

● Descripción del Programa

El Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) busca generar ocupaciones mediante la entrega de recursos para la creación o consolidación de proyectos productivos dirigidos a la población emprendedora de bajos ingresos. Para ello aplica tres estrategias: 1) apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones; 2) promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen negocios establecidos; y, 3) fomentar la consolidación de la banca social. Cuenta con 20 distintos tipos de apoyo.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos) Efectos Atribuibles

* El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:
- El presupuesto del programa

● Otros Efectos

Los apoyos del programa han cumplido con los objetivos para los cuales fueron diseñados. El cumplimiento de dichos objetivos se logra bajo una estructura de costos del programa eficiente, que permite soportar incrementos sustanciales en los subsidios para el financiamiento a negocios, con un pequeño costo de operación marginal del programa. (OTR2012)

● Otros Hallazgos

FONAES cuenta con información consolidada y confiable de la cobertura sólo en términos de su Población Atendida en los últimos 4 años. En contraste, las estimaciones de lo que ha considerado sus Poblaciones Potencial y Objetivo no han sido suficientemente robustas y, en el caso de las estimaciones de Población Potencial, se hace evidente un cambio diametral en conceptos básicos y recursos metodológicos. En 2009 la Población Potencial fue estimada en poco menos de 39 millones de personas y en 2010 la estimación se incrementó a 45.2 millones. En 2011, la nueva estimación arroja una Población Potencial de 3,451,384 personas, cantidad que sigue siendo desproporcionada para el Programa. (ECR2012)

● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

Dada la longevidad del Programa, se realizaron estudios de seguimiento de beneficiarios antiguos para entender por qué algunos prosperaron y otros no. Sé construyeron indicadores que permiten 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.

Aspectos comprometidos en 2013

El FONAES debe llevar a cabo un análisis detallado que brinde elementos que justifiquen la puesta en marcha de acciones de Desarrollo Social y que incluya el estudio del problema, diagnóstico del mismo, definición de poblaciones Potencial y Objetivo. El análisis debe enfocarse en dimensiones tales como la profundización del diagnóstico de la problemática que da origen al Programa y la depuración de las Metodologías de cuantificación de sus poblaciones. El Sistema Integral en Línea (SIEL) debe convertirse en una herramienta para la operación y gestión del Programa para lo cual debe integrar la información de todos los apoyos que otorga el FONAES. Fomentar estrategias complementarias entre financiamiento y capacitación para disminuir los obstáculos en la operación de los proyectos.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

De los indicadores estratégicos, dos de tres superaron las metas: el de Fin "Ocupaciones generadas por el Programa en el segmento de micronegocios" alcanzó 132.8%, y el de "crecimiento porcentual de unidades productivas apoyadas para abrir un negocio" alcanzó 410.20%, el indicador "Unidades consolidadas, previamente apoyadas por el Programa", no alcanzó la meta, quedó en 86.9%. Considerando el comportamiento de los tres últimos años todos los indicadores estratégicos muestran una tendencia decreciente en el cumplimiento de sus metas. Respecto a los indicadores de gestión cuatro de los cinco indicadores seleccionados rebasaron las metas programadas. Sólo el indicador "Inversión por apoyo para el fomento y consolidación de la banca social" no cumplió la meta, logrando un tercio de lo programado al quedar en un monto de inversión de \$74,642.78. No hay repunte en el cumplimiento de metas de los indicadores de gestión, muestran tendencias estables o descendentes. En general, las metas del Programa son adecuadas.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2013

Para el ejercicio fiscal 2013 FONAES instrumentará mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación, para ello realizará visitas de inspección y seguimiento a una muestra representativa de los proyectos apoyados. Llevará a cabo un estudio institucional para readecuar su modelo de operación y ajustarlo a las disposiciones establecidas por la Ley de la Economía Social y Solidaria, según la cual será responsable de diseñar y operar el Programa de Fomento a la Economía Social y el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada.

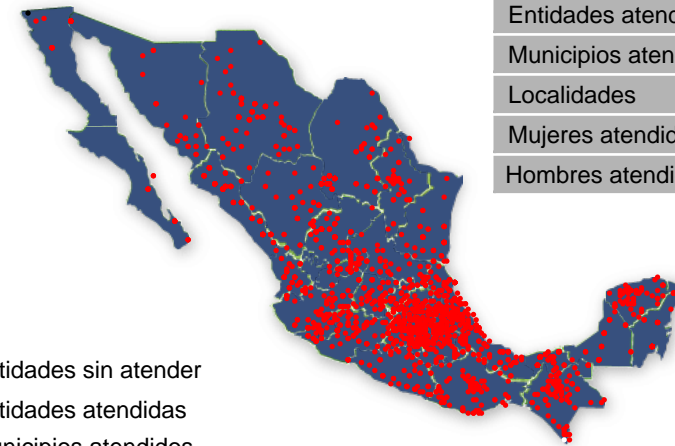
● Población

Definición de Población Objetivo

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 interesada en pedirle apoyo a FONAES.

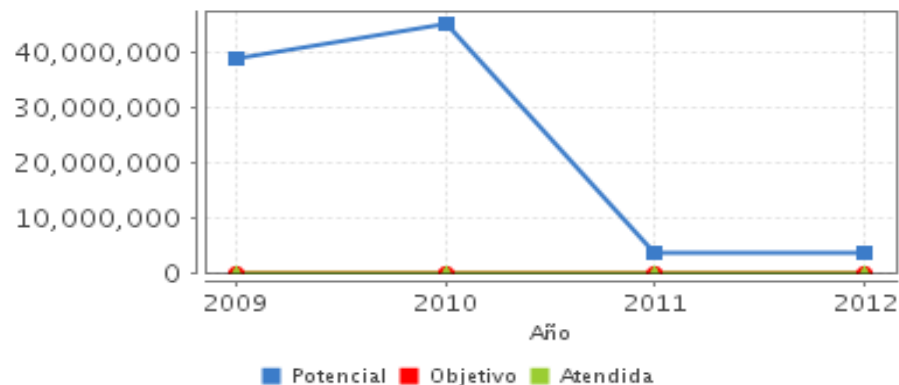
	Unidad de Medida	2012	Incremento en cobertura respecto de 2011
Población Potencial	Personas	3,451,384	0%
Población Objetivo	Personas	45,413	-7.2%
Población Atendida	Personas	49,688	1.57%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	109.41%	9.44%

● Cobertura



Entidades atendidas	32
Municipios atendidos	1,028
Localidades	2,306
Mujeres atendidas	31,666
Hombres atendidos	18,022

● Evolución de la Cobertura



● Análisis de Cobertura

El Programa enfrenta problemas para determinar y definir los diferentes tipos de poblaciones. En el caso de la Población Potencial, a partir de 2011 la población disminuyó en 92% respecto a la del año 2010, la que a su vez había sido incrementada con respecto a la del año 2009, lo que muestra falta de claridad en la conceptualización de la misma. Respecto a la Población Objetivo se modifica todos los años en función del universo al que pretende atender durante el mismo, lo que la convierte en población programada de atención, se asocia a una meta de cobertura, que en el año 2009 fue tan sólo de 6,251 personas. Respecto a la Población Atendida no existe una definición expresa de la misma, pero equivale al número de personas que son beneficiadas por el Programa durante cada ejercicio fiscal, el promedio de Población Atendida en los últimos cuatro años es de 46,213 personas, aunque en 2008 se atendieron a 61,309 personas. Es de destacar el hecho de que las cinco entidades federativas con mayor Población Potencial (Chiapas, Veracruz, México, Jalisco y Puebla), agruparon al 20.5% de la Población Atendida durante 2012, no obstante contar con el 41.2% del total de la Población Potencial, por lo que deben analizarse los criterios para la atención de la población por entidades federativas.

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND 2007-2012

Objetivo del PND 2007-2012

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 2007-2012

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

Indicador Sectorial 2007-2012

Nombre:

Avance:

Meta:

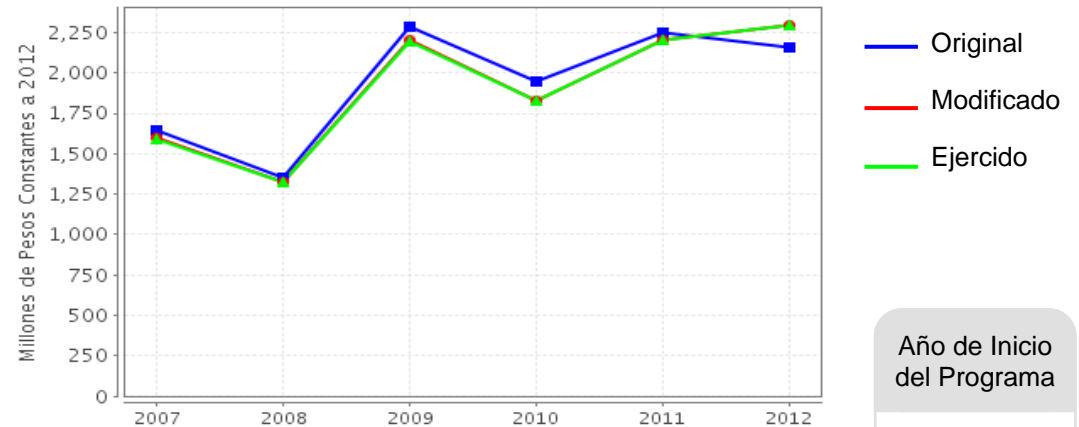
Fin

Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población comprendida en los deciles 1 a 6 de ingreso por hogar anual, mediante el otorgamiento de apoyos para la creación y consolidación de proyectos productivos.

Propósito

Población con ingresos anuales por hogar iguales o menores al decil 6 que se usa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares pesos crea y consolida unidades productivas.

Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Año de Inicio del Programa

1991

Presupuesto 2012 (MDP)

Original

2,158.52

Modificado

2,294.67

Ejercido

2,294.67

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto ejercido en 2012 ha sido el más grande en la historia del Programa, en general el Programa muestra tendencias de crecimiento sostenido año con año desde el 2007, lo que también se refleja en ligeros incrementos de la población atendida, sin embargo el año en que se ejerció el menor monto de recursos, 2008, fue también el que apoyó la mayor cantidad de población con 61,309 beneficiarios.

No existen grandes variaciones en la relación entre presupuesto ejercido y población atendida, el cual fue de \$42,833.00 por beneficiario en 2010 y de \$51,760.00 por beneficiario en 2012, con un promedio de \$48,602.00 durante el periodo 2009-2012, por la razón de que el Programa establece montos de apoyo máximo por beneficiario de 50 mil pesos.

Debe destacarse el esfuerzo del programa por disminuir el porcentaje que se destina en gastos de operación para incrementar el que se canaliza a subsidios, por lo que éstos pasaron de 77.1% en 2007 a 85.4% en 2012.

● Conclusiones del Evaluador Externo

A pesar de no contar con un documento de diagnóstico del problema que se atiende y de no contar con instrumentos robustos para medir e identificar los avances de los indicadores, el Programa constituye un instrumento importante para impulsar la actividad productiva de las personas con escasos recursos.

- 1) El Programa rebasó las metas que se fijó en 6 de los 8 indicadores seleccionados, dos estratégicos y cuatro de gestión, sin embargo en el indicador de Fin está agrupando las ocupaciones preservadas con las creadas, incrementando la meta inadecuadamente, por lo que es necesario que se diseñe un indicador que mida las ocupaciones preservadas. Si bien se reporta un número importante de ocupaciones creadas, debe reflexionarse sobre el hecho de que en números absolutos éstas representan tan sólo el 50% respecto a la población atendida, de lo que se desprende que el Programa no garantiza la generación de ocupaciones permanentes para todos sus beneficiarios.
- 2) La atención mayoritaria de proyectos en el sector primario constituye una política para impulsar la equidad entre las poblaciones rurales y urbanas.
- 3) La cobertura es adecuada pero deben identificarse mecanismos para mejorar la equidad en la entrega de recursos entre las entidades federativas.
- 4) El Programa no ha sido capaz de visibilizar las acciones relativas a la consolidación de la banca social, lo que puede ser una causa de los bajos resultados que tiene esta estrategia.
- 5) Los tipos de apoyo que prevén las Reglas de Operación del Programa (20), son demasiados y tienden a dificultar su comprensión.
- 6) Los cambios que experimentará la institución para adecuarse a las disposiciones establecidas por la Ley de la Economía social y Solidaria, deben aprovecharse para potenciar los esquemas de organización y operación institucional.
- 7) Las distintas evaluaciones muestran logros del programa y particularmente la de Costo-Beneficio, identifica algunos logros relativos a los costos de operación del programa y a la mejoría de los ingresos de los productores beneficiados que dan indicios de los impactos que se están logrando.

● Fortalezas

- 1) El gran número de años en que ha operado el programa refleja la fortaleza del mismo.
- 2) El Programa cuenta con diversas evaluaciones: Consistencia y Resultados en 2007 y 2011, Integral en 2009 y Específica de Costo-Beneficio en 2012, que refleja algunos resultados del desempeño del programa.
- 3) Impulsa estrategias para la consolidación de negocios existentes.
- 4) Los cambios que enfrentará la institución en el marco de la Ley de la Economía Social y Solidaria representan un avance para la redefinición del modelo conceptual y operativo del Programa.

● Retos y Recomendaciones

El Programa debe construir instrumentos objetivos para determinar los avances de los indicadores y promover la elaboración de una evaluación de impacto que arroje información suficiente sobre los avances obtenidos. Por los bajos resultados obtenidos en los indicadores relacionados con la banca social deben realizarse mayores esfuerzos, lo que tal vez se logre estableciendo indicadores de Fin y Propósito, o bien separando la estrategia para convertirla en un programa en sí mismo que, incluso, permita la visibilización de sus poblaciones, las que no pueden medirse como personas. Deben revisarse los criterios para asignar los apoyos a las entidades federativas, promoviendo criterios de equidad. El FONAES debe implementar mecanismos para que el Esquema de Capitalización de Apoyos se convierta en un detonante de la inversión y el crecimiento económico de las localidades atendidas. Elaborar Reglas de Operación sencillas para que sean comprendidas con facilidad por los beneficiarios del Programa.

● Observaciones del CONEVAL

CONEVAL reconoce el esfuerzo de los servidores públicos adscritos al Programa y a la Unidad de Evaluación de la dependencia para el desarrollo de esta evaluación. En 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Economía Social y Solidaria, misma que dispone la creación del Instituto Nacional de la Economía Social asumiendo las funciones e integrándose con los recursos financieros, materiales y humanos que actualmente están asignados a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, responsable del Programa del Fomento a la Economía Social (FONAES). En este sentido, el FONAES queda a cargo del INAES, mismo que tiene el objetivo de instrumentar políticas públicas de fomento al sector social de la economía. El FONAES otorga apoyos económicos (capital de inversión, capital de trabajo y/o capacitación y asesoría técnica) para abrir o ampliar un negocio o como garantía de crédito destinado a abrir o ampliar un negocio, así como para generar capacidades empresariales, con la finalidad de generar empleos en la población de bajos ingresos a través del financiamiento de proyectos productivos. Hasta 2013, el FONAES apoyará a personas físicas, grupos o empresas sociales; sin embargo, de acuerdo con la Ley de la Economía Social y Solidaria, el FONAES atenderá iniciativas productivas del sector social de la economía mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, el desarrollo, la consolidación y la expansión de organismos del sector social de la economía y la participación en esquemas de financiamiento social. Un reto del programa es fortalecer la identificación, definición y diagnóstico de la problemática que busca resolver, así como la definición y cuantificación de sus poblaciones. Se sugiere garantizar que toda la información proporcionada por el programa al equipo evaluador para la realización de esta evaluación sea pública y de fácil acceso a través del sitio de internet del programa o la dependencia.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

Destacamos el esfuerzo del CONEVAL por sintetizar y presentar de forma homogénea los avances de los programas en la EED, sin embargo consideramos que debido a ello se deja de lado información relevante sobre el Programa. Si bien, reconocemos y agradecemos el esfuerzo del evaluador, es necesario precisar lo siguiente: la práctica de retomar como válidos ciertos hallazgos y conclusiones de evaluaciones anteriores sin valorar la procedencia de dichos resultados con base en el análisis integral de la información proporcionada por la institución no es pertinente. Derivado de ello se advierten aspectos críticos en el informe de la EED, como la confusión en la metodología de la medición del indicador de fin, hallazgos con datos desfasados y observaciones repetitivas.

Es incorrecto señalar que para determinar el resultado del indicador de fin son agrupadas las ocupaciones generadas y preservadas. En la definición, método y memoria de cálculo del indicador se observa que para su medición solo se utilizan el número de ocupaciones generadas por los proyectos productivos apoyados en cada ejercicio fiscal.

En cuanto a la metodología para la cuantificación de la población potencial no se puntualiza que su modificación es resultado de un esfuerzo institucional desarrollado para fortalecer los elementos de planeación y superar la recurrencia de los ASM derivados de evaluaciones externas.

Conscientes de que la evaluación de los programas se encuentra orientada hacia el presupuesto basado en resultados, consideramos que debido a la publicación y entrada en vigor de la LESS se valorará la utilidad de las recomendaciones derivadas de la EED, debido a que el Programa cambia de población objetivo a partir de 2013 y se operarán diferentes instrumentos para atender a la misma en 2014.

● Indicadores de Resultados

Fin

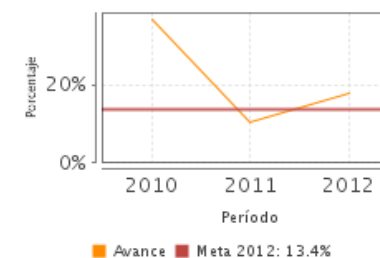
Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población comprendida en los deciles 1 a 6 de ingreso por hogar anual, mediante el otorgamiento de apoyos para la creación y consolidación de proyectos productivos.

Propósito

Población con ingresos anuales por hogar iguales o menores al decil 6 que se usa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares pesos crea y consolida unidades productivas.

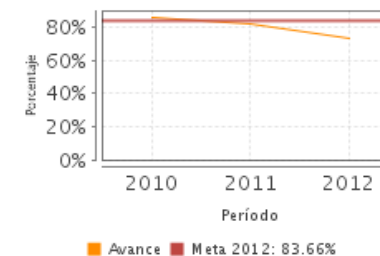
1. Porcentaje de ocupaciones generadas por el Programa en el segmento de micronegocios de bajos ingresos

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2008	Semestral	13.40	17.80	10.40



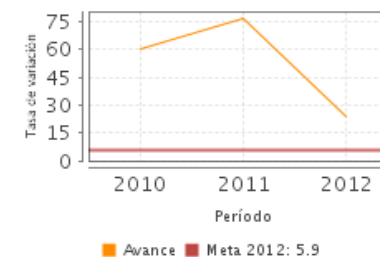
2. Porcentaje de unidades productivas consolidadas

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2010	Anual	83.66	72.73	81.60



3. Crecimiento porcentual de unidades productivas apoyadas para abrir un negocio

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Tasa de variación	2009	Anual	5.90	24.20	76.90



SD: Sin Dato ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

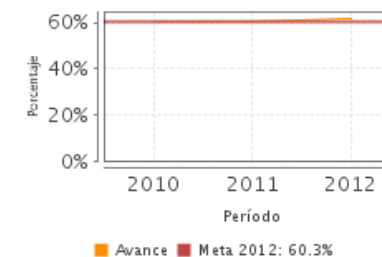
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

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

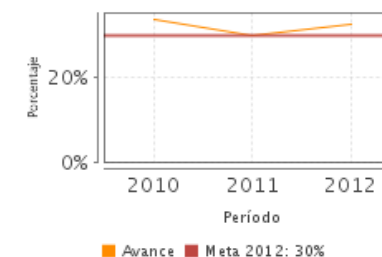
1. Porcentaje de mujeres beneficiadas por el FONAES con recursos para abrir o ampliar un negocio

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2008	Semestral	60.30	61.80	60.30



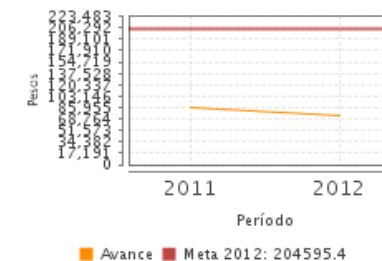
2. Porcentaje de recursos ejercidos para abrir o ampliar un negocio en los ocho estados con mayor índice de pobreza patrimonial en el país

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2008	Semestral	30.00	33.00	30.00



3. Inversión por apoyo para el fomento y consolidación de la banca social

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Pesos	2010	Trimestral	204,595.40	74,642.78	85,953.00



SD: Sin Dato ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

Reglas de Operación 2011 y 2012. Cambios a las Reglas de Operación 2011, 2012 y Criterios para 2013. Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 y 2011-2012. Evaluación Integral 2008-2009. Evaluación Específica de Desempeño 2008, 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011. Evaluación Específica Costo-Beneficio 2011-2012. Posición Institucional sobre evaluaciones externas (seis documentos). Plantilla de Población Atendida. Evolución de la Cobertura. Metodología para la Cuantificación de la Población Potencial y de la Población Objetivo. Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora. Avance en los aspectos susceptibles de mejora (abril y marzo). Consideraciones sobre el presupuesto del Fonaes 2007-2013. Estudios de Consolidación, Satisfacción y Seguimiento 2012. Matriz de Indicadores de Resultados 2012, 2011 y 2010. EED_MIR_10_Programas Federales Dirigidos al Financiamiento, y Reporte Ficha Economía. Ley para la Economía Social y Solidaria.

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

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La información es suficiente y de calidad para realizar la evaluación: cuenta con los documentos más relevantes como Matriz de Indicadores para Resultados; Reglas de Operación, distintas evaluaciones, posiciones institucionales sobre las evaluaciones, Documentos de Trabajo sobre Aspectos Susceptibles de Mejora, entre otros.

En el caso de la Plantilla de Población Atendida deben hacerse correcciones a efecto de que la información que contiene se refleje adecuadamente en el informe, pues un número importante de beneficiarios no tienen referenciada la localidad a la que pertenecen.

Los datos sobre presupuesto del programa registrados en el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED) no coinciden con los presentados por el Programa en el documento "Consideraciones del Presupuesto del Programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) 2007-2013".

Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 114,900
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: CIESAS
2. Coordinador de la Evaluación: María Antonieta Gallart N
3. Correo Electrónico: mantonietagallart@gmail.com
4. Teléfono: 5551061836

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817245
Manuel Triano Enríquez mtriano@coneval.gob.mx (55) 54817239
Manuel Lemas Valencia mlemas@coneval.gob.mx (55) 54817260

Unidad Administrativa Responsable del Programa:

Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

Datos del Titular:

Nombre: Carlos Rojas Gutiérrez
Teléfono: 26364335
Correo Electrónico: crojasg@inaes.gob.mx