# Resumen Ejecutivo

El FONAES forma parte de una estrategia del Gobierno Federal que, a través de la Secretaría de Economía, promueve las iniciativas productivas de la población de bajos ingresos. El FONAES tiene más de diez años de funcionamiento y se ha consolidado como un instrumento importante de promoción del desarrollo; su población objetivo está constituida por la población rural, campesinos e indígenas y grupos de áreas urbanas del sector social, que a través de un proyecto productivo, demuestren su capacidad organizativa, productiva y empresarial, y que tengan escasez de recursos para implementar sus proyectos. Asimismo, mediante los instrumentos Fondos y Cajas Solidarias canaliza recursos a través de instituciones que otorgan apoyos directamente a la población objetivo del Programa. Los beneficiarios finales de los apoyos pueden ser (según las características de cada tipo de apoyo), individuos de bajos ingresos, o bien grupos o empresas sociales conformados por personas que corresponden a la población objetivo del Programa.

Durante el período del 1 Enero al 31 de Diciembre de 2003 el FONAES otorgó apoyos por un valor aproximado de 968 millones de pesos. El monto ejercido en 2003 representa un incremento de 64% en términos nominales y un 58% en términos reales respecto al año 2002.

En cumplimiento a lo solicitado por el H. Congreso de la Unión en el Artículo 54 fracción IV inciso b) del DPEF y conforme a lo establecido en el Acuerdo de la SHCP y la SFP publicado en el DOF el 30 de abril de 2002 se realiza una evaluación del desempeño del FONAES para el ejercicio fiscal 2003. Las fuentes principales para la evaluación provienen del análisis de los informes de evaluación anteriores, procesamiento y análisis de las bases de datos estadísticos disponibles proporcionadas por el FONAES, encuestas aplicadas a una muestra representativa de beneficiarios del Programa y entrevistas con funcionarios directivos y operativos tanto de las oficinas centrales como de las representaciones estatales o regionales. La información de campo para el análisis se recabó en 19 estados, que en conjunto representaron el 73 % de la inversión financiera ejercida por el Programa durante el período Enero-Diciembre 2003. Se aplicaron cuestionarios a una muestra de 230 beneficiarios pertenecientes a 65 grupos o empresas y a 22 funcionarios de las Representaciones Estatales o Regionales del Programa.

De acuerdo con la percepción de la gran mayoría de los beneficiarios los apoyos que reciben del Programa han sido muy importantes para desarrollar sus actividades económicas y los beneficios inmediatos que han obtenido por ser beneficiarios del Programa son principalmente cinco: tener acceso a recursos financieros baratos; experiencia organizativa; generación de mayores ingresos; generación de empleos familiares y obtener independencia de los prestamistas locales. Por otra parte respecto a su forma de operación consideran que es adecuada en virtud de que los trámites para acceder a los apoyos son relativamente fáciles de realizar, las condiciones y requisitos son razonables y existe suficiente información de los mismos, pero destacan que las acciones de acompañamiento con capacitación y asesoría técnica para el desarrollo de los proyectos son insuficientes.

La cobertura del FONAES es en todo el territorio nacional ya que cuenta con Representaciones en los 31 estados y en el Distrito Federal.

Asimismo se observa un cambio importante en la asignación absoluta y participación relativa entre los estados respecto a 2002.

Sobresalen por su crecimiento, Baja California Sur que de representar el 0.36% del total ejercido en 2002 pasa a un 3% en 2003; Sonora de haber ejercido el 2% en 2002 pasa a ejercer casi el 7% en 2003; Nuevo León de haber representado el 2% en 2002 pasa a representar el 4%; Chihuahua ejerció el 1.3% en 2002 y el 3% en 2003. Estos cuatro estados están clasificados como de baja y muy baja marginalidad. Sólo Nayarit y Guanajuato dentro de este grupo de seis estados con mayor crecimiento en 2003, exhiben alta marginalidad.

El 53% del monto total otorgado fue a estados con muy alto y alto grado de marginación, mientras que el 37% fue a estados con bajo y muy bajo grado de marginación. Dentro de los cinco principales estados apoyados en 2003 dos de ellos, Sonora y Jalisco son de baja marginalidad, mientras que los otros tres Chiapas, Michoacán y Veracruz son de alta y muy alta marginalidad.

La ampliación del presupuesto del FONAES en 2003 benefició principalmente a IPM, AFM y Cajas que, en términos nominales, prácticamente duplicaron el monto de sus apoyos respecto a 2002. CRS, PROCOMER, CTS y ADE también tuvieron aumentos aunque más moderados y Fondos disminuyo el monto de sus apoyos respecto a 2002, esto debido a que no se concluyó el registro o renovación ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico de los fondos, por lo que no fue posible ejercer recursos.

El esquema de financiamiento que promueve el FONAES contribuye a solventar el problema de información asimétrica entre la población de bajos ingresos e instituciones de financiamiento. Una selección más rigurosa de los proyectos ha tendido a reducir el riesgo de incumplimiento de los compromisos financieros; los montos de apoyo son suficientes para el tipo de proyectos productivos que emprende este sector de la población; los requisitos para acceder a los apoyos parecen razonables y las condiciones establecidas para el reintegro de los mismos son adecuadas, pero es necesario fortalecer los servicios de acompañamiento, para evitar que se reduzca sensiblemente la probabilidad de éxito de los proyectos.

La estrategia de apoyo del FONAES a la comercialización es correcta ya que los problemas de mercado son en muchas ocasiones decisivos para determinar la consolidación de los grupos o empresas. La complementariedad del FONAES con otros programas de gobierno se realiza en la medida de sus posibilidades y cuando existe disposición de otros programas al trabajo conjunto. El seguimiento de los proyectos por parte del Programa es algo que, a pesar de las dificultades para hacerlo dadas las restricciones de personal y recursos materiales y financieros, ha ido mejorando en los últimos años. No obstante uno de los problemas centrales para realizar un seguimiento de todos los proyectos es la falta de personal operativo en campo.

Aunque en general se valora como positivo el hecho de que las Representaciones Estatales dispongan de mayor margen de libertad para el trámite de la selección y autorización de los proyectos y para la asignación de recursos, parece que aún no hay consenso entre los funcionarios de las Representaciones Estatales en que el proceso de desconcentración del FONAES, iniciado en 2002, esté contribuyendo a mejorar la operación del Programa en el ámbito regional. En cualquier caso, dado lo reciente del proceso, es aún prematuro concluir acerca de la efectividad del mismo.

Un aspecto notable en su operación es enfatizar que los apoyos no son a fondo perdido sino que son recuperables incluyendo una tasa de actualización. Por otro lado la cultura del no pago parece estar cambiando entre los beneficiarios que saben de los compromisos de reintegro contraídos y buscan mecanismos para garantizar que entre ellos mismos se obliguen a pagar.

Con base en diferentes variables socioeconómicas se hizo una caracterización del beneficiario típico y puede concluirse que el Programa sí está apoyando a personas o grupos definidos como población objetivo en sus Reglas de Operación. Por otra parte, de la revisión de los expedientes de los grupos atendidos, entrevistas con los integrantes de los grupos y con los promotores del Programa en las Representaciones Estatales, también pudo verificarse que se cumple con los principios de focalización, temporalidad, complementariedad y corresponsabilidad social. Asimismo pudo constatarse que los beneficiarios seleccionados cumplen con los criterios de selección para ser beneficiarios del Programa.

En lo que se refiere a beneficios derivados de la instrumentación del FONAES, es posible identificar los siguientes: genera empleos tanto permanentes como temporales e indirectos, aumenta el arraigo de la población; favorece consolidación de empresas sociales y grupos de trabajo; aumenta la capacidad productiva de las empresas; permite la diversificación de la producción; contribuye al fomento de la formación empresarial; coadyuva en la mejoría de la calidad de los productos; disminuye la dependencia de las fuentes informales de crédito; acceso a recursos financieros de costo bajo o nulo; ayuda a aumentar la equidad de género.

Por lo que respecta al cálculo de la relación beneficio costo de un Programa como éste, no es sencillo, ya que gran parte de los beneficios no pueden cuantificarse en términos monetarios y algunos otros sólo puede hacerse parcialmente. El costo de operación por peso prestado del Programa (es decir, la relación entre los servicios personales y la inversión financiera) se redujo sensiblemente en 2003 comparado con el año anterior, tanto por una significativa reducción de plazas como por un aumento importante de la inversión financiera derivado de ampliación al presupuesto, lo que sin duda es un indicador de mejoría en la eficiencia con la que opera.

## Cumplimiento de los objetivos

### Generales

- En general, los proyectos apoyados durante 2003 son viables y sustentables.
- Existe evidencia que permite afirmar que la tendencia es que se consolide la formación empresarial de los beneficiarios apoyados en dicho periodo.
- Durante 2003 se promovió de manera satisfactoria la organización empresarial de los beneficiarios del FONAES en torno a sus actividades productivas. Sin embargo, parte de esta organización obedece al propósito de cubrir los requisitos para acceder al apoyo.

### Específicos

- Con base en los resultados obtenidos se concluye que las actividades del FONAES en el país incrementan de forma importante el acceso al financiamiento de proyectos empresariales, procurando optimizar los recursos gubernamentales involucrados en los proyectos apoyados, incrementando con ello el número de empresas exitosas, y mejorando la capacidad humana, técnica, organizativa y financiera en las empresas sociales.
- El trabajo desarrollado por el FONAES ha permitido incrementar la demanda por proyectos productivos que cumplen con los criterios de viabilidad y sostenibilidad contribuyendo con ello al desarrollo regional del país, limitada por el tamaño relativo del presupuesto asignado por la H. Cámara de Diputados.
- En general el modelo FONAES ha tenido éxito al potenciar de manera importante los recursos y capacidades de los grupos y empresas sociales atendidos.
- El FONAES ha cumplido el objetivo de promover la equidad de género a través de tipos de apoyo específicos y generales, detectándose un mayor éxito en el primero.

## Cumplimiento de las Reglas de Operación

- En términos generales se verifica que el Programa atiende a la población objetivo, señalada en las Reglas de Operación.

- En general se cumple con los requisitos exigidos para el otorgamiento de los apoyos, detectándose que en la parte del proyecto que se refiere al estudio de mercado y al plan de negocios, aspectos en los cuales el FONAES ha hecho énfasis en los últimos años, pueden ser mejorados.

- Los efectos positivos del proceso de desconcentración han sido diferentes según los conceptos que se traten. Por ejemplo, ha habido un mejor resultado en la identificación de oportunidades y necesidades locales y regionales, que en la entrega de recursos y en el proceso de atención, dictamen y autorización de las solicitudes. Sin embargo, dado

lo reciente del proceso es aún prematuro decir conclusiones definitivas acerca de su efectividad.

- Dentro de las limitantes del proceso de desconcentración está la ausencia de capacidad suficiente en aspectos técnicos, normativos y de recursos en las representaciones estatales.

- La complementariedad del FONAES con otros programas gubernamentales de apoyo a la misma población objetivo es escasa, se realiza en la medida de sus posibilidades y cuando existe disposición de otros programas al trabajo conjunto.

- Se cumple con los principios de focalización, temporalidad, complementariedad y corresponsabilidad social.

- El funcionamiento de los órganos colegiados es adecuado.

**Impactos**

- El Programa provee recursos financieros baratos a la población objetivo.

- Los beneficiarios registraron un incremento en sus ingresos por participar en el Programa.

- De manera fundamental se consolidaron empleos y de manera adicional se generaron empleos tanto familiares como externos.

- Se produjo una disminución en la dependencia de los prestamistas locales.

- Se fortaleció la capacidad organizativa de los beneficiarios.

- El Programa contribuyó a la equidad de género y al empoderamiento de las mujeres.

## Recomendaciones

**De los procesos**

- El esquema de financiamiento debe de ir acompañado de asistencia técnica y capacitación desde el principio.

- Procurar la complementariedad del FONAES con otros programas gubernamentales.

- En los proyectos pecuarios apoyados por el FONAES, es indispensable incluir componentes de salud animal. En el caso de los agrícolas, sobre todo en los de

hortalizas y frutas, capacitar a los productores en las buenas practicas agrícolas de la inocuidad alimentaria.

- Dentro del esquema operativo dar mayor importancia al proceso de recuperación del apoyo.

- Debe hacerse una definición clara de qué son los proyectos estratégicos y de impacto regional y de los criterios de tal manera que no se conviertan en bolsa de imprevistos para su aplicación.

- Para el caso de los proyectos estratégicos y de impacto regional así como para otros proyectos individuales que involucren a varios grupos de productores que desarrollen la misma actividad, se debe elaborar y pagar por parte del FONAES un solo proyecto.

- Asimismo es necesario reconocer como de impacto regional otros apoyos dados en años anteriores y en el mismo 2003 de acuerdo a la estrategia de desarrollo regional que contempla la incorporación de todas las empresas y proyectos del FONAES, susceptibles de formar parte en el corto o mediano plazo de un proyecto más amplio de impacto regional.

- En el caso de los apoyos otorgados a organizaciones nacionales se sugiere que sean entregados directamente a los beneficiarios miembros de esas organizaciones sin la intermediación de sus organizaciones nacionales, ya que en ocasiones las desventajas superan a las ventajas, esto con el fin de evitar prácticas clientelares y maximizar el impacto de los apoyos, además de disminuir el riesgo de la posterior desintegración de los grupos.