



**“Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo Nacional de Apoyos
para Empresas en Solidaridad”**

I. Introducción

El presente informe ejecutivo de la Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), tiene el objetivo presentar los resultados más relevantes de la Evaluación de Diseño, de Procesos y de Impacto realizada, y las recomendaciones pertinentes.

Al respecto, se considera que, en general, el diseño del programa está alineado al objetivo de “Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos y la calidad de vida de la población en su entorno, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos de empresas con compromiso social”, que existe consistencia entre el diseño conceptual y operativo del programa y que el desempeño de sus procesos es satisfactorio. Sin embargo, existen áreas de mejora significativa de FONAES en:

- a) la estructuración de sus apoyos;
- b) el aumento de su capacidad para incubar y consolidar proyectos productivos;
- c) la supervisión del desempeño de las empresas sociales apoyadas; y,
- d) la creación de sistemas de información adecuada para evaluar su impacto, y mejorar su operación.

Al respecto, se considera que una manera eficiente de integrar los apoyos que otorga FONAES, es que la organización de los mismos permita replicar las



mejores prácticas existentes en las incubadoras de negocios actuales, por ejemplo, en las incorporadas al Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas, adaptadas al contexto de las carencias y necesidades de la población objetivo que esté interesada en la formación de una empresa social. En particular, **el funcionamiento de los diferentes apoyos de FONAES debería ser capaz de incubar y consolidar empresas sociales siguiendo las tres etapas tradicionales de los modelos de incubación empresarial, adaptado a las necesidades de capacitación de los responsables y socios de las empresas sociales¹.**

Al respecto, se considera que se deberían reorganizar los apoyos del Programa para que estos formen una ruta de expansión consistente con la estructura organizativa y financiera con que cuentan las empresas sociales, la cual permitiría eliminar cuellos de botella en la consolidación de los proyectos productivos, así como una asignación ineficiente de recursos apoyando empresas sociales que no cuentan con las capacidades suficientes para hacer uso adecuado de los recursos que obtienen de FONAES².

Asimismo, todos los esquemas de incubación y consolidación de empresas sociales llevados a cabo por el programa deberán ser diseñados para permitir su evaluación periódica a fin de mejorar su operación, y corregir cualquier deficiencia que se presente. Para esto se deberá: 1) Desarrollar y utilizar un conjunto único de indicadores comunes, mismos que serán recopilados en una base de datos consistente para poder hacer, entre otras, comparaciones tipo *benchmark* entre las diferentes representaciones federales, mentores y organizaciones de la sociedad civil, y empresas sociales apoyadas, para mejorar el desempeño e impacto de los esquemas utilizados por FONAES, y 2) Utilizar grupos de control para hacer inferencias adecuadas sobre el diseño, operación e

¹ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.

² Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

impacto de los diferentes mecanismos de incubación, para lo cual se harán comparaciones con empresas sociales similares no apoyadas³.

Por otro lado, se reconoce que los organismos intermediarios como los mentores y las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un importante papel en la creación y consolidación de empresas sociales, y en la ampliación de una cobertura eficiente de FONAES, siempre y cuando cuenten con una clara vocación productiva y carezcan de compromisos clientelares. Sin embargo, dados los antecedentes del pobre desempeño productivo de los proyectos de FONAES gestionados por las organizaciones sociales, y la necesidad de incrementar rápidamente la consolidación de los proyectos productivos apoyados por el programa, la continuación de los apoyos a dichas organizaciones debería estar condicionada a que: a) las mismas demuestren su vocación productiva; b) a un desempeño satisfactorio de los proyectos productivos que hayan apoyado en el pasado; y, c) a la implementación de mecanismos estrictos de supervisión del desempeño de los proyectos productivos apoyados por las mismas⁴.

Asimismo, para incrementar rápidamente la consolidación de los proyectos productivos apoyados por FONAES, se recomienda que el programa implemente mecanismos competitivos de asignación de fondos, en los cuales sólo se aumentará el apoyo de FONAES a aquellas empresas sociales, o a aquellos organismos intermediarios como los mentores y organizaciones de la sociedad civil que tengan un mejor desempeño comparativo de sus proyectos productivos⁵.

³ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.

⁴ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII

⁵ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII



II. Problema Focal

En lo que respecta al problema Focal, se encontró que FONAES no cuenta con un documento en el que se identifique y defina el problema que pretende solucionar⁶. Asimismo, se argumentó – con base en el Decreto mediante el cual se fundó FONAES, el Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo FONAES establecido en las Reglas de Operación (ROP) de 2003 a 2007, el marco teórico de apoyos para consolidación, con las actividades que se realizan internacionalmente para apoyar a las empresas sociales y del análisis de la multiplicidad de apoyos que brinda en EL AÑO 2009 FONAES – que el problema focal que se pretende atender a través de FONAES debe ser solucionar *“la baja consolidación de proyectos productivos por parte de las Empresas Sociales”*, problema cuya solución incluye tanto el apoyo a los proyectos de inversión productiva de las empresas sociales desde su inicio, como la utilización de instrumentos para impulsar la formación de capital productivo y de capacidades empresariales de sus integrantes, así como lograr su participación en los mercados en condiciones de competitividad adecuadas⁷.

III. Visión y Misión

En lo que respecta a la Visión del Programa, desde el punto de vista de los indicadores para medir el desarrollo humano, como es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto por el PNUD, se observó que existe un correcto alineamiento de la Visión del Programa, ya que el aumento en los ingresos de la población, a través del desarrollo económico sustentable, es uno de los elementos que contribuyen al desarrollo humano. Sin embargo, la presente Evaluación encontró que existe un faltante en la definición con respecto a lo señalado en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social: definir el compromiso

⁶ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1

⁷ Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.1



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

social de las empresas, entre otras cosas. Por ello, se propone que la Visión del Programa sea: *“Ser una institución de excelencia del Gobierno Federal reconocida por contribuir al desarrollo humano, a través del desarrollo económico sustentable, orientada a elevar la calidad de vida de la población con vocación emprendedora y compromiso social, y con escasez de recursos, bajo capital humano, producción poca diversificada y limitadas posibilidades para la comercialización de sus productos”*.⁸

En lo que respecta a la Misión del programa, la misma está alineada con los elementos necesarios para la consolidación de las empresas sociales expuestos, ya que considera los cuatro grandes temas como son la inversión, capacitación, producción y comercialización. Sin embargo, la presente Evaluación encontró que se deben hacer dos precisiones; la primera, es que el término “financiamiento”, utilizado en las ROP 2009, contiene implícitamente los conceptos de ahorro-inversión, por lo cual no es necesario incluir estos últimos en el texto. La segunda es que no se toma en cuenta el tema del compromiso social de los productores. Por lo que se propone que la Misión del Programa sea: *“Fomentar e integrar circuitos locales de financiamiento, producción y comercialización, a través del apoyo a proyectos productivos de empresas con compromiso social, el desarrollo de capacidades empresariales y el fomento a la banca social, en beneficio de la población de escasos recursos, con el trabajo de servidores públicos comprometidos con los valores de la institución”*.⁹

IV. Objetivo

La Evaluación observó que el objetivo del Programa no hace mención al compromiso social de las empresas a las que está dirigido, por lo que, el objetivo así expuesto podría confundirse con el de otros programas de apoyo a

⁸ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.1

⁹ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.1



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

productores de bajos ingresos como el caso de Opciones Productivas de SEDESOL, o a micro, pequeñas y medianas empresas como el Fondo de Apoyo a Micro, Pequeña, y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía. Por lo tanto, se propone que el objetivo sea: *“Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos y la calidad de vida de la población en su entorno, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos de empresas con compromiso social”*.¹⁰

V. Unidad de apoyo

La Evaluación, con base en el problema focal, considera que la Unidad de Apoyo deben ser las empresas sociales. Ante la ausencia de bases de datos nacionales sobre empresas sociales que puedan proporcionar información sobre la magnitud de la población potencial de FONAES, se utilizó como variable *proxy* a las personas que están entre el rango de pobreza de capacidades y el decil VIII, de acuerdo a la definición utilizada por la ENIGH. Con ello se logra determinar que la población potencialmente atendible por el programa es de 38,976,448 personas (empresas sociales)¹¹. El argumento para utilizar este rango de ingresos es para garantizar que la población cuenta con un mínimo de capacidades productivas, de forma tal que se maximice la probabilidad de éxito de los proyectos productivos, y se minimice la probabilidad de excluir del apoyo de FONAES a la población en condiciones de pobreza que cuente con proyectos productivos viables.

Asimismo, se recomienda que los apoyos a individuos deben estar enfocados en función de que las empresas sociales tengan un porcentaje mayoritario de su personal perteneciente a un grupo vulnerable o que promueva la creación de

¹⁰ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.3

¹¹ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.2, V.3.1; VI.2



empleos en regiones rurales marginadas o polígonos urbanos en situación de pobreza.¹²

VI. Índice de Rentabilidad Social (IRS)

En el proceso de evaluación (Calificación) de los proyectos productivos se presenta una importante debilidad asociada al Índice de Rentabilidad Social (IRS), ya que no se discrimina los diferentes grupos sociales que presentan proyectos productivos. Por lo que la Evaluación recomienda que se tomen en cuenta en el IRS a aquellos proyectos que son mayoritariamente llevados a cabo por personas de grupos vulnerables, como mujeres, personas con discapacidad o de algún otro grupo vulnerable (personas indígenas, adultos mayores, personas en situación de calle, etc.) siendo que, de acuerdo a la experiencia internacional, ésta es la principal característica de la economía social.

También, se debe tomar en cuenta aquellos proyectos que busquen favorecer la integración social a través de conservar la plantilla laboral y establecer compromisos sociales como la inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables, personas en situación de exclusión social o que habitan en zonas marginadas.¹³

Al respecto de las zonas marginadas, se recomienda utilizar el “Grado de Marginalidad de la Localidad donde se ubique el proyecto” en lugar del “Grado de Marginalidad del Municipio donde se ubique el proyecto” ya que este último no parece ser adecuado debido a que no puede medir las diferencias entre localidades de un mismo municipio. En caso de seguir la recomendación de utilizar el grado de marginación de la localidad, se recomienda eliminar del IRS el elemento de “Espacio territorial prioritario”, ya que el grado de marginación por

¹² Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1

¹³ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1, III.3



localidad tiene la capacidad para focalizar los recursos hacia donde hay mayor pobreza.¹⁴

VII. Estructura de Apoyo

Con la finalidad de alcanzar de mejor manera el cumplimiento del objetivo del Programa, se propone reestructurar las acciones de FONAES. Tal propuesta consiste en reorganizar los apoyos con que cuenta el Programa para que forme una ruta de expansión consistente con la estructura organizativa y financiera con que cuentan las empresas. La finalidad de esta reorganización permitiría eliminar cuellos de botella en la consolidación de los proyectos, así como un uso ineficiente de recursos apoyando proyectos que se encuentran fuera del marco de la ley, o que no tienen los medios suficientes para hacer uso de los recursos que obtienen del Programa.¹⁵

Al respecto, se recomienda que los apoyos que contribuyen al espíritu empresarial, capacidades técnicas y mayores capacidades administrativas, deban ser por etapas: Estrategia 1: Capacitar a los productores en temas de administración de empresas, contabilidad, impuestos, finanzas, manejo de inventarios, y desarrollo de capacidades gerenciales (liderazgo, negociación, persuasión), etc., y en el análisis de su modelo de negocios y variables críticas para su desarrollo, y Estrategia 2: Realizar capacitaciones y talleres más especializados.¹⁶

Dicho replanteamiento busca que FONAES pueda replicar las mejores prácticas existentes en las incubadoras de negocios actuales, por ejemplo, en las incorporadas al Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas, adaptadas al

¹⁴ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.2

¹⁵ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII, V.6

¹⁶ Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.3.5



contexto de las carencias y necesidades de la población objetivo que esté interesada en la formación de una empresa social.

Al respecto, se propone que los componentes se agrupen en cuatro estrategias, que señalen una senda óptima para el otorgamiento de los apoyos. Las estrategias y componentes que se proponen son¹⁷:

Estrategia 1. Formación de Empresas Sociales (comprende el Componente 1. Emprendimiento y constitución de Empresas Sociales);

Estrategia 2. Financiamiento de las Empresas Sociales (comprende el Componente 2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos, y Componente 3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos);

Estrategia 3. Fortalecimiento de las Empresas Sociales (comprende el Componente 4. Empresas Sociales tienen mayores capacidades técnicas, Componente 5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas, y Componente 6. Empresas Sociales tienen promoción comercial);

Estrategia 4 (transversal). Mentores u Organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación y consolidación de las Empresas Sociales (comprende el Componente 7. Mentores y Organizaciones de

¹⁷ Las empresas sociales de financiamiento (ESF) se incluyen dentro de los primeros seis componentes, ya que se considera que las empresas sociales de financiamiento son un caso especial de empresas sociales, cuyo objetivo y proyecto productivo es el financiamiento de sus socios. Sin embargo, en este caso, es necesario reestructurar los apoyos a las ESF para equiparlos con las mismas etapas que se han señalado en los casos de apoyos de apertura y ampliación de los negocios establecidos. Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.3



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

la sociedad civil cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales).

En general, se recomienda que la atención de las empresas sociales implique una política en dos niveles: Por un lado, los apoyos para la constitución del sujeto de atención (Estrategia 1) y, por el otro, los apoyos necesarios para la consolidación de los proyectos productivos¹⁸.

En lo que respecta a la Estrategia 2, los grupos sociales, al igual que las personas físicas, solamente deberán acceder a ciertos apoyos (ampliación y apertura), a fin de constituirse en empresas legalmente constituidas (personas morales) ante la autoridad hacendaria y para que cuenten con las capacidades necesarias que garanticen mayores probabilidades de éxito del negocio.¹⁹

En cuanto a la Estrategia 3, de acuerdo a las reglas de operación 2009, el seguimiento de los apoyos otorgados se realiza mediante dos visitas de inspección y verificación del avance y desarrollo de los trabajos del proyecto, en el término de dos ejercicios fiscales, contados a partir de la comprobación de la correcta aplicación de los recursos. Con base en ello, parte de la Estrategia 3 consistirá en recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial²⁰.

En lo que respecta a la Estrategia 4, se considera que el uso de los apoyos de FONAES para proyectos productivos específicos por parte de Mentores u Organizaciones de la sociedad civil debería estar fuertemente condicionado. Por ejemplo, los mentores deberían demostrar calificación profesional y empresarial, y un récord satisfactorio en el desarrollo y consolidación de proyectos productivos. Adicionalmente, ambos organismos intermediarios estarían sujetos a una fuerte

¹⁸Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.1

¹⁹ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1

²⁰ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.5



regulación de desempeño, comparando los resultados de sus proyectos productivos. Sólo se continuaría apoyando a los que tengan un desempeño productivo satisfactorio o, por lo menos, superior a la media poblacional.

Es importante subrayar que el funcionamiento de los diferentes apoyos de FONAES debe de ser capaz de incubar y consolidar empresas sociales siguiendo las tres etapas tradicionales de los modelos de incubación empresarial, adaptado a las necesidades de capacitación de los responsables y socios de las empresas sociales. Todos los programas de incubación y consolidación de empresas sociales deberán estar diseñados para permitir su evolución periódica a fin de mejorar su operación, y corregir cualquier deficiencia que se presente. Para esto FONAES deberá: 1) Desarrollar un sistema de información robusto sobre el desempeño de los proyectos productivos apoyados, utilizando un conjunto único de indicadores comunes, mismos que serán recopilados en una base de datos para poder hacer comparaciones tipo *benchmark* entre las diferentes representaciones federales, mentores y organizaciones sociales, y empresas sociales, para mejorar el desempeño e impacto de los diferentes esquemas; y 2) Utilizar grupos de control para hacer inferencias adecuadas sobre el diseño, operación e impacto de las diferentes mecanismos de incubación, para lo cual se deben hacer comparaciones con grupos de control de empresas sociales no incubadas similares²¹.

VIII. Análisis de Apoyos específicos de FONAES

La Evaluación llevo a cabo análisis del diseño, procesos e impacto de los apoyos específicos de FONAES. Al respecto del impacto se analizo el efecto del programa en las el grado de consolidación, en las ventas, ganancias o número de trabajadores de las empresas sociales apoyadas.

²¹ Sustento: Información de Gabinete. Diseño VIII



Para efectos del análisis de impacto los apoyos de FONAES se agrupan en las siguientes vertientes:

| Apoyos a la Inversión | |
|---|---|
| 1 | Apoyos para la ampliación y apertura de empresas |
| 2 | Apoyos para garantizar créditos (garantías líquidas) destinados abrir o ampliar un negocio |
| 3 | Reembolso en efectivo del costo de los estudio que evalúan la conveniencia de abrir o ampliar un negocio |
| 4 | Apoyos en especie para incubación de negocios |
| 5 | Apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio solicitados por empresas sociales, grupos sociales y personas físicas que forman parte de las organizaciones sociales |
| Apoyos para Fortalecer los negocios establecidos | |
| 6 | Apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos |
| 7* | Apoyos en efectivo o especie para capacitar y asesorar a negocios establecidos solicitados directamente por la población objetivo |
| 8* | Acompañamiento de asistencia técnica individual y colectiva |
| 9 | Apoyos en especie para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido |
| 10 | Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos |
| 11 | Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados, se consideró |
| 12 | Apoyos para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales (ADICOS) que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales |
| Apoyos para el Desarrollo y Consolidación de la Banca Social | |
| 13 | Apoyos para estudios especializados y otros servicios (auditorías, reestructuras contables, manuales de procedimientos y operación, programa general de operación para ESF en proceso de autorización, consultoría y pasante o becario) |
| 14 | Apoyos en efectivo y especie para ampliación de cobertura |
| 15 | Apoyos en efectivo para fusiones de Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) |
| 16 | Apoyos para uso de nuevas tecnologías para las ESF |



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

| | |
|----|---|
| 17 | Apoyos en efectivo y especie para promoción de las ESF |
| 18 | Apoyos para capacitación especializada de las ESF |
| 19 | Apoyos para la transformación de ESF que no captan ahorro |
| 20 | Apoyos para la transformación de ESF que no captan ahorro |

Asimismo, en dicha Evaluación de Impacto se analizaron tres diferentes segmentos de la población beneficiaria de FONAES: 1) Agregada, que analiza información sin diferenciar entre personas que recibieron sus apoyos mediante alguna organización social o grupos social; 2) Independiente, que analiza la información de empresas que indicaron no haber recibido ayuda por parte de las organizaciones sociales; y, 3) Organizaciones sociales, que analiza la información de personas que indicaron haber gestionado su apoyo a través de este tipo de instituciones.

Los resultados se encuentran en el siguiente cuadro:

a. Apoyos a la Inversión

VIII.1.1 Diseño

En materia de Evaluación de Diseño se encuentra que la existencia de **apoyos para la ampliación y apertura de empresas** muestra congruencia con la necesidad de apoyar con recursos económicos la consolidación de proyectos productivos de las empresas sociales, ya que los apoyos en efectivo para capital de inversión y capital de trabajo son la mejor forma en que las inversiones pueden contribuir al desarrollo de ventajas competitivas locales. A partir de la revisión de la experiencia internacional en materia de Economía Social, se pudo observar que en los países de Europa occidental ha prevalecido el apoyo a las cooperativas porque en su mayoría favorecen el empleo y ocupan sectores de actividad tradicionales que tienen una baja intensidad de capital como son la agricultura, la producción de alimentos, textiles, productos de madera y cuero.



En cuanto a los **apoyos para garantizar créditos (garantías líquidas) destinados a abrir o ampliar un negocio** se encontró en la evaluación de gabinete que este tipo de apoyo contribuye a dos de los elementos para la consolidación de las empresas sociales descritos, consistentes en contar con recursos económicos para que los proyectos productivos adquieran activos físicos o capital de trabajo.

Respecto a la pertinencia del apoyo de **reembolso en efectivo del costo de los estudio que evalúa la conveniencia de abrir o ampliar un negocio**, el mismo se estima conveniente debido a que éste puede resultar un costo importante para los beneficiarios del programa y el cual es fundamental para la buena marcha del proyecto, ya que sin un buen estudio sobre la viabilidad de un negocio, las posibilidades de éxito se reducen.

Sobre los **apoyos en especie para incubación de negocios**, puede afirmarse que los mismos son fundamentales para el desarrollo económico tanto en ambientes urbanos como rurales. Sin embargo, este tipo de apoyos no han sido suficientemente atendidos por la mayoría de los programas gubernamentales que brindan apoyos a la producción ya que, tradicionalmente se ha considerado al capital y trabajo como los insumos más importantes de la actividad productiva, y se ha dado poca importancia a la habilidad empresarial. Se ha asumido que ésta está presente por naturaleza, lo cual no es cierto en muchos estratos sociales o grupos culturales. El talento empresarial es uno de los insumos más escasos de la producción y éste es el más difícil de adquirir ya que se halla en las personas mismas como producto de un proceso de evolución en ambientes propicios para ello. Por lo anterior, es fundamental reforzar este tipo de apoyo a fin de promover las habilidades suficientes entre la población objetivo para que éstos puedan incursionar en la economía de mercado y puedan asignar eficientemente sus recursos financieros y humanos hacia la producción de aquellos satisfactores que son más valorados por los consumidores.



Particularmente, este tipo de apoyos debería reforzarse para hacer énfasis en las características particulares de las comunidades indígenas y rurales más pobres del país, donde la empresa privada tiene poca aceptación al interior de las comunidades. En consecuencia, los ejercicios de incubación de negocios podrían adquirir características particulares para capacitar al emprendedor comunitario y sus proyectos correspondientes de tipo comunitario, a fin de impulsar proyectos productivos en los que participa toda la comunidad.

En relación a los **apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio solicitados por empresas sociales, grupos sociales y personas físicas que forman parte de las organizaciones sociales**, no se encuentra en las ROP compromisos directos entre el apoyo recibido y la necesidad de obtener resultados adecuados de la gestión de los apoyos tramitados a través de las organizaciones sociales, por lo que, para fortalecer el diseño operativo y los procesos de este tipo de apoyo, se recomienda necesario incorporar una condicionalidad en el otorgamiento de apoyos, además de establecer un proceso riguroso de evaluación para su evaluación²².

Asimismo, para fortalecer los procesos y el impacto de los **apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir un negocio**²³ se recomienda que los mismos estén condicionados al otorgamiento de **apoyos en especie para incubación de negocios**.

VIII.1.2 Procesos

En materia de Procesos, en relación los **apoyos en efectivo para abrir un negocio** se identificó que la etapa de opinión técnica no aporta elementos suficientes para establecer los requerimientos necesarios para la consolidación de

²² (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.2)

²³ (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)



proyectos, por lo que se debe incrementar el nivel de comunicación entre las Representaciones Federales (RF) y los representantes del proyecto, en función del nuevo modelo de incubación y consolidación de empresas sociales propuesto las etapas detectadas en el diseño

Por otro lado, en relación a los **apoyos en efectivo para ampliar o abrir un negocio**, del análisis sobre la pertinencia y viabilidad del esquema de capitalización de los apoyos se verificó que el proceso de evaluación de las solicitudes presenta una importante debilidad en la primera de sus etapas (Opinión técnica), ya que las Representaciones Federales de FONAES evalúan en el mismo proceso los proyectos para abrir un negocio y los de ampliación, a pesar de que existe una diferencia cualitativa de fondo entre iniciar un negocio y ampliar uno ya existente.

El problema deriva de que no se garantiza que las personas físicas, grupos o empresas sociales apoyadas cuenten con los méritos suficientes para iniciar con éxito una actividad productiva. Al respecto, para fortalecer el papel del esquema de capitalización como un factor de multiplicación de los recursos disponibles y el consiguiente desarrollo de capacidades de autofinanciamiento de los beneficiarios del programa, es necesario realizar adecuaciones al numeral 8 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES, a fin de separar los apoyos entre los dirigidos para abrir un negocio y aquéllos dirigidos a ampliar un negocio, estableciendo criterios diferentes para cada uno de estos conceptos. En particular, los apoyos para abrir un negocio deberían estar precedidos de una serie de requisitos que aseguren que quienes van a abrir un negocio cuenten con la capacitación necesaria para emprender un negocio con mayores posibilidades de éxito. Esta garantía puede ser establecida por el propio FONAES a través de sus modalidades de apoyo para estudios e Incubación de Negocios²⁴.

²⁴ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1, III.3



Asimismo, en el desarrollo de la evaluación de procesos no se identificaron áreas de oportunidad específicas en la operación de los **apoyos para garantizar créditos destinados a abrir o ampliar un negocio**.

VIII.1.3 Impacto

Con relación a los **apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos** la Evaluación detectó que una empresa que ha solicitado apoyo para la constitución legal a FONAES no tiene una mayor probabilidad de constituirse legalmente, respecto a aquellas que no lo solicitaron²⁵.

En lo que se refiere a la consolidación de las empresas sociales se encontró que, con un 95% de confianza, aquellas empresas que han recibido algún apoyo de capital de inversión, trabajo u otro para iniciar su negocio, ya sea por FONAES u otra institución, tienen más posibilidad de consolidarse con respecto a aquellas empresas que inician su negocio sin alguna ayuda. En este sentido, se encuentra que las empresas sociales que reciben apoyo de otras fuentes diferentes que FONAES tienen una consolidación con mayor rapidez debido, posiblemente, a la existencia de efectos de autoselección en el cual las empresas sociales menos consolidadas no acceden a otros mecanismos de financiamiento.

Asimismo, se determinó que los “apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos” tienen un impacto positivo en las ventas y en las ganancias de las empresas.

²⁵ La razón de este resultado podría derivarse del hecho de que sólo el 15% de la población declara haber solicitado apoyo para constituirse legalmente y, de aquellos que lo hicieron, el 72% solicitó el apoyo a FONAES. (Estas proporciones son aproximadas y están basadas en los tabulados reportados, donde se incluyen a Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) ¿qué significa ESF? En lo sucesivo se seguirán empleando estas cifras para respaldar el análisis donde resulte conveniente).



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Por otro lado, se encontró que las empresas que no tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio tienen mayores probabilidades de tener incrementos en sus ventas mensuales y ganancias anuales, con respecto a aquellas empresas que tuvieron estudios de conveniencia. Al respecto, se recomienda implementar un filtro más robusto para determinar los proyectos productivos que serán apoyados por FONAES. En este sentido, el papel del Mentor que se propone, con una amplia experiencia profesional y empresarial, podría reducir esta problemática. Asimismo, se encontró que estos apoyos tienen un gran efecto incrementando los ingresos de los beneficiarios del programa.

Asimismo, se determinó que los “apoyos para la ampliación de empresas” tienen un efecto positivo en las ganancias anuales. También se determinó que los apoyos de “reembolsos en efectivo del costo de los estudio que evalúan la conveniencia de ampliar un negocio” tienen un efecto positivo en las ventas mensuales de las empresas sociales.

Finalmente, se recomienda, como se hizo en el apartado de diseño, que los estudios de factibilidad deben de ser analizados por separado, ya que la realización del estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio conlleva una reducción en la probabilidad de los cambios de las ventas y ganancias, bajo ciertos supuestos, mientras que la realización del estudio para ampliación incrementa la probabilidad de cambios en ventas.

b. Apoyos para Fortalecer los Negocios Establecidos

VIII.2.1 Diseño

Respecto a la pertinencia de los **apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos**, este tipo de apoyos permite la creación de contratos, el cual es un aspecto fundamental para impulsar el desarrollo económico



sustentable, ya que la seguridad jurídica está directamente asociada a la existencia de contratos celebrados entre proveedores, productores finales y consumidores. Para la celebración de contratos es indispensable que los productores de bienes intermedios o productores de bienes finales estén legalmente constituidos y cuenten con documentación oficial que los acredite como personas morales.

En cuanto a los **apoyos en efectivo o especie para capacitar y asesorar a negocios establecidos solicitados directamente por la población objetivo**, se encontró que los talleres o cursos de capacitación generan “Capacidades técnicas” que es uno de los elementos para la consolidación de las empresas sociales debido a que el crecimiento económico regional se basa en la generación y desarrollo de ventajas competitivas endógenas. El elemento fundamental en la estrategia es el desarrollo del potencial competitivo de las empresas mediante la formación y capacitación tecnológica, ya que la formación de capacidades técnicas permite fomentar su competitividad mediante el mejoramiento en su tecnología y mejoramiento de sus capacidades de innovación tanto en productos como en procesos.

En cuanto al **acompañamiento de asistencia técnica individual y colectiva**, también corresponde con lo señalado acerca de que la asistencia dirigida a empresas y trabajadores fomenta su competitividad mediante el mejoramiento en su organización, lo que constituye un elemento fundamental hoy en día para la sustentabilidad de las empresas, recomendándose el capacitar a los productores en temas de administración de empresas, contabilidad, impuestos, finanzas, manejo de inventarios, etc., y se señalaba que asimismo era indispensable desarrollar las capacidades gerenciales (liderazgo, negociación, persuasión, etc.) de los actores locales y apoyar a los productores en el desarrollo de una visión estratégica de su actividad y la elaboración de un plan de negocios. En este caso, para mejorar la eficacia se recomienda apoyar a los productores en el desarrollo



de una visión estratégica de su actividad y la elaboración de un plan de negocios²⁶.

Sobre los **apoyos en especie para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido**, en la Evaluación de Diseño se encontró que este tipo de actividades permite desarrollar capacidades que pueden ser indispensables para el éxito de los proyectos productivos apoyados. Al respecto, un estudio reciente acerca del impacto de las incubadoras en la formación y desarrollo de nuevas empresas afirma, a partir del análisis de los casos exitosos, “[...] *que se debería prestar mayor atención a la posibilidad que ofrece la incubadora de interrelación, networking y compañerismo entre los emprendedores, bien sea ésta formal (acuerdos de compra y venta de bienes y servicios) o informal (intercambio de experiencias, información, conocimiento y apoyo moral)*”²⁷.

Con relación a los **apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos**, se señaló que uno de los elementos para la consolidación de las empresas sociales es la promoción comercial de los productos de los proyectos productivos, a fin de que los pequeños productores atiendan las necesidades de consumo de su región a través de la conformación de redes de producción de bienes intermedios y comercialización de bienes finales. Lo anterior se puede lograr a través de alianzas estratégicas, acuerdos de subcontratación y esquemas de proveedores, con la finalidad de reducir la incertidumbre en el proceso de producción y la falta de mercados competitivos.

Acerca de los **apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones**

²⁶ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.4, III.3

²⁷ Aranguren M^a José, Larrea Miren y Peña, Iñaki: “Incubadoras: ¿Supervivencia y Crecimiento de Nuevas Empresas? Artículo Presentado en el IV Encuentro de Economía Aplicada organizado por la Revista de Economía Aplicada. Tarragona España, 7-9 de junio de 2001. Sin embargo el impacto real de esta vertiente del programa necesita ser corroborada con datos reales.



sociales para sus agremiados, se encontró que las asociaciones y organizaciones pueden facilitar la organización de las relaciones sociales en general y promover su desarrollo en la medida que cuenten con personal calificado y con la experiencia suficiente para brindar atención a problemas sociales específicos que presentan algunas comunidades, grupos o personas, y actúan en aquellos espacios donde los programas gubernamentales de atención directa a la población objetivo no llegan o no son eficaces para atender la problemática social presentada.

Sobre los **apoyos para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales (ADICOS) que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales**, se observaron vacíos en las ROP, porque en el trabajo de campo ocurrió, en algunos casos, que el representante de una organización social obtuvo recursos a expensas de sus agremiados. Para disminuir la probabilidad de que esto ocurra, específicamente en el “apoyo para el desarrollo y consolidación de las Organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales”, se recomienda agregar al anexo 3 la firma de conformidad de solicitud de apoyo por parte de los beneficiarios potenciales, un documento extra al acta de asamblea, a fin de que los operadores puedan contrastar firmas y, en caso de notar alguna irregularidad, dar seguimiento al apoyo²⁸.

Asimismo, en lo que respecta a este apoyo, en el caso de solicitar contratación de asesores y capacitación de estructuras operativas, se recomienda tener: 1) la información del ingreso de los solicitantes, a fin de detectar si los beneficiarios potenciales se ubican en estándares de pobreza patrimonial; 2) conocer su nivel de estudios; y 3) su actividad actual, con el fin de tener información sobre el efecto que podría tener la capacitación y/o asesoría otorgada. Lo anterior puede ser un

²⁸ Sustento: Información de Gabinete y Campo. Diseño: VII.5



mecanismo útil tanto para la elegibilidad de los apoyos que otorgue FONAES como para medir el impacto de dichos apoyos²⁹.

VIII.2.2 Procesos

Los procesos asociados a los **apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos** se consideran adecuados, por lo que la Evaluación no encontró recomendaciones específicas para mejorar la eficacia de este apoyo.

VIII.2.3 Impacto

En lo que respecta a la promoción comercial, con un 95% de confianza, se observa que las empresas sociales que reciben apoyo para las actividades de acompañamiento de otra institución diferente a FONAES son más propensas a consolidarse que aquellas empresas que no reciben este apoyo. Es decir, no se puede afirmar, con un alto grado de confianza, que los apoyos de FONAES tengan mayor impacto en la consolidación que los realizados por otras instituciones.

Lo anterior, aunado a la deficiente percepción de los beneficiarios de estos apoyos acerca de la utilidad de los mismos, señala que esta vertiente debe revisarse, diferenciando sus actividades con base en la necesidades de las empresas sociales de los diferentes sectores productivos apoyadas por FONAES, e integrarse al modelo integral de incubación de empresas sociales propuesto en el apartado de diseño.

Asimismo, con un 95% de confianza, el apoyo de facultamiento que otorga FONAES tiene un efecto negativo en la consolidación de las empresas con respecto a las empresas que no toman dichos apoyos. Este resultado negativo puede deberse a un efectos de autoselección de las empresas sociales, ya que se

²⁹ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.5



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

observa que el apoyo de facultamiento que reciben las empresas está enfocado a empresas que tienen ganancias y ventas bajas y, por ende, registran un grado de consolidación menor.

Por otro lado, se rechaza que las empresas que solicitaron algún apoyo para capital de inversión, trabajo obtención de garantías líquidas u otro, para ampliar su negocio tienen una mayor probabilidad de que sus ventas hayan crecido en promedio. Al respecto, se recomienda que el programa realice investigaciones para determinar bajo qué criterios, una empresa social no está dispuesta a utilizar un crédito para la ampliación. La información obtenida del estudio permitirá poner candados para otorgar dicho apoyo.

También se rechaza que las empresas sociales que realizaron actividades de promoción en el año 2008, tienen mayor probabilidad de incrementar sus ventas promedio en el año 2009, con respecto a las que no realizaron apoyos de promoción. Al respecto, se recomienda que se generen esquemas de promoción de corto, mediano y largo plazo, como podría ser el tener un directorio electrónico donde las personas puedan tener contacto con las empresas sociales a fin de reducir la brecha de oferta y demanda, así como se recomendó al hacer el análisis de las ferias de FONAES (ver Anexo 3 de promoción comercial). Por otro lado, estos apoyos tienen un efecto positivo en el número de empleos generados por las empresas sociales.

En relación a los **“apoyos en efectivo o especie para capacitar y asesorar a negocios establecidos”** y los apoyos en **“acompañamiento de asistencia técnica individual y colectiva”** solicitados directamente por la población objetivo, se encontró que tienen un efecto positivo en las ventas de las empresas sociales. Asimismo, los **“apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados”**, específicamente los apoyos para que las



empresas sociales lleven cuentas de la empresa (balance general, estados de resultados, registros de ventas, compras, etc.) tienen un efecto positivo en las ganancias anuales. Asimismo, estos apoyos tienen un efecto positivo en los ingresos de los beneficiarios del programa.

Por otro lado, con respecto a los **“apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados”** se encontró que específicamente, los apoyos para que las empresas sociales lleven cuentas de la empresa (balance general, estados de resultados, registros de ventas, compras, etc.) tienen un efecto positivo en las ventas de las empresas apoyadas.

Finalmente, en lo que respecta a los **“apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio solicitados por empresas sociales, grupos sociales y personas físicas que forman parte de las organizaciones sociales”**, no se encontró evidencia para determinar si tienen o no efecto en las ventas de las empresas sociales.

c. Apoyos para el Desarrollo y Consolidación de la Banca Social

VIII.3.1 Diseño

Con relación a los **apoyos para estudios especializados y otros servicios (auditorías, reestructuras contables, manuales de procedimientos y operación, programa general de operación para Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) en proceso de autorización, consultoría y pasante o becario)**, se determinó que este apoyo resulta muy oportuno para la consolidación de la banca social debido a que los servicios financieros, al igual que otras actividades económicas, requieren de servicios especializados para su operación



que no pueden ser realizados por el propio personal de la empresa³⁰, como sería el caso de las ESF las cuales cuentan con un personal mínimo.

En cuanto a los **apoyos en efectivo y en especie para la ampliación de cobertura** se encontró que la ampliación de la cobertura mediante el establecimiento de matrices o sucursales de ESF en microrregiones, polígonos urbanos de pobreza es una de las acciones más importantes y congruentes con lo expuesto sobre la necesidad de recursos económicos para proyectos productivos, a fin de lograr la consolidación de las empresas sociales, ya que en las zonas más pobres del país no se cuenta con maquinaria y herramientas adecuadas, por lo que es fundamental que en las localidades y zonas marginadas se cuente con opciones para el ahorro y crédito de actividades productivas³¹, a fin de que los productores con bajos ingresos cuenten con la posibilidad de adquirir activos físicos y capital de trabajo cuando no se cuenta previamente con toda la inversión necesaria para llevar a cabo alguna actividad productiva.

Al respecto, es importante destacar que el programa, además de buscar la consolidación de las empresas sociales de financiamiento con lo cual se benefician tanto sus miembros como su comunidad, incide en la disponibilidad de opciones de ahorro y crédito popular, el cual es uno de los factores más importantes para asegurar el desarrollo y consolidación de proyectos productivos de la población objetivo. De esta manera, FONAES contribuye a solventar la falta de recursos para emprender o ampliar sus negocios, que es uno de los problemas que más afectan la probabilidad al éxito de los proyectos productivos de la

³⁰ De las ESF, el 50%, 44.4%, 55.6%, 50%, 61.1% y 55.6% durante el periodo 2003-2008 respectivamente, demandaron este tipo de servicios especializados; de éstas, el 77.7%, 100%, 100%, 100%, 81.8% y 88.9%, respectivamente solicitaron apoyo a FONAES para realizar este tipo de servicios.

³¹ La opción de ahorro y préstamo en las localidades donde se encuentran las Empresas Sociales del Programa FONAES se oferta en el 68% de los casos a través de un Banco Tradicional; 53% Tandas; 52% Casas de Empeño; 48% Prestamista Local; 41% Caja de Ahorro Popular; 25% Caja de Ahorro Informal; y sólo el 11% es a través de una Caja de Ahorro FONAES. (pregunta 44, De las siguientes opciones de ahorro y préstamo, ¿cuáles tiene en su comunidad o cercana a la misma? Encuesta a Socios de Empresas Sociales FONAES). ¿Se refiere al 68% de las localidades o el 68% de los encuestados?



población objetivo. El apoyo a las ESF, además de ser un caso particular de empresa social reconocida por la legislación mexicana, constituye la generación de una alternativa al programa mismo³².

Respecto de los **apoyos en efectivo para fusiones de ESF** se observó que este apoyo es muy importante ya que existe un valor mínimo de activos para convertirse en una Entidad de Ahorro y Crédito Popular, las cuales cuentan con mayores posibilidades para allegarse de recursos y financiar los proyectos de las empresas sociales. Cabe destacar que las empresas sociales tienen menores posibilidades para acceder la banca comercial.

Con relación a los **apoyos para uso de nuevas tecnologías para las ESF**, en el apartado de diseño se concluyó que el uso de nuevas tecnologías de la información es indispensable para el manejo ágil y preciso de los recursos de cualquier empresa de financiamiento, por lo que este tipo de apoyo es fundamental para la buena operación de las ESF.

Acerca de los **apoyos en efectivo y especie para promoción de las ESF**, puede afirmarse que son necesarios a fin de que los pequeños productores identifiquen estas opciones de financiamiento y se puedan integrar a las mismas³³.

En cuanto a los **apoyos para capacitación especializada de las ESF**, en la Evaluación de Diseño se consideró que éste es un aspecto fundamental para el desarrollo del potencial competitivo de toda empresa, incluida las prestadoras de servicios financieros.

³² Al respecto es importante destacar que durante 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, el 88.9%, el 94.4%, el 88.9%, el 83.3% y el 77.8%, respectivamente, las ESF no abrieron nuevas sucursales.

³³ El 38.9% durante el periodo 2003-2006, el 50% en 2007 y el 66.7% en 2008 de las ESF realizó actividades de promoción. Al respecto, las mismas se realizaron durante el periodo 2003-2006 sin solicitar apoyo a alguna institución, sin embargo, durante el 2007 y el 2008 el 5.7% y el 27.8% de las ESF solicitaron apoyo para llevar a cabo dichas actividades.



Sobre los **apoyos para la transformación de ESF que no captan ahorro** se concluyó que estos se otorgan en especie y se destinan al acompañamiento de asistencia técnica y a la prestación de servicios profesionales especializados. A partir de 2007, la estrategia de desarrollo y consolidación de la banca social se ha orientado a la ampliación de la cobertura de las empresas sociales de ahorro y préstamo en microrregiones con altos índices de pobreza y marginación. Con estos apoyos se han generado importantes avances en la generación de esquemas de ahorro para la población vulnerable que habita en este tipo de zonas.

VIII.3.2 Impacto

En el trabajo de campo se observó que los apoyos para Estudios Especializados, asesoría o capacitación, resultan importantes para la operación eficiente de las ESF encuestadas, ya que para el año 2003, el 50% manifestó haber llevado a cabo alguna de estas actividades (Auditoría, Reestructura Contable, Manuales, Programas de Operación, Consultoría, Pasante o Becario, Uso de Tecnología y Otros). De éstos, el 77.8% solicitó apoyo para realizar dichas actividades. A su vez, de los que solicitaron apoyos, el 71.4% manifestó que sin tal apoyo no se hubieran realizado, mientras que el 28.6% reveló que de no haber recibido el apoyo estas actividades habrían sido financiadas mediante recursos propios. Asimismo, para 2008, el 55.6% de las ESF encuestadas realizó algún estudio, de las cuales el 88.9% solicitó apoyo para este propósito afirmando que de no haber recibido este apoyo 44.4% no hubiera realizado esta actividad, mientras que el 55.6% de los encuestados lo hubiera realizado con recursos propios.

En lo que respecta al impacto de los **apoyos otorgados por FONAES para la puesta en marcha, operación y consolidación de las ESF**, se observó que las ESF que realizaron al menos una apertura en el año 2003 (5.6%) manifestaron que de no haber recibido el apoyo del Programa el apoyo para la apertura de



nuevas sucursales hubieran buscado solicitar apoyo a otro programa. En 2004, para el 5.6% de las ESF no hubiera sido posible aperturar una sucursal de no haber recibido el apoyo del programa: y, para el año 2006 el 5.6% manifestó que de no haber recibido el apoyo de FONAES hubiera solicitado apoyo a otro programa. Por último para 2007 y 2008 las ESF entrevistadas que aperturaron al menos una sucursal (11.1 y 5.6%, respectivamente) manifestaron que de no haber recibido el apoyo del Programa hubieran financiado estas aperturas con recursos propios.

Respecto a los **apoyos en efectivo para fusiones de ESF**, de las ESF beneficiadas por el programa en 2003 el 11.1% realizó al menos una fusión con otra ESF, las cuales manifestaron que de no haber recibido el apoyo de FONAES hubieran realizado estas fusiones con recursos propios. Para el periodo 2004-2006 las ESF encuestadas no reportaron haber realizado fusiones; mientras que para 2007 el 5.6% realizó al menos una fusión para lo cual no solicitó ningún apoyo. Por último para 2008, el 11.1% manifestó haber realizado al menos una fusión; de estas, el 50% no dio información respecto a si solicitó algún apoyo, mientras que el 50% restante manifestó que de no haber recibido el apoyo de FONAES hubiera financiado esta fusión con recursos propios.

En relación a las actividades de promoción realizadas por las ESF, las cuales constituyen un elemento imprescindible en el camino a su reconocimiento como EACP, se observó que para el periodo 2003-2006 el 38.9% de las ESF encuestadas realizaron actividades de promoción, sin haber solicitado apoyo a FONAES para llevarlas a cabo. De hecho, para el año 2007, el 50% de las ESF realizó actividades de promoción. De éstas, sólo el 11.1% solicitó apoyo para llevarlas a cabo, considerando que de no haber recibido el apoyo para tal actividad, se hubiera llevado a cabo con recursos propios.



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Asimismo, para el año 2008, el 66.7% de las ESF encuestadas manifestó haber realizado actividades de promoción; de éstas, el 41.7% solicitó apoyo para tal actividad, de las cuales el 40% considero que de no haber recibido el apoyo no hubiera ejecutado estas acciones de promoción, mientras que el 60% hubiera realizado estas con recursos propios.

VIII.4 Apoyos no otorgados

En la Evaluación de Diseño se encontraron dos tipos de apoyos que permiten incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas y que el programa no otorga como son: 1) Identificar nuevas oportunidades productivas y mejores esquemas de organización en colaboración con las Instituciones de Educación Superior y con organizaciones empresariales; y 2) Crear centros comunitarios de capacitación productiva, comercial y tecnológica con la finalidad de brindar capacitación permanente trabajadores y empresas. Se recomienda que en el largo plazo se fomenten estos apoyos.³⁴

En la línea de acción 2.1.2 (Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos), se recomienda apoyar a los productores en el desarrollo de una visión estratégica de su actividad y la elaboración de un plan de negocios.³⁵

De la evaluación de diseño, se llegó a la conclusión de que el programa está diseñado para apoyar específicamente a organizaciones sociales con fines de lucro, con excepción del apoyo a la banca social, sin excluir de su apoyo a empresas socialmente responsables. Al respecto, se considera que en el largo plazo, el programa debería enfocarse a apoyos de organizaciones sociales sin fines de lucro a fin de estar acorde con el marco teórico y la experiencia internacional.³⁶

³⁴ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3.5

³⁵ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.4, III.3

³⁶ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3.3, III.6.5



IX. Resultados generales de los procesos de FONAES

El desempeño promedio de los cuatro atributos (Oportunidad, Eficacia, Pertinencia y Suficiencia), de los ocho procesos de FONAES evaluados (planeación, difusión, solicitud, selección de beneficiarios, producción y compra de apoyos, distribución, entrega y, por último, utilización) en las seis representaciones federales encuestadas es del 93.5%. Este resultado es adecuado, sin embargo se presentaron dificultades al aplicar la metodología del índice atributo proceso, debido a que en algunos casos sólo se calificó la existencia o no del proceso y no su desempeño.

Un problema general es que, en las Reglas de Operación del FONAES, no se presentan los flujogramas correspondientes a los procesos de entrega, comprobación de la aplicación de los recursos y seguimiento. Respecto de dicha normatividad, se recomienda incorporar los procesos de entrega, comprobación de la aplicación de los recursos y seguimiento a los flujos de los procesos diseñados en las reglas de operación.

IX.1 Proceso 1: Publicación y difusión de la convocatoria.

Con respecto a la convocatoria por orden de prelación, la evaluación de procesos concluyó que un esquema de este tipo permite un funcionamiento más eficaz del programa. Asimismo, se recomienda que el programa continúe con convocatorias diferenciadas para otorgar apoyos para proyectos productivos a organizaciones y grupos sociales.

En lo que respecta a la difusión del programa:



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

1. Se encontró que no existe un formato que se utilice como guía para la recepción de documentos. Para la recepción de documentos e integración de expedientes, actualmente el personal operativo de las representaciones federales diseñó un formato especial tipo “*check list*” lo que les facilita la operación. Se recomienda estandarizar y hacer oficial el uso de este formato.
2. Los trípticos, folletos y carteles no contienen información suficiente con respecto a los criterios de selección y documentación requerida. Para darle mayor eficiencia y suficiencia al proceso de difusión del programa se recomienda diseñar un proceso mínimo **estandarizado** de difusión del programa que incluya los siguientes pasos:
 - a. Las oficinas centrales del programa darán a conocer la convocatoria en la fecha acordada. Al respecto, se propone una recepción de solicitudes calendarizada por etapas.
 - b. Realizar una difusión de la fecha de la convocatoria primero de forma interna con sus Representaciones Federales y Regionales (RFyR).
 - c. Posteriormente, las representaciones federales harán una invitación al personal del municipio para darle una plática sobre el programa y ofrecerles trípticos, folletos y carteles con el propósito de que difundan el programa y la fecha de la convocatoria. Cabe mencionar que se recomienda hacer folletos, trípticos y carteles por tipo de apoyo que contenga información específica sobre población objetivo, criterios de selección y documentación requerida (con ejemplos) para integrar los expedientes y asignar números a los requisitos para facilitar el control de los expedientes.

Asimismo, las RFyR realizarán la difusión de la convocatoria en forma local, aprovechando sus medios de difusión actual tales como los medios de comunicación local (de acuerdo a sus fortalezas).



IX.2 Proceso 2: Recepción de solicitudes.

En lo que se refiere a la recepción de solicitudes, tomando en cuenta el número total de solicitudes recibidas durante la Convocatoria 2009, el promedio de solicitudes atendidas por personal es de 10.97. Si se supone que todo el personal de una representación federal participa en todos los procesos hasta la entrega de apoyos, mientras que si sólo lo hace el personal encargado de la evaluación de proyectos el número sería de 31.92 solicitudes.

En lo que respecta a la problemática en este proceso, el personal de las Representaciones Federales indicó dos problemas: 1) Falta de personal operativo para la recepción de las solicitudes; y 2) saturación en los últimos días de la convocatoria. Para solucionar estas problemática, se propone la modificación del esquema de las convocatorias. Se propone que la recepción de solicitudes se realice conforme a un calendario para redistribuir la carga de trabajo. Las ventajas de establecer un Programa o Calendario de Ventanillas para la recepción de solicitudes son que permitirá una organización de las actividades del personal que se dedica a la recepción, reducir la carga de trabajo y no se descuidarán las actividades de otros miembros de las representaciones federales por ofrecer su apoyo. El calendario puede considerar un orden de prioridad como el apellido de las personas físicas o del representante del grupo o empresa social; o bien, por prioridad de los grupos de discapacidad y de mujeres. Se trata de establecer un orden de prioridad y modificar el ANEXO 6.- CONTENIDO GENERAL DE LA CONVOCATORIA, que se encuentra en las Reglas de Operación conforme a lo siguiente:

En el apartado que establece: “Las solicitudes deberán ser presentadas en las Representaciones Federales de FONAES, cuya dirección puede ser consultada en www.fonaes.gob.mx del __ de febrero al __ de __ de 2009, o en los módulos que para tal efecto determinen las Representaciones Federales, conforme al siguiente calendario...



| Letra del apellido paterno | Fecha de recepción |
|----------------------------|--------------------------|
| A-G | Del__ al __de Marzo de__ |
| H-M | Del__ al __de Marzo de__ |
| N-Q | Del__ al __de Marzo de__ |
| R-T | Del__ al __de Abril de__ |
| U-Z | Del__ al __de Abril de__ |

Asimismo, se detectó que existen deficiencias en el Sistema Integral en Línea (SIEL) que dificultan y retrasan la operación. Como consecuencia, la mayoría de las RF tienen una base de datos alterna al SIEL. Por ello, se recomienda facilitar el manejo del Sistema Integral en Línea (SIEL) al personal que lo utiliza, simplificando el proceso de modificación o corrección de datos.

IX.3. Proceso 4: Opinión técnica.

Se concluye que la etapa de opinión técnica no aporta elementos suficientes para establecer los requerimientos totales para la consolidación de proyectos. Por lo que se recomienda que las RF tengan el siguiente proceso de comunicación con los representantes del proyecto, en función de las etapas detectadas en diseño:

- a. Apertura. En la firma del convenio de concertación informar de manera amplia sobre la forma de comprobar la correcta aplicación de los recursos (por ejemplo dar talleres y proporcionar folletos).
- b. Ampliación. Una vez que se ha implementado el proyecto, las RF pueden tener comunicación continua, mediante medios electrónicos, con la finalidad de conocer las necesidades de ampliación de los proyectos y, con ello, conocer la demanda de apoyos y las posibles irregularidades en su aplicación. Asimismo, pueden tomar en cuenta el historial del proyecto.



IX.4. Proceso 6: Verificación de solicitudes.

En lo que respecta a este proceso, se detectó que el proceso de verificación de solicitudes, en el que se determina la elegibilidad de los solicitantes, es posterior a la emisión de la opinión técnica acerca de la conveniencia económica del proyecto, por lo que se podrían estar destinando recursos humanos y materiales a proyectos que pasan las etapas de recepción de solicitudes y emisión de opinión técnica, pero que desde un inicio no cumplían el requisito de elegibilidad. Al respecto, se recomienda una modificación a la normatividad de las reglas de operación con el propósito de anteponer la etapa de verificación, en la que se determina la elegibilidad de los proyectos a la etapa de opinión técnica, para sólo realizar opiniones técnicas sobre aquellos proyectos que cumplan los requisitos de elegibilidad y de esta forma incrementar la eficiencia de los recursos humanos y materiales destinados a su ejecución. Cabe señalar, que las reglas de operación 2008 establecían el orden recomendado en las etapas: primero verificar la elegibilidad y después emitir la opinión de procedencia (en las reglas de operación 2009 denominada opinión técnica).

IX.5. Proceso 10: Autorización de proyectos.

Debe observarse que existen múltiples niveles de autoridad responsable de la autorización de todos los tipos de apoyos, y que su determinación en las ROP resulta poco clara. Cuando se trata de apoyos en efectivo para fortalecer a los negocios establecidos, es el Representante Federal quien emite el Acuerdo de autorización y no los Comités. Sin embargo, en las solicitudes de apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social, sólo el Comité Técnico Nacional es quien emite la autorización. En el caso de los apoyos para abrir o ampliar un negocio, la autorización la puede emitir tanto el Comité Técnico Nacional como el Comité Técnico Regional, dependiendo del monto. Al respecto, se deben definir



con mayor precisión los niveles de las autoridades responsables de autorizar los diversos tipos de apoyos.

IX.6. Seguimiento.

En el proceso de evaluación se incluye un criterio subjetivo en la etapa de verificación, ya que se dispone que *a juicio* del Representante Federal de FONAES se realice una visita de campo, lo que introduce un elemento de discrecionalidad en la evaluación de los proyectos. Al respecto, se considera que la Dirección de Planeación y Evaluación, de forma conjunta con los responsables de la evaluación de proyectos en las representaciones federales, deben establecer criterios y parámetros para determinar la realización de visitas de campo. En relación a lo anterior, se considera que uno de los criterios que deberá tomar en cuenta el Representante Federal para decidir efectuar o no la visita de campo para verificar la existencia de los bienes que se aportarán para la ejecución del proyecto debe ser el costo-beneficio de la misma.

Dicho costo-beneficio **deberá ser positivo** siempre que el valor de los bienes sea alto en términos estrictamente financieros; cuando el valor de los bienes sea alto como porcentaje del proyecto; y cuando la visita de campo se realice a un proyecto de mayor valor en comparación a un proyecto de menor valor (el proyecto A con valor B, sea superior a la visita de campo del proyecto C con valor D).

X. Complementariedad y duplicidad de FONAES con otros programas

Dado a que el Programa presenta susceptibilidad a complementariedad de sus apoyos, con programas como el *Fondo de Apoyo para la Micro y Mediana Empresa (Fondo PYME)*, *Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)*, y el *Programa de Opciones Productivas*, entre otros, se



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

recomienda que FONAES informe, en la medida de sus posibilidades, a sus beneficiarios la posibilidad de ser beneficiarios de otros tipos de acciones que contribuyan a complementar sus apoyos.³⁷

Del análisis de duplicidad realizado, se recomienda que FONAES refuerce el criterio de apoyar proyectos que cuenten con un claro compromiso social, lo cual podría contribuir a diferenciarse de programas con los que actualmente tiene una potencial duplicidad como es el caso de Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI); Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA); Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras; el Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural y el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.³⁸ Pese a lo anterior, dado a que el Programa presenta susceptibilidad a duplicidad de sus apoyos, se recomienda que el Programa, operativamente, tenga una coordinación directa con los Programas con los que presenta duplicidad a fin de no otorgar el mismo beneficio que otro programa a un mismo beneficiario³⁹.

³⁷ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2

³⁸ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2

³⁹ Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

| H's | Var's | Preguntas del Cuestionario de Representantes | | EM en las Ventas (08-09) | | | EM en las ganancias (07-08) | | EM en las ingresos de los Socios (08-09) | | EM en el trabajo de las empresas (08-09) | | | Efecto General |
|-----|-------|--|-----------------|--------------------------|-------|---------|-----------------------------|--------|--|--------|--|-------|---------|-------------------------|
| | | | | Agre. | Indiv | G. Soc. | Agre. | Indiv. | Agre. | Indiv. | Agre. | Indiv | G. Soc. | |
| H1 | X1 | 1. SEXO | | - | - | - | (+)** | - | - | - | - | - | - | (+) |
| H2 | X2 | 2. EDAD: ¿Cuántos años cumplidos tiene? | | - | (+)* | - | (+)* | 0.12** | - | (+)* | - | - | - | 0.12 (Probabilidad) |
| H3 | X3 | Edad*Edad | | - | (-)* | - | (-)* | (-)* | - | (-)** | - | - | - | (-) |
| H4 | X4 | Años de estudio | | 0.018* | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0.018 (Probabilidad) |
| H5 | X5 | Años en el mercado constituido legalmente | | - | (-)** | - | (-)* | (-)** | - | - | - | - | - | (-) |
| H6 | X6 | 17. ¿Qué actividades productivas realiza el grupo de trabajo o empresa social? | Sólo Producción | (+)** | - | (+)* | 0.64** | - | - | - | - | - | - | 0.64 (Probabilidad) |
| H7 | X7 | | Sólo Comercio | - | - | - | - | - | 0.86** | 0.91** | - | - | - | 0.88 (Probabilidad) |
| H8 | X8 | | Sólo Servicios | - | - | - | 0.76* | 0.94** | - | - | - | - | - | 0.85 (Probabilidad) |
| H9 | A1 | 6. ¿El grupo o empresa social actualmente es una persona moral legalmente constituida? | | 0.16* | - | - | 0.34* | 0.29** | - | - | - | - | - | 0.26 (Probabilidad) |



| H's | Var's | Preguntas del Cuestionario de Representantes | EM en las Ventas (08-09) | | | EM en las ganancias (07-08) | | EM en las ingresos de los Socios (08-09) | | EM en el trabajo de las empresas (08-09) | | | Efecto General |
|-----|-------|---|--------------------------|--------|---------|-----------------------------|--------|--|--------|--|---------|---------|---|
| | | | Agre. | Indiv | G. Soc. | Agre. | Indiv. | Agre. | Indiv. | Agre. | Indiv | G. Soc. | |
| H10 | A2 | 21. Para iniciar o abrir su negocio, ¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefactibilidad, factibilidad)? | -0.18* | -0.18* | - | (-)* | (-)* | 0.28* | (+)** | - | - | - | V y G: -0.18 (Probabilidad) I: 0.28 (Probabilidad) |
| H11 | A3 | 29. ¿A cuánto ascendió la inversión inicial de su negocio o proyecto productivo? Pagado Prod | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| H12 | A4 | 37. ¿El apoyo recibido fue necesario recuperarlo o pagarlo? | - | - | - | - | - | - | - | - | -1.97** | - | -1.97 (No. de Trabajadores) |
| H13 | A5 | (2008) 42. ¿El grupo de trabajo o empresa social ha realizado inversiones en este año para ampliar el negocio? | - | - | - | 0.83* | 0.93** | - | - | - | - | - | 0.88 (Probabilidad) |



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

| | | | | | | | | | | | | | |
|-----|----|--|---|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|------------------------|
| H14 | A6 | (2008) 43. Para ampliar su negocio, ¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefactibilidad, factibilidad)? | - | 0.94* | - | - | - | - | - | - | - | - | 0.94 (Probabilidad) |
|-----|----|--|---|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|------------------------|

| H's | Var's | Preguntas del Cuestionario de Representantes | EM en las Ventas (08-09) | | | EM en las ganancias (07-08) | | EM en los ingresos de los Socios (08-09) | | EM en el trabajo de las empresas (08-09) | | | Efecto General |
|-----|-------|--|--------------------------|---------|---------|-----------------------------|--------|--|--------|--|-------|---------|--|
| | | | Agre. | Indiv | G. Soc. | Agre. | Indiv. | Agre. | Indiv. | Agre. | Indiv | G. Soc. | |
| H15 | A7 | (2008) 53. Para ampliar su negocio, ¿ha solicitado algún apoyo para capital de inversión, trabajo, obtención de garantías líquidas u otro? | -0.14* | -0.13* | - | - | - | - | - | - | - | - | -0.14 (Probabilidad) |
| H16 | A8 | (2008) 66. En este año, ¿el grupo o empresa social realizó actividades de promoción comercial? | - | -0.17** | - | - | - | - | - | 1.51* | - | - | V: -0.17 (Probabilidad) T: 1.51 (No. de Trabajadores) |
| H17 | A9 | (2008) 75. ¿En este año el grupo o empresa social tuvo actividades de | 0.28** | - | - | - | - | 0.71* | - | - | - | - | 0.49 (Probabilidad) |



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

| | | formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial? | | | | | | | | | | | |
|-----|-----|--|---|---|--------|-------|---|---|---------|---|---|---|---|
| H18 | A10 | 98. ¿El grupo o empresa social lleva registro sobre las cuentas del mismo? | - | - | 0.91** | (+)** | - | - | -0.96** | - | - | - | V: 0.91 (Probabilidad) I: -0.96 (Probabilidad) |