171-203). Argentina: Paidós.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.* Guatemala: BID – INDE.

Reyes Avellaneda, R., Cabello Chávez, A., & Solís Pérez, P. C. (Diciembre de 2004). El Perfil Organizacional de las PyMEs (Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas) en el sector manufacturero: un análisis integral. *Administración y Organizaciones* , 69-89.

Rojas García, G., & Salas Páez, C. (2008). La precarización del empleo en México, 1995-2004. *Revista Latinamericana de Estudios del Trabajo , Segunda Época Año 13* (19), 39-78.

Rubio Campos, J. (2009). Flexibilidad y Precariedad Laboral en México. El caso de los Voceadores de Periodicos de Monterrey. *Memorias de la II Jornadas de Economía Crítica*, (págs. 1-23). Bahía Blanca, Argentina.

Santiago, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación.* Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.

Secretaría de Economía. (s.f.). *México Emprende.* Recuperado el 6 de marzo de 2010, de http://www.mexicoemprende.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=67

Solimano, A. (2005). Hacia Nuevas Políticas Sociales en AL: crecimiento, clases medias, derechos. *Rev. CEPAL no. 87* .

Stein E. y M. Tommasi. (2007). Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. Machinea, & N. Serra, *En: Visiones del Desarrollo en América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL – CIDOB.

Tamayo Flores, R. (2000). *Las política de desarrollo industrial regional y sus nexos teóricos: desconcentración, laissez faire e iniciativas locales en México.* Recuperado el 6 de Marzo de 2010, de Comisión Intersectorial de Política Industrial: http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2761/cipi_1Dpolitica_industrial_regional.pdf

Terrones, V. M. (1993). Las micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de globalización. *Comercio Exterior* .

Tokman, V. E. (1976). El sector informal urbano. En S. d. Clacso, *El empleo en América Latina. Problemas económicos, sociales y políticos.* México: Siglo XXI editores.

Tokman, V. (2004). *Una Voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda.* Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económic.

Torreblanca, E. (2009). *Las incubadoras de empresas.* Recuperado el 13 de Marzo de 2010, de Universo Pyme: http://www.universopyme.com.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=3631&Itemid=

UNAM, I. d. (2006). *Evaluación del Fondo Pyme.* México, D. F.: Subsecretaría de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Ziccardi, A. (2007). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. En M. Juan Antonio Vera, *Estado, Metrópoli y Políticas Sociales* (pág. 118). México: Fundación Estado y Sociedad A. C. y Plaza y Valdés editores.

Anexos

Anexo 1

Tabla de entrevistas

Entrevista	Institución	Posición
1	Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía	Subdirector
2	Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía	Coordinadora
3	Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía	Coordinadora
4	Incubadora de Tecnología Intermedia del Tecnológico de Monterrey	Coordinadora
5	Incubadora de Base Tecnológica del Tecnológico de Monterrey	Coordinador
6	Instituto Tecnológico de Monterrey	Director de Vinculación con la SE
7	Empresa 1	Empresario
8	Empresa 2	Empresario
9	Empresa 3	Empresario
10	Empresa 4	Empresario
11	Empresa 5	Empresario
12	Empresa 6	Empresario
13	Empresa 7	Empresario
14	Incubadora de Tecnología Intermedia de la Universidad Autónoma del Estado de México (INCUAEM) de Valle de Chalco	Coordinadora
15	Incubadora de Tecnología Intermedia de la Universidad Autónoma del Estado de México (INCUAEM) de Valle de Chalco	Directora
16	Empresa 1	Empresario
17	Empresa 2	Empresario
18	Empresa 3	Empresario
19	Empresa 4	Empresario
20	Empresa 5	Empresario
21	Empresa 6	Empresario

Anexo 2

Instrumentos cualitativos

Entrevista a personal de las incubadoras de tecnología intermedia

1. Historia de la incubadora.
2. Misión, visión, objetivos
3. El modelo de incubación
4. ¿Cuántos empresarios han terminado el proceso de incubación?
5. ¿cuáles son los apoyos que recibe del fondo PYME?
6. A cuántas empresas beneficia el fondo PYME
7. ¿cuáles son los principales problemas a los que se enfrenta la microempresa?
8. ¿cuántos empleos se generan en las empresas que incuban?
9. ¿La incubadora asesora a los empresarios sobre legislación laboral, salarios, seguridad social y contratos?
10. ¿Los empresarios refieren algún tipo de problemas sobre asuntos laborales?
11. ¿Cómo miden el éxito de una empresa incubada?
12. ¿Se hace un seguimiento de las empresas una vez que han concluido el periodo de incubación?

Entrevista a empresarios

1. ¿Cuál es el nombre de la empresa?
2. ¿En qué sector y rama económica se ubica?
3. ¿Cuenta con todos los permisos legales para operar?
4. ¿La empresa está registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?
5. ¿Bajo qué régimen?
6. ¿De qué manera le han servido los servicios que le prestaron en la incubadora de empresas?
7. ¿Ha recibido algún apoyo de alguna institución de gobierno?
8. ¿Podría especificar qué tipo de apoyo recibió y de qué institución?
9. ¿Le pidieron que cumpliera algún tipo de requisito para contar con dicho apoyo?
10. ¿Cuántos empleados laboran en la empresa?
11. ¿Cuentan con algún contrato laboral?
12. ¿El contrato es por tiempo definido o indeterminado?

13. ¿Existe algún tipo de riesgo de accidente en el empleo?
14. ¿Han tenido algún accidente laboral?
15. ¿Tiene algún tipo de reglamento de seguridad e higiene?
16. ¿Los empleados están registrados en el IMSS?
17. ¿Cuentan con AFORE e INFONAVIT?
18. ¿Cómo establece los salarios?
19. ¿Qué prestaciones proporciona a los empleados (aguinaldo, utilidades, bonos, vacaciones)?
20. ¿Ha tenido algún problema de tipo laboral con sus empleados?
21. ¿Conoce la legislación laboral vigente?
22. ¿Cuáles son los problemas más importantes a los que se enfrenta la empresa?

Encuesta sobre empleo precario

Nombre de la empresa:

_____

Sexo		Edad
F	M	menor de 18
		18 - 25
		25 - 29
		29 - 39
		39 - 50
		Más de 50

Estudios

Sin primaria terminada	Primaria
secundaria	Técnicos
Superiores	Posgrado

1.-	¿Cuánto tiempo tiene de laborar en esta empresa?				
	0 a 6 meses	7 meses a 1 año	1 a 2 años	_____ años	

2.- ¿Cuenta con un contrato laboral por escrito?

Sí

No (pase a la pregunta 4)

3.- ¿El contrato es por tiempo indeterminado?

Sí (pase a la pregunta 5) No

4.- Si el contrato es por tiempo definido, especifique por cuánto tiempo.

mensual semestral anual

Otro: _____

5.- ¿En el contrato se especifica el horario de trabajo, el salario y las prestaciones?

Sí No

Si sólo especifica algunos temas menciona cuales:

6.- El salario mínimo diario está en 55.84 pesos ¿en qué rango se encuentra su salario?

Menos de 55.84 | 55.84 - 111.68 | 111.68- 223.36 | 223.36 - 335.04 | Másde335.04

7.- ¿Cuenta con algún tipo de prestación social?

Sí No (pase a la siguiente pregunta)

IMSS	Sí	No
AFORE	Sí	No
Aguinaldo	Sí	No
Utilidades	Sí	No
Vacaciones	Sí	No

Otras: _____

8.- ¿Cuántas horas diarias dedica a trabajar en esta empresa?

4 horas | 6 horas | 8 horas | más de 8 horas

9.- ¿Se lleva trabajo a la casa?

Sí No (pase a la pregunta...)

10.- ¿Con qué frecuencia se lleva trabajo a la casa?

una vez a la semana | dos veces a la semana | tres veces o más

11.- ¿Recibe pago por trabajar horas extras?

Sí No

12.- ¿Cuenta con alguna comisión extra por su trabajo?

Sí No

bonos por productividad	Sí	No
bonos por puntualidad y asistencia	Sí	No

Otros: _____

13.- ¿Cuenta con algún tipo de seguro médico privado?

Sí No

14.- ¿Existe algún tipo de riesgo laboral en la empresa donde labora?

Sí No

Mencione cuál:_____

15.- ¿Cómo es la relación laboral con su empleador

Excelente Buena Regular Mala

16.- ¿Cómo es la relación laboral con sus compañeros de trabajo?

Excelente Buena Regular Mala

17.- ¿Podría decirme qué le gusta de trabajar en esta empresa?

Sí No

18.- ¿Ha tenido algún tipo de capacitación en el trabajo?

Sí No

19.- ¿Considera que necesita de alguna capacitación?

Sí No

Mencione en qué temas_____

20.- ¿Cuántos empleos ha tenido en los últimos 10 años?

1 2 a 4 5 a 7 8 o más

21.- ¿Actualmente está afiliado a un sindicato?

Sí No

22.- ¿Alguna vez estuvo afiliado a algún sindicato?

Sí No

Mencione en cuál_____

23.- ¿Conoce sus derechos laborales plasmados en la Ley Federal del Trabajo?

Sí No

Anexo 3

Incubadora de empresas de tecnología intermedia INCUAEM Valle de Chalco

La incubadora de empresas de Valle de Chalco pertenece al modelo generado en la Universidad Autónoma del Estado de México, llamado Incubask. Actualmente dicha universidad cuenta con 12 incubadoras, INCUAEM es la de más reciente creación pues inició operaciones en marzo de 2008. Actualmente cuenta con 58 empresas que provienen de los Municipios que componen la Zona Oriente del Estado de México: Valle de Chalco, Chalco, Juchitepec, Ecatzingo, Atlautla, Tlalmanalco, Cocotitlán, Texcoco, La Paz, Nezahualcóyotl, Ixtapaluca, entre otros.

Valle de Chalco Solidaridad está ubicado en al área metropolitana del Valle de México, compuesto por 16 delegaciones del Distrito Federal y 34 municipios del Estado de México. Su fundación data de 1994 por petición de los habitantes de este lugar que desde los años setenta se asentaron en el valle por lo que fue uno de los asentamientos irregulares más grandes de México. La legalización de este lugar fue uno de los productos del Programa Nacional de Solidaridad.

Este municipio pertenece al Estado de México que tiene 15 millones de habitantes aproximadamente con una escolaridad promedio de 8.6 años. En el tema económico su producto interno bruto (PIB) representa 9.4% del nacional. En relación con los salarios, 45% de su población percibe un ingreso inferior o igual a dos salarios mínimos.

Modelo de Incubación

Este modelo de incubación es reconocido por la Secretaría de Economía. Está dividido en tres etapas: diagnóstico, gestación e incubación. A través de cada una de ellas llevan de la mano al emprendedor desde que tiene la idea de negocio hasta que constituye la empresa y la consolida.

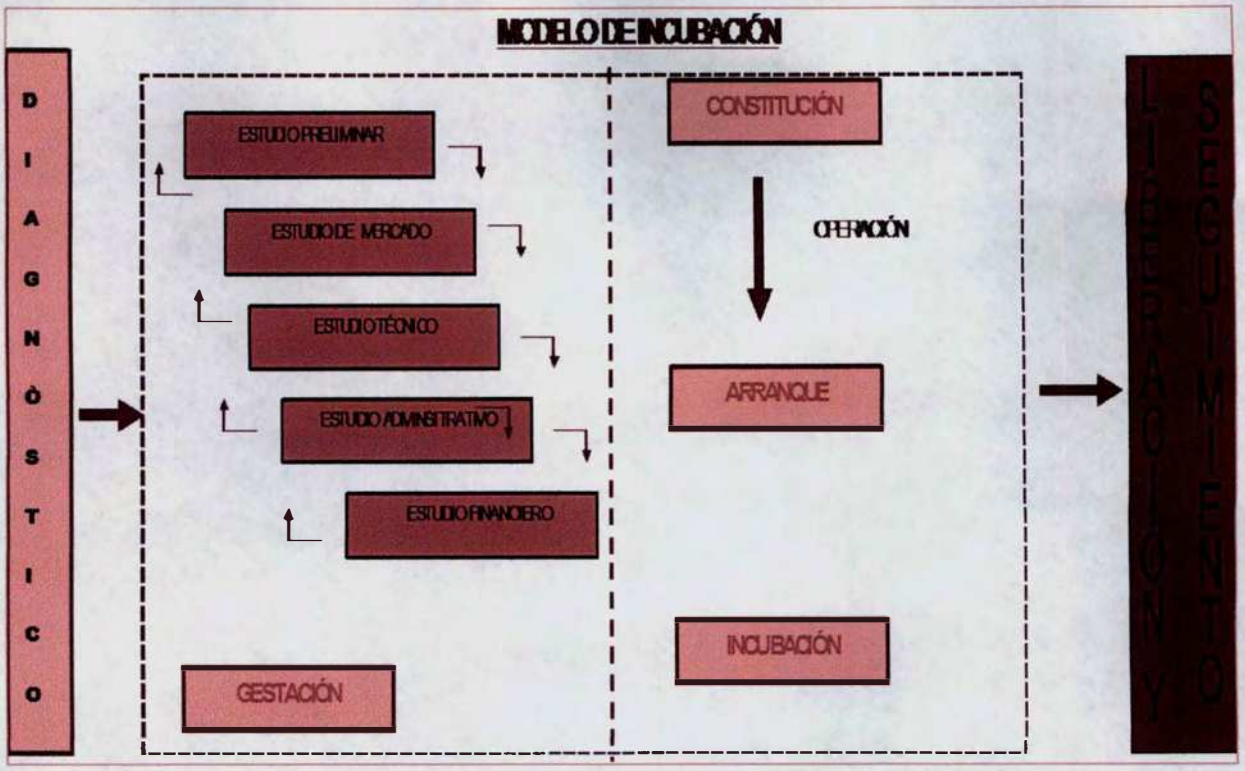
Diagnóstico: Etapa en la que se conoce la idea o negocio y la cantidad de información y conocimientos que tiene el emprendedor del mismo.

Gestación: En esta etapa se desarrolla la idea, se capacita al personal y se define el proyecto hasta su constitución, se realizan los estudios: Preliminar, de Mercado, Técnico, Administrativo y Económico - Financiero. El resultado es el plan de negocios.

Incubación: Una vez terminada la gestación, se fortalece al proyecto dentro de un ambiente protegido, obteniendo una empresa totalmente constituida. En esta etapa se estudia y realiza la constitución, arranque y liberación de la empresa.

Una vez liberada se les ayuda para que gestionen algún tipo de financiamiento.

Modelo de Incubación de la INCUAEM de Valle de Chalco



Fuente: Yetzari Bonilla. 2009, Desarrollo empresarial del turismo y cultura emprendedora.

Operación de la incubadora

Esta incubadora no tiene servicio de albergue para las empresas. Los servicios con que cuenta con de capacitación y asesoría principalmente. Llevan una asesoría personalizada con cada empresario/a y las capacitaciones por temas son grupales. Además proporcionan asistencia técnica, por ejemplo tienen una contadora que les ayuda a solucionar todas las dudas en relación a las nóminas, los impuestos y la contabilidad en general.

En INCUAEM Valle de Chalco modificaron un poco el modelo para operar de mejor forma, de manera que todo el proceso lo han concentrado en diez sesiones de 5 horas cada una, para sumar un total de 50 horas de formación. Estas horas por lo regular se distribuyen en seis o doce meses, según las posibilidades de cada empresario.

Los asesores son tanto académicos de la UAEM como empresarios de la localidad ya que buscan que a las empresas se les asesore desde la experiencia de la práctica.

Desde su creación la incubadora ha tenido financiamiento del Fondo Pyme en los rubros de consultoría, infraestructura y equipamiento. El compromiso es la creación de nuevas empresas una determinada cantidad de empleos por cada una. A partir de 2008 la exigencia es de cuatro empleos por empresa creada.

Población atendida

La incubadora atiende a estudiantes de la misma universidad así como a empresarios de la localidad, tanto de Valle de Chalco como de 14 municipios aledaños de la zona sur-oriente. Las personas de la comunidad que asisten a la incubadora tienen por lo regular escasa instrucción formal por lo que representa una dificultad para los asesores que deben adaptar la metodología, según la coordinadora. En algunos casos tienen preparatoria pero no saben usar la computadora, entonces la modalidad de la asesoría se restringe a que sea presencial. El problema es que a veces los empresarios no le dedican el suficiente tiempo su formación en la incubadora y no pueden hacer uso de la tecnología informática para subsanar ese hecho.

Un hecho importante de las personas que se acercan a la incubadora es que no es precisamente para recibir asesoría o capacitación. En muchas ocasiones los empresarios piensan que ahí se le dará financiamiento de manera automática. Pero al llegar se dan cuenta que mejorar la empresa y obtener un crédito no es tan sencillo ni rápido, así que no todos se quedan hasta el final.

Al momento han captado 58 empresas con un total de 188 empleos en sus primeros tres años de operación.

Tabla 1. Número de empresas y empleos generados de 2007 a 2009 para Fondo Pyme.

Año	Empresas creadas	Empleo generado
2007	10	20
2008	24	48
2009	24	120
Total	58	188

Elaboración propia con fuente en la entrevista 13 (Ver Anexo 1).

Los giros de las empresas atendidas varían una de otra, pues tiene desde agroindustria, manufactura, ecoturismo, mueblerías, ferreterías, de diseño industrial, sistemas de cómputo,

telefonía, alimentos, elaboración de artículos de plástico, entre otras. Es decir, las empresas que incuban están ubicadas en todos los sectores: industria, comercio y servicios. En su mayoría son microempresas, con excepción de dos, una mediana y otra pequeña.

Empleo

En relación a la generación de empleo, la coordinadora expresó que se habían creado cinco empleos por empresa por lo que habían rebasado la meta de los cuatro empleos exigidos por la Secretaría de Economía. Y para efectos de comprobarlos se hizo mediante la expedición de una nómina simple que elaboraron en la misma incubadora. Eso les exime de responsabilidades hacendarias a los empresarios que los expiden. En dicha nómina se debe contener el Registro Federal de Causantes (RFC) y la Clave Única de Registro de Población (CURP). De acuerdo con la coordinadora al cumplir con uno de los requisitos que pone el Programa de Incubadora de Empresas de la Secretaría de Economía los empleos estarían en el rango de formales.

Al preguntarle sobre las condiciones de empleo comentó que muy pocos empleos estarían registrados en la seguridad social debido a que hay mucha ignorancia por parte de los empresarios, pues piensan que al formalizarse y dar estas prestaciones les cobrarían demasiados impuestos.

Sobre los obstáculos que tienen que sobrellevar los empresarios están la falta de tiempo para la capacitación; la baja instrucción formal; desconocimiento de los trámites fiscales y permisos para instalar la empresa; no poder comercializar en grandes escalas por no contar con certificaciones o distintivos; y por último, el financiamiento que en muchas ocasiones no es muy sencillo de conseguir. Pues por lo regular ponen barreras que son difíciles de cruzar, por ejemplo el número de años operando o la cantidad de socios para obtener un crédito mayor. En el caso de los financiamientos gubernamentales se encuentra que los trámites burocráticos son engorrosos y aunque se hayan completado todos de manera exitosa es posible que por motivos de presupuesto no proporcionen la cantidad requerida. Lo cual puede ser un riesgo para el empresario que necesita más dinero para su proyecto.

Empresarios

Se entrevistó a seis empresarios de los cuales solamente dos están operando con la empresa que incubaron. Los cuatro restantes no han empezado la empresa debido a que necesitan financiamiento. Todos recibieron apoyo del Fondo Pyme en el tema de consultoría.

Tabla 2 . Empresas incubadas en INCUAEM Valle de Chalco con el número de empleos generados.

Empresa	Giro	Régimen de Hacienda	Servicios que recibieron	Empleados
1	Desarrollo de sistemas y tecnologías de información.	Persona física con actividad empresarial	Asesoría y capacitación.	0
2	Desarrollo de sistemas y tecnologías de información.	Pequeño contribuyente	Asesoría y capacitación	0
3	Elaboración de comida vegetariana y jugos nutritivos	No está dada de alta en hacienda	Asesoría y capacitación	0
4	Servicios de Ooutsourcing en tecnología de la información	No está dada de alta en hacienda	Asesoría y capacitación	0
5	Elaboración de productos con base en harina de maíz	No está dada de alta en hacienda	Asesoría y capacitación	0
6	Distribución de acero y perfiles comerciales	Pequeño contribuyente	Asesoría y capacitación	2
Total				2

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas 15 a la 21 a empresarios en el caso de la INCUAEM Valle de Chalco.

Los servicios que recibieron estos empresarios fueron de capacitación y asesoría para la elaboración de su plan de negocios. Al preguntarles sobre su opinión de dichos servicios, todos expresaron en general estar satisfechos pues muchos empezaron sin saber nada del tema de los negocios. Uno de ellos refirió no tener carrera profesional y haber terminado la preparatoria hace muchos años por lo que se le hizo difícil la capacitación, pero que siguió el proceso porque quería aprender para, además de conformar mejor su empresa, superarse personalmente.

Empero, varios refirieron que necesitaba más orientación práctica pues la asesoría era muy teórica.

En el tema del financiamiento dijeron que los trámites eran demasiados y algo complicados para las empresas de tamaño micro, por lo que sugieren que sean más sencillos. Una empresaria se quejó de la espera, desde su opinión era demasiada, debido a eso ella no había

iniciado operaciones pues no le ha llegado el dinero. Todos siguen incorporados a la incubadora para gestionar un financiamiento.

Aunque todas estas empresas recibieron apoyo del Fondo Pyme en el rubro de consultoría no todos lo sabían o tenían conciencia de ello. Para la mayoría recibir un apoyo del gobierno significa obtener dinero no tanto capacitación.

En relación al empleo y la forma en cómo lo justificaron ante la incubadora de empresas algunos dijeron haber firmado un documento de comprobación, entregado la CURP, la credencial del Instituto Federal Electoral (IFE) y un recibo de nómina que elaboraron en la misma incubadora. La mayoría dijo haber comprobado 4 empleos, en un caso presentó constancia de cinco empleos.

En dos empresas se asentó como empleados a los socios del proyecto, en otra se consiguió a personas que podían ser empleadas (amigos de los emprendedores). En un caso más dijo no haber comprobado ningún empleo por no estar constituida, lo cual es extraño pues es un requisito para poder acceder al Fondo Pyme.

Sólo una empresa está operando actualmente con dos empleados, aunque de igual manera comprobó cuatro empleos, según el empresario con el alta del IMSS. El empresario expresó que sus empleados eran estudiantes y que no por lo regular estaban de manera temporal.

Los obstáculos que los emprendedores y empresarios tienen que superar están ubicados principalmente en el tema del crédito, de los seis entrevistados cuatro no habían comenzado a operar el negocio por ese motivo. Para todos los trámites burocráticos son complicados y los tiempos que maneja el gobierno para bajar los recursos no son adecuados para ellos.

Para los que sí están operando algunos problemas son no tener suficientes ventas y no contar con un buen flujo de efectivo, esto se atribuye a la crisis económica que se sufre y a que aún les falta capacitación en algunos temas.

Empleados

Se aplicó una encuesta a la única empresa (entrevista 20), que tenía empleados. El motivo de aplicar una y no dos, es porque uno de los empleados no se encontraba en el establecimiento en el momento de la visita.

Los resultados de la encuesta en tanto los datos generales del empleado fueron: hombre entre 25 y 29 años de edad con educación secundaria. El tiempo desde que labora en esa empresa está entre uno y dos años.

En relación con la condición del empleo: no tiene un contrato por escrito, percibe entre dos y cuatro salarios mínimos, sin ninguna prestación social. El horario de trabajo no excede las ocho horas diarias. Tiene una compensación salarial cuando en la semana tienen buenas ventas.

Al preguntársele sobre riesgos en el trabajo, por ser ésta una ferretería los accidentes de trabajo son frecuentes tales como machucones, cortadas, dolor de columna por cargar cosas pesadas, respondió que sí había pero que eran por mal manejo y por descuido porque contaban con guantes de seguridad.

La relación con el empleador y con su compañero de trabajo es excelente. Con respecto a la capacitación, el empleado dijo que antes de laborar ahí no sabía nada de materiales ni cotizaciones por lo que todo lo aprendió ahí mismo, pero que si requería más capacitación en esos temas.

Para ver un poco movilidad laboral se le preguntó sobre cuántos trabajos ha tenido en los últimos diez años y respondió que de 2 a 4 empleos.

Al indagar sobre derechos laborales respondió que sí los conocía. En el caso de sindicalismo, respondió haber estado sindicalizado (SITATIN el Sindicato de Televisa) aunque ahora no lo está.