Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)

Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de

Descripción

¿Qué busca?

Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.

¿Qué resultados quiere lograr?

Población emprendedora de bajos ingresos crea y consolida unidades productivas.

Resultados (Efectos atribuibles al programa)

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa

Hallazgos de Fin y de Propósito

FONAES reporta haber ayudado a generar 20,974 ocupaciones durante el 2010. Tal cifra es equivalente -según FONAES- al 37% de todas las ocupaciones generadas en el segmento de micronegocios de bajos ingresos durante el año 2010. (MIR2010)

Hallazgos Relevantes

El porcentaje de unidades que luego de tres años de recibir el financiamiento para abrir o ampliar su negocio sigue operando, asciende al 85%. (MIR2010)
Entre 2006 y 2010, el padrón de socios de las cajas solidarias se elevó en 240% y se alcanzó la meta sexenal de llevar servicios financieros básicos a cada una de las 263 microrregiones. Cabe resaltar que en el 2006 sólo el 20% de las microrregiones contaban con este tipo de instituciones. (DIN2010)

Avance de Indicadores y Análisis de Metas

(1) La cifra de ocupaciones generadas por el apoyo de FONAES puede estar sesgada en virtud de que dicha institución no tiene una metodología que le permita verificar si el número de ocupaciones proyectadas se materializó. (2) Dadas las características del entorno económico que rodea a los beneficiarios de FONAES, la fórmula utilizada -que se descibe en la MIR 2010- para medir si una unidad productiva está consolidada, no creemos que sea la apropiada. (3) Los datos de otros dos indicadores de resultados para el 2010 no se reportan en virtud de que para el año 2011 serán eliminados. (4) Dicho lo anterior, resulta difícil realizar un análisis de las metas trazadas para los indicadores de resultados. (5) Respecto a los indicadores de gestión, se observa que los beneficiarios de la capacitación tienen una percepción positiva del servicio otorgado y que FONAES prácticamente no presenta un subejercicio de los recursos. En cuanto a las metas trazadas y su evolución, los datos que se registran son muy cercanos a los propuestos.

Avances 2011

Se realizan cambios en las Reglas de Operación 2011, de los cuales podemos destacar los siguientes:

1) Para el registro y evaluación de solicitudes de apoyo se establecen requisitos y criterios que diferencian los apoyos para abrir un negocio de aquellos destinados a ampliar un negocio existente. 2) Se definió el procedimiento que se seguirá para verificar la existencia de los integrantes o los socios de los grupos y empresas sociales. Ello forma parte de la etapa de verificación del proceso de evaluación de las solicitudes de apoyo. 3) Para el cálculo del índice de rentabilidad social se incorporó un componente que da ponderación especial a aquellos proyectos que son integrados en un 50% o más por personas con discapacidad.

Aspectos de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas

Avance de los Aspectos de Mejora derivados de los Mecanismos de Seguimiento	Aspectos que el Programa ha decidido Realizar a partir de 2011
1. Se desarrolló un estudio con información cuantitativa y cualitativa que da soporte al programa y permite solucionar el problema nodal. 2. Se buscó mejorar los esquemas para la evaluación de proyectos; se busca introducir la figura del mentor y que los talleres de incubación corran a cargo de prestadores de servicios debidamente certificados y/o acreditados. 3. Se reformularon las reglas de operación para que se puedan distinguir los apoyos dirigidos a abrir un negocio de aquellos dirigidos a ampliarlo. 4. Se elaboraron indicadores que permitirán realizar comparaciones entre las diferentes representaciones federales, capacitadores y empresas sociales. 5. Con la puesta en marcha del sistema integral en línea se envía desde el año 2010 datos a los responsables de otros programas federales con los que pudiera haber duplicidades.	Revisar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores de resultados (MIR), para reafirmar la alineación de su diseño a los objetivos del programa conforme a la metodología del marco lógico, tomando en cuenta la información disponible sobre el desempeño y gestión del programa, así como las recomendaciones a la MIR derivadas de las evaluaciones. Continuar con el proceso de elaboración de un plan estratégico de corto, mediano y largo plazo.

Población

Definición de Población Objetivo

Es la población rural, campesinos, indígenas y población urbana con escasez de recursos,que demuestre su capacidad organizativa, productiva, empresarial para abrir o ampliar un negocio y que esté interesado en pedirle apoyo a FONAES.

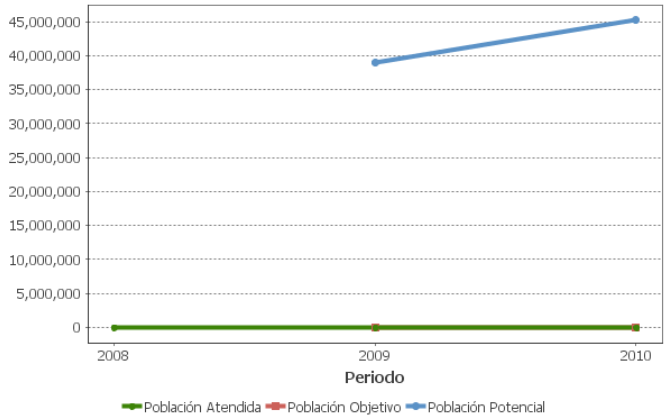
	Unidad de Medida	Valor 2010	Incremento en cobertura respecto de 2009
Población Potencial	personas	45,237,239	16.06%
Población Objetivo	personas	44,790	616.53%
Población Atendida	personas	46,205	15.4%
Población Atendida / Población Objetivo	Porcentaje	103.16%	-83.89%

Cobertura

Entidades atendidas	32
Municipios atendidos	1,368
Localidades atendidas	4,129

Entidades sin atender
Entidades atendidas
Municipios atendidos

Evolución de la Cobertura



Análisis de la Cobertura

Durante el 2010, la población atendida sobrepasó el objetivo en 3.15%. Sin embargo, la población atendida se encuentra muy lejos de la potencial, pues corresponde al 0.09% de ésta. Ciertamente tal resultado obedece a que la población potencial está medida de manera inapropiada en virtud de que no se utilizan indicadores que permitan medir qué porcentaje de la población de escasos recursos tiene capacidad empresarial y está interesado en los recursos que FONAES ofrece. Por otro lado, llama la atención el importante incremento en la población objetivo entre el 2009 y el 2010. No pudimos encontrar explicación a ello; seguramente se trata de un error en la captura de información.

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND

Objetivo del PND

Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

Objetivo Sectorial

Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos.

Fin

Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.

Propósito

Población emprendedora de bajos ingresos crea y consolida unidades productivas.

Evolución del Presupuesto

Presupuesto Original

Presupuesto Modificado

Presupuesto Ejercido

Año de Inicio del Programa
1991

Presupuesto 2010 (MDP)

Original	
$	1,808.01
Modificado	
$	1,698.09
Ejercido	
$	1,698.09

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

De acuerdo a los comentarios vertidos por funcionarios de FONAES, no existe uniformidad en el tiempo en los componentes que integran el monto total de recursos que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público reporta tiene asignado FONAES. Según los funcionarios de dicho Programa, a veces el monto total reportado sólo consigna los recursos monetarios para el gasto en subsidios, otras veces integra otros rubros del gasto corriente y de vez en cuando agrega las transferencias para subsidios del programa para el Desarrollo Local (Microrregiones). Dado que el evaluador no dispone de información externa para verificar la veracidad de tal información, se vuelve arriesgado hacer un análisis inter temporal del presupuesto. Respecto al presupuesto en gasto para subsidios del 2010 (que se obtiene de un documento de FONAES cargado en el sistema) es importante resaltar dos hechos. Primero, el bajo nivel de subejercicio (4.2%) que presentó FONAES.

Conclusiones del Evaluador Externo

(1) La población potencial está muy poco focalizada en virtud de que no se consideran indicadores que ayuden a medir el porcentaje de la población de escasos recursos que tiene capacidad empresarial y que está interesado en los recursos que FONAES ofrece. (2) Los indicadores de resultados que presenta el programa no fueron lo suficientemente ricos como para medir el desenvolvimiento del Fondo. Hay dos tipos de razones para ello. Una primera obedeció a que no se midieron dos indicadores de resultados debido-según FONAES- a que los mismos dejarán de ser utilizados en el 2011. Una segunda obedece a que la definición que se tiene de qué constituye una unidad productiva consolidada no se considera sea la apropiada.

Fortalezas

1) Los servicios de capacitación fueron muy bien calificados (92%), superándose la meta establecida. 2) Se alcanzó la meta sexenal referente a la búsqueda de que las 263 microrregiones contaran con por lo menos una caja solidaria. A principios del sexenio había presencia en el 20% de éstas. 3) Se elaboraron indicadores que permitirán realizar comparaciones entre las diferentes representaciones federales, capacitadores y empresas sociales. 4) La implementación del sistema integral en línea permite contar con una base de datos de los solicitantes de apoyo que puede ser compartida con los responsables de otros programas sociales y con ello se puede analizar la existencia de duplicidades.

Retos y Recomendaciones

1) Construir indicadores que permitan medir la capacidad empresarial de un individuo de escasos recursos. Con ello, podrá delimitarse mucho mejor la población potencial de FONAES y focalizar aún mejor cuál debiera ser la población atendida. 2)La estrategia de consolidación de la banca social está un poco alejada de las otras dos estrategias de FONAES. Consideramos que FONAES debiera dedicar todos sus esfuerzos a construir capacidades empresariales y fortalecer unidades productivas, por lo que se recomienda analizar la viabilidad de traspasar la estrategia de consolidación de la banca social a otras instancias como pueden ser Bansefi o Pronafim. 3)Si bien el presupuesto y las distintas reglas de las estrategias determinan el tamaño de la población objetivo, es importante realizar un estudio para entender qué factores determinan la demanda por cada estrategias del programa.

Observaciones del CONEVAL

De las 4 millones de MIPYMES que existían en 2006, al menos una de cada cinco recibió algún tipo de apoyo por parte del Gobierno Federal. Sin embargo, examinados en el mediano plazo, estos programas no han mostrado que sean una solución clara para mejorar la ocupación y el ingreso de la población. Además, la evidencia disponible muestra que los programas de apoyo al empleo (incluyendo auto-empleo) y los apoyos productivos existentes no llegan a los hogares pobres y más vulnerables. Las evaluaciones a FONAES develaron que hay áreas de oportunidad que permitirían que el programa tuviera una mejor contribución a la creación de empleos y generación de riqueza en el país. Entre éstas pueden mencionarse el mejorar el escaso seguimiento a los beneficiarios una vez que se les entregó el apoyo; mejorar el desconocimiento de los efectos particulares sobre la población beneficiaria (aunque se reconoce el esfuerzo del programa en el desarrollo de aproximaciones metodológicas) y el que la definición y la cuantificación de la población potencial aún presentan retos importantes. Se recomienda construir mecanismos para dar seguimiento en el corto y mediano plazo a los beneficiarios. También se sugiere -considerando la dificultad de establecer los grupos de control que permitan la evaluación de impacto- revisar los sistemas de información y los padrones, así como considerar el uso de los indicadores de Propósito que provengan de registros de beneficiarios sin que estén sujetos a evaluaciones periódicas de impacto. Se recomienda que los programas completen las Fichas para un mejor entendimiento de los indicadores y para evaluaciones futuras.

Opinión de la Dependencia (Resumen)

FONAES considera que en la evaluación no se debieron contemplar para el análisis de los indicadores de resultados los dos indicadores que no permanecieron en la MIR 2011. En los criterios generales para la valoración y selección de los indicadores, descritos en los Términos de Referencia (TdR) de la EED, se establece que la institución evaluadora tenía que identificar si la MIR 2011 había sido modificada y si el indicador seleccionado se conservaba o no. En este sentido, se recomendaba privilegiar los indicadores que continuaban en la MIR 2011.

Con relación a la evolución del presupuesto, son múltiples las inconsistencias que se observan en la información que se presenta para el período 2003-2010, las omisiones y los datos parciales de las asignaciones para subsidios y/o del gasto corriente, hacen que las cifras asentadas no reflejen el presupuesto del FONAES para subsidios, como tampoco expresan el monto del presupuesto total de la Coordinación General del FONAES.

Respecto de los retos y recomendaciones que se presentan en el apartado de conclusiones, es improcedente el planteamiento de analizar la viabilidad de traspasar la estrategia de consolidación de la banca social a otras instancias como BANSEFI o PRONAFIM, porque son de naturaleza y objetivo distintos. FONAES es una entidad que fomenta la consolidación de la banca social mediante el otorgamiento de apoyos para la ampliación de cobertura, fusión y promoción de las cajas solidarias, entre otros. En todo caso, se podría observar cierta complementariedad entre ambos programas.

Además, es inapropiado que el evaluador cuestione que el programa opere a fondo perdido. Los apoyos que otorga FONAES no pueden ser créditos por dos razones: 1) rebasa el ámbito de competencia de la Coordinación General de FONAES; y 2) debido al diseño institucional difícilmente se podrían llevar a cabo operaciones crediticias, ya que no se cuenta con la estructura financiera para manejar cartera vencida.

Indicadores de Resultados

Fin

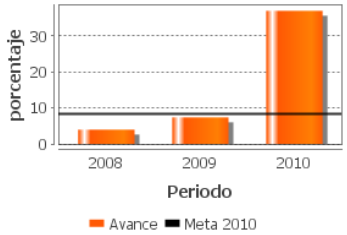
Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.

Propósito

Población emprendedora de bajos ingresos crea y consolida unidades productivas.

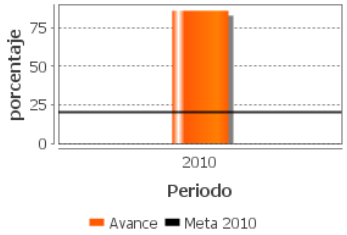
1. Porcentaje de ocupaciones generadas por el Programa en el segmento de micronegocios de bajos ingresos

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
porcentaje	2008	Semestral	8.20	36.90	7.37



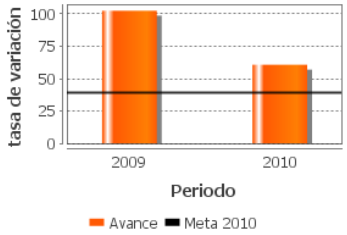
2. Porcentaje de unidades productivas consolidadas

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2008
porcentaje	2008	Anual	20.00	85.80	ND



3. Crecimiento porcentual en la creación de unidades productivas

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
tasa de variación	2009	Anual	39.47	60.70	102.30



SD: Sin Dato ND: No Disponible

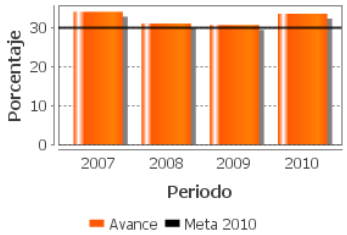
Indicadores de Servicios y de Gestión

Componentes

Instituciones de banca social financiadas para ampliar su cobertura, incrementar y mejorar sus servicios. Proyectos financiados para abrir o ampliar un negocio Servicios financiados para fortalecer los negocios establecidos.

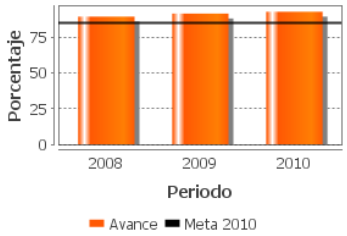
1. Porcentaje de recuros ejercidos para abrir o ampliar un negocio en los ocho estados más pobres del país.

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2007	Semestral	30.00	33.50	30.60



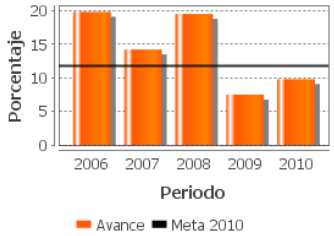
2. Porcentaje de beneficiarios que evalúan satisfactoriamente los servicios otorgados de capacitación, asesoría y participación en eventos para negocios establecidos

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2008	Anual	85.00	92.90	91.70



3. Porcentaje de recursos ejercidos para fortalecer negocios establecidos

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	1995	Semestral	11.80	9.80	7.50



SD: Sin Dato ND: No Disponible

Fuentes de Información

SE IV Informe Trimestral 2010, Consideraciones_Presupuesto_FONAES, Matriz de Indicadores 2010, INFORME_EVALUACION_INTEGRAL_2008_2009, Metodología_Población_Potencial_2010, Evaluación Específica de Desempeño 2009, Plantilla_Cobertura_FONAES_2010, Documento_trabajo_2010, Documento_Trabajo_2011,Posición Institucional 2011, Avances_ASM_2010, Avances_ASM_2011 Reglas de Operación 2010,Reglas de Operación 2009, Metodología_Población_Objetivo_2010, Cambios_ROP_2008_2009, LOGROS_ESTRATEGIA_FOMENTO_BANCA_SOCIAL, ESTUDIO_CONSOLIDACION_UNIDADES_PRODUCTIVAS, COMENTARIOS_MIR_2010.zip

**En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Acrónimos*

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

(1) La información que se proporciona a los evaluadores respecto a la población atendida es insuficiente. No basta conocer cuántos son y donde están. Sería muy útil conocer las características básicas de las unidades productivas que se están apoyando así como qué tipo de habilidades se busca fortalecer. Con ello se tendrían más pistas para analizar el potencial impacto que el FONAES puede tener. (2) Se proporciona a los evaluadores documentos de trabajo del programa en donde se enlistan las actividades que se han realizado como consecuencia de las evaluaciones externas. Si bien ello es útil, sería aun más provechoso si se contara con una descripción mucho más detallada de algunas de estas actividades. (3) El sistema genera de manera automática una gráfica de la evolución del presupuesto con variables nominales. Ciertamente ello es incorrecto y se sugiere modificarlo. (4) El mapeo que realiza el sistema respecto a la localización de la población atendida es innecesaria.

Información de la Evaluación

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Consultor Independiente
2. Coordinador de la Evaluación: Pablo Cotler
3. Correo Electrónico: pablo.cotler@uia.mx
4. Teléfono: 5559504268

Forma de contratación del evaluador externo:
·Adjudicación Directa
Costo de la evaluación y fuente de financiamiento:
·$74,117.65
·1(Recursos Fiscales)

Unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación
Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
Datos del Titular:
Nombre: Ángel Sierra Ramírez
Teléfono: (55) 26364100 ext. 4334
Correo electrónico: asierrar@fonaes.gob.mx

Datos de Contacto para la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (CONEVAL):
-Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70045
-Hortensia Pérez Seldner hperez@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70018
-Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70090
-Florencia Leyson Lelevier fleyson@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70083
-Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70089