



## ÍNDICE

<b>EVALUACIÓN DE DISEÑO .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>II. Antecedentes del Programa.....</b>	<b>10</b>
II.1. Órgano desconcentrado de la SEDESOL.....	11
II.2. Órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.....	18
II.3. Evolución de los instrumentos de apoyo.....	27
<b>III. Diagnóstico del problema focal .....</b>	<b>30</b>
III. 1. Identificación y definición del problema focal.....	30
III. 2. Cuantificación y caracterización de la población potencial y objetivo ....	36
III. 3. Marco teórico relevante de la economía social .....	44
III.3.1 Organizaciones sin fines de beneficios económicos.....	47
III.3.2 Organizaciones que persiguen beneficios económicos.....	53
III.3.3 Organizaciones que apoya FONAES .....	58
III.3.4 Elementos necesarios para la consolidación de las empresas sociales .....	59
III.3.5 Elementos para la consolidación de empresas sociales utilizados por FONAES.....	71
III. 4. Antecedentes, evolución y perspectivas.....	84
III.4.1 Antecedentes, evolución y perspectivas de las políticas públicas orientadas al apoyo a la promoción y la capacitación empresarial .....	85
III.4.2 Antecedentes, evolución y perspectivas del Sistema Financiero Rural .....	96
III. 5. Justificación para la intervención del Estado .....	112
III. 6. Experiencia internacional .....	114
III. 6. 1 Europa Occidental.....	114
III. 6. 2 Canadá (Quebec).....	117
III. 6. 3 Polonia.....	119
III. 6. 4 Colombia.....	122
III. 6. 5 México - FONAES.....	124
III. 7. Implicaciones jurídicas y de diseño institucional en la eficacia y eficiencia de FONAES .....	127
III. 7. 1 Legislación de la empresa social en el Mundo.....	127
III. 7. 2 Naturaleza jurídica del FONAES.....	132
III. 7. 3 Implicaciones en términos de eficacia y eficiencia del otorgamiento de subsidios en forma directa.....	135
III. 8. Conclusiones y recomendaciones de la sección.....	138
<b>IV. Planeación estratégica .....</b>	<b>143</b>
IV.1. Visión y misión .....	143
IV.2. Retos y prioridades .....	146
IV.3. Objetivos de corto, mediano y largo plazo .....	146
IV.4. Estrategias y líneas de acción.....	152



IV.5.	Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas .....	175
IV.6.	Indicadores, metas y avances .....	184
IV.7.	Conclusiones y recomendaciones de la sección.....	186
<b>V.</b>	<b>Marco lógico .....</b>	<b>191</b>
V.1.	Vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012. ....	192
V.2.	Vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos con el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía 2007 - 2012 .....	195
V.3.	Análisis de involucrados .....	196
V. 3. 1	<i>Beneficiarios FONAES</i> .....	197
V. 3. 2	<i>Organizaciones Sociales</i> .....	199
V.4.	Árbol de problemas .....	200
V.5.	Árbol de objetivos .....	203
V.6.	Matriz de Marco Lógico .....	205
V.7.	Conclusiones y recomendaciones de la sección.....	221
<b>VI.</b>	<b>Diseño operativo .....</b>	<b>223</b>
VI.1.	Criterios de selección, seguimiento y accesibilidad del Programa.....	224
VI. 1. 1	<i>Selección de los beneficiarios en términos de la focalización</i> .....	224
VI. 1. 2	<i>Evaluación de los proyectos</i> .....	238
VI. 1. 3	<i>Tipos de apoyo</i> .....	241
VI. 1. 4	<i>Entrega de los apoyos</i> .....	245
VI. 1. 5	<i>Seguimiento de los resultados</i> .....	246
VI.2.	Análisis de duplicidad, complementariedad y sinergia con otros programas federales .....	247
VI.3.	Conclusiones y recomendaciones de la sección.....	269
<b>VII.</b>	<b>Propuesta de rediseño de los apoyos otorgados por FONAES .....</b>	<b>275</b>
VII.1.	Estrategia 1. Formación de Empresas Sociales .....	283
VII.1.1	<i>Componente 1. Emprendimiento y constitución de Empresas Sociales</i> .....	283
VII.2.	Estrategia 2. Financiamiento de las Empresas Sociales .....	290
VII.2. 1	<i>Componente 2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos</i> .....	290
VII.2. 2	<i>Componente 3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos.</i> .....	295
VII.3.	Estrategia 3. Fortalecimiento de las empresas sociales.....	299
VII.3. 1	<i>Componente 4. Empresas sociales tienen mayores capacidades técnicas</i> .....	299
VII.3. 2	<i>Componente 5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas</i> .....	301
VII.3. 3	<i>Componente 6. Empresas Sociales tienen promoción comercial.</i> ..	304
VII.4.	Estrategia 4 (transversal). Mentores y organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación y consolidación de las Empresas Sociales ..	307



VII.4. 1	Componente 7 Mentores y organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales.....	307
VII.5.	Pertinencia de los apoyos .....	331
VII.6.	Conclusiones y recomendaciones de la sección.....	338
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones de la Evaluación de Diseño.....</b>	<b>343</b>
<b>EVALUACIÓN DE PROCESOS .....</b>		<b>365</b>
<b>I.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>366</b>
<b>II.</b>	<b>Metodología .....</b>	<b>369</b>
II.1.	Estudio de Gabinete .....	369
II.2.	Estudio de Campo.....	371
II.2. 1	Diseño del cuestionario.....	371
II.2. 2	Selección de Representaciones Federales.....	371
II.2. 3	Levantamiento de la información .....	372
II.2. 4	Sistematización de la información.....	374
II.3.	Características del Programa.....	374
II.4.	Estructura de la Evaluación de Procesos .....	376
<b>III.</b>	<b>Descripción de la operación y los procesos del Programa.....</b>	<b>377</b>
III.1.	Descripción empírica .....	382
III.2.	Resultados.....	383
III.3.	Conclusiones del Apartado .....	386
III.4.	Recomendaciones.....	388
<b>IV.</b>	<b>Identificación y etiquetado de procesos .....</b>	<b>390</b>
IV.1.	Objetivo .....	390
IV.2.	Metodología.....	390
IV.3.	Resultados.....	390
IV.4.	Conclusiones del Apartado .....	391
<b>V.</b>	<b>Medición de atributos de los procesos .....</b>	<b>392</b>
V.1.	Objetivo .....	392
V.2.	Metodología.....	392
V.3.	Medición del Atributo Eficacia .....	393
V.4.	Medición del Atributo Oportunidad .....	396
V.5.	Medición del Atributo Pertinencia .....	397
V.6.	Medición del Atributo Suficiencia .....	399
V.7.	Conclusiones del Apartado .....	400
<b>VI.</b>	<b>Descripción de problemas y buenas prácticas en la operación .....</b>	<b>401</b>
VI.1.	Objetivo General.....	401
VI.2.	Metodología.....	401
VI.3.	Resultados.....	402
<b>VII.</b>	<b>Percepción y satisfacción .....</b>	<b>415</b>
VII.1.	Metodología.....	415
VII.2.	Resultados.....	415



VII.3.	Conclusiones del Apartado.....	431
VII.4.	Recomendaciones.....	432
<b>VIII.</b>	<b>Algunos resultados relevantes para la operación del Programa.....</b>	<b>434</b>
VIII.1.	Coordinación entre diferentes actores.....	434
VIII.1.1	<i>Metodología</i> .....	434
VIII.1.2	<i>Resultados</i> .....	434
VIII.1.3	<i>Conclusión del Apartado</i> .....	437
VIII.1.4	<i>Recomendación</i> .....	438
VIII.2.	Focalización del Programa.....	438
VIII.2.1	<i>Focalización vía ingresos de la población</i> .....	438
VIII.2.2	<i>Focalización vía consolidación</i> .....	446
<b>IX.</b>	<b>Fortalezas y Debilidades Operativas del Programa y Recomendaciones...</b>	<b>450</b>
IX.1.	Objetivo.....	450
IX.2.	Metodología.....	450
IX.3.	Resultados.....	451
IX.3.1	<i>Proceso Planeación</i> .....	451
IX.3.2	<i>Proceso Difusión</i> .....	454
IX.3.3	<i>Solicitud de apoyo</i> .....	456
IX.3.4	<i>Selección de beneficiarios</i> .....	457
IX.3.5	<i>Producción y compra de apoyos</i> .....	459
IX.3.6	<i>Distribución de apoyos</i> .....	461
IX.3.7	<i>Entrega de apoyos</i> .....	463
IX.3.8	<i>Utilización de apoyos</i> .....	463
IX.4.	Debilidades y Fortalezas de las Representaciones Federales.....	466
IX.4.1	<i>Capacidad de Recursos Humanos</i> .....	466
IX.4.2	<i>Capacidad Material</i> .....	467
IX.4.3	<i>Personal para Evaluación de Solicitudes</i> .....	467
IX.4.4	<i>Grado de eficacia en la implementación de las etapas de solicitud y entrega de los apoyos</i> .....	469
IX.4.5	<i>Indicadores de horas hombre invertidas en los procesos de solicitud de apoyos y evaluación de solicitudes</i> .....	470
<b>X.</b>	<b>Aspectos importantes a considerar de los procesos de FONAES .....</b>	<b>474</b>
X.1.	Estrategia de Comunicación del Programa.....	474
X.1.1	<i>Recomendaciones</i> .....	475
X.2.	Apoyos por Convocatoria o por orden de prelación.....	476
X.3.	Convocatorias diferenciadas para otorgar apoyos para proyectos productivos de Organizaciones Sociales.....	477
X.4.	Correspondencia entre el proceso de verificación de solicitudes y la acreditación de aportación de bienes.....	478
X.5.	Criterios de las Representaciones Federales y los Comités Técnicos para no autorizar los proyectos.....	480
X.6.	Conclusiones del Apartado.....	480
<b>XI.</b>	<b>Conclusiones generales de la Evaluación de Procesos.....</b>	<b>483</b>



<b>EVALUACIÓN DE IMPACTO .....</b>	<b>487</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>488</b>
<b>II. Consideraciones Estadísticas y de Diseño Muestral.....</b>	<b>490</b>
II.1. Estimaciones Estadísticas.....	490
II.2. Diseño Muestral.....	498
II.3. Errores Muestrales y Potencia de Prueba .....	511
<b>III. Análisis Microeconómico del Impacto de FONAES.....</b>	<b>521</b>
III.1. Evaluación de impacto vía consolidación de empresas.....	523
III.1.1 Metodología para identificar el grupo de comparación (índice de consolidación).....	524
III.1.2 Método de regresión .....	528
III.1.3 Resultados de la regresión.....	530
III.2. Impacto de los apoyos de FONAES vía cambios en las ventas, ganancias, trabajo e ingreso de los socios de las empresas sociales.....	540
III.2.1 Modelos de Efectos sobre ventas.....	548
III.2.2 Modelos de Efectos sobre ganancias.....	561
III.2.3 Modelos de Efectos sobre el ingreso promedio de los socios. ....	569
III.2.4 Modelos de Efectos sobre el número de trabajadores.....	575
III.2.5 Impacto en el Costo-beneficio de los beneficiarios.....	582
III.2.6 Impacto de Impulso productivo a las Mujeres.....	584
III.2.7 Conclusiones.....	585
<b>IV. Evaluación de Impacto de los apoyos otorgados a las ESF .....</b>	<b>597</b>
IV.1. Impacto de los apoyos otorgados para la apertura, operación y consolidación de las Empresas Sociales de Financiamiento.....	597
IV.2. Pertinencia de los incentivos para la creación de cajas solidarias o la apertura de nuevas sucursales de ESF en operación.....	600
<b>V. Resultados de la matriz de indicadores .....</b>	<b>603</b>
<b>VI. Evaluación Cualitativa de Empresas Sociales de FONAES .....</b>	<b>615</b>
VI.1. El vínculo entre su contexto y su ocupación.....	617
VI.2. Conformación de las empresas sociales.....	619
VI.3. Conocimiento: Empresas sociales y su organización administrativa....	621
VI.3.1 Administración financiera.....	622
VI.3.2 Administración de recursos humanos.....	624
VI.4. Conocimiento y percepción: apoyos a empresas sociales.....	625
VI.4.1 Percepción de trámites y otorgamiento de apoyos FONAES.....	626
VI.4.2 Conocimiento y percepción de FONAES.....	628
VI.5. Recomendaciones.....	629
VI.5.1 Reglas de operación / RUBRO: selección de beneficiarios.....	629
VI.5.2 Mejoramiento: Gobernanza interna de las empresas .....	631
VI.5.3 Mejoramiento: Sustentabilidad de las empresas .....	632
<b>VII. Conclusiones de la Evaluación de Impacto.....</b>	<b>634</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>642</b>



## ÍNDICE DE ANEXOS

### **ANEXOS EVALUACIÓN DE DISEÑO:**

**Anexo 1: Selección de los Beneficiarios**

**Anexo 2: Análisis de Duplicidad, Complementariedad o Sinergia de FONAES**

**Anexo 3: Matriz de Indicadores de Resultados 2009 Elaborada por FONAES**

**Anexo 4: Análisis de la Evolución de los Apoyos en Reglas de Operación de FONAES**

### **ANEXOS EVALUACIÓN DE PROCESOS:**

**Anexo 1: Ficha de Características Generales del Programa**

**Anexo 2: Ficha de Descripción General de Procesos y Flujograma General**

**Anexo 3: Ficha Narrativa de Procesos y Flujograma**

**Anexo 4: Ficha de Identificación y Etiquetado de Procesos**

**Anexo 5: Fichas Electrónicas de Indicadores de este Documento**

**Anexo 6: Ficha de Análisis de Congruencia entre la Operación y la Normatividad**

**Anexo 7: Ficha Resumen de Indicadores, Fortalezas y Debilidades de los Procesos**

**Anexo 8: Formato de Entrevistas Semi-Estructuradas**

### **ANEXOS EVALUACIÓN DE IMPACTO:**

**Anexo 1: Resultados de Regresión Vía Consolidación**

**Anexo 2: Promoción Comercial**

**Anexo 3: Regresiones FGLS Realizadas**

**Anexo 4: Resultados de la Matriz de Indicadores**

**Anexo 5: Anexo de la Evaluación Cualitativa**

**Anexo 6: Incubación de Negocios**

**Anexo 7: Línea Basal**

### **ANEXOS DE TRABAJO EN CAMPO:**

**Anexo 1: Tablas de Frecuencia Responsables**

**Anexo 2: Tablas de Frecuencia Socios**



# EVALUACIÓN DE DISEÑO



## I. Introducción

El presente informe de diseño forma parte de la Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), la cual está enmarcada en el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2008 de los Programas de la Administración Pública Federal que señala que deberá realizarse una evaluación de impacto para el Programa, lo cual es acorde con las directrices señaladas en el Presupuesto Basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa para la Mejora de la Gestión.

Asimismo, se tiene como objetivo determinar la consistencia del diseño conceptual y operativo del FONAES en relación con la problemática focal que pretende resolver y el contexto específico en que interviene. En este sentido, los términos de Referencia de la presente evaluación identifican como problema focal a *“la falta de acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables”*.

De acuerdo a dichos términos, el documento contempla cuatro secciones: 1) El diagnóstico del problema focal, 2) La planeación estratégica, 3) El marco lógico y 4) El diseño operativo del Programa. La metodología ocupada como eje rector del análisis fue el Enfoque de Marco Lógico (EML) y la metodología de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Complementariamente se ha incorporado la sección 5) Propuesta de rediseño de los apoyos otorgados por FONAES, a fin de presentar de manera integrada los hallazgos y observaciones vertidas a lo largo de las cuatro secciones antes mencionadas.

La Metodología empleada consistió en revisar y analizar en trabajo en Gabinete la documentación y bibliografía relevante acerca del origen y la evolución del programa, la normatividad del mismo y las evaluaciones externas que se han





realizado al programa. Asimismo, se analizó la literatura relevante en materia de empresas sociales, y las experiencias internacionales documentadas al respecto.

Por otro lado, se utilizaron los resultados relevantes para el diseño de FONAES obtenidos de la encuesta aplicada a responsables y socios de proyectos productivos, y del análisis estadístico realizado en la Evaluación de Impacto del programa.

Se espera que los resultados de la presente Evaluación contribuyan a sentar las bases que permitan planear de mejor manera la evolución y cambios tentativos a realizar en el Programa con el objeto de solucionar el problema de *“baja consolidación de proyectos productivos por parte de las empresas sociales”* que se pretende resolver a través del mismo.



## II. Antecedentes del Programa

En diciembre de 1988, el Gobierno Federal crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) – “instrumento de política social que estaba encaminado a la superación de los rezagos sociales más lacerantes de los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana” –, buscando cambiar el enfoque de la política de combate a la pobreza de paternalista, y con visiones sectoriales, a un enfoque con una mayor descentralización de los recursos y las decisiones. Con este nuevo enfoque se intenta generar un nuevo esquema de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno con una nueva relación entre éste y los beneficiarios en la realización de obras del desarrollo social.

De acuerdo al Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México (IPNSM-1999), el PRONASOL surgió como respuesta al entorno social adverso derivado de la crisis de 1982 donde, seis años después, se habían ampliado los rezagos sociales, que no habían sido superados en los años de estabilidad, por dos situaciones: 1) reducciones en el gasto social, por el ajuste económico, y 2) la caída del ingreso real y el empleo formal.

De esta forma, según el IPNSM-1999, la implementación de PRONASOL estaba fundamentada en combatir a la pobreza desde tres frentes: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Dichas vertientes, según los autores de dicho documento, respondían a un diagnóstico que reconocía las grandes disparidades entre regiones y el predominio de actividades rudimentarias y poco remuneradas en los estratos de más bajos ingresos, las causas estructurales de la pobreza.

En lo que respecta al apoyo a la producción, las primeras acciones consistieron en otorgar "créditos a la palabra" para cultivos de subsistencia, principalmente de maíz y frijol, principal alimentación de muchos campesinos pobres. Sin embargo,



no fue sino a partir del segundo año de operación del programa que se comenzaron diferentes acciones con la finalidad de explorar alternativas productivas más rentables para las comunidades más pobres: una de esas acciones consistió en fomentar actividades productivas diferentes a las tradicionales, donde se exploró la fruticultura, el cultivo de especias y la acuicultura. Desafortunadamente, estas actividades fueron realizadas en zonas destinadas a la agricultura o a la ganadería extensivas, lo cual generó un agotamiento de la tierra por la poca vocación que ésta tenía para esas actividades.

Otro tipo de acciones, fue el tratar de “conciliar las demandas de los campesinos pobres con la preservación del medio ambiente. De esta forma se llevaron a cabo experimentos en busca de patrones de producción de menor impacto ecológico, que contemplaran la introducción de nuevos cultivos y la capacitación en nuevas técnicas de producción para los pobladores. Aunque con resultados interesantes, el impacto de estas acciones fue muy limitado geográficamente” (IPNSM-1999).

No fue sino hasta finales del año 1991 que se dio un importante avance en el desarrollo de la vertiente productiva con la creación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

### II.1. Órgano desconcentrado de la SEDESOL

El primer antecedente de FONAES se remonta a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, la cual fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto (más adelante SEDESOL), que tuvo a su cargo la elaboración y coordinación de la ejecución del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (1991).



En ese año, el Gobierno Federal decidió emprender una serie de acciones, encaminadas en lograr el abatimiento de la pobreza extrema, para facilitar *“una adecuada orientación y aplicación de recursos para impulsar el desarrollo productivo de campesinos y de grupos urbanos, con la participación de la Federación, los estados y los municipios, así como de los sectores social y privado”*<sup>1</sup>.

Para ello, se introdujo el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad el cual, según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1991, tenía *“por objeto impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos que se brinden a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares”*.

Asimismo, el artículo segundo de dicho decreto indicaba que el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad debería establecer:

*I.- Los criterios para la promoción y fortalecimiento de empresas que agrupen a campesinos, a indígenas, así como a grupos de población de las áreas urbanas;*

*II.- Las políticas para apoyar a las empresas antes citadas, con obras de infraestructura que requieran para realizar eficientemente sus actividades;*

*III.- Las acciones encaminadas a identificar mercados y apoyar a las referidas empresas para la comercialización, en las mejores condiciones, de sus productos y servicios;*

*IV.- Los lineamientos para promover, fomentar y financiar proyectos relacionados con las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares, y*

---

<sup>1</sup> <http://www.fonaes.gob.mx/pdf/na/1/D041291.pdf>. (Septiembre 2009)



*V.- Los criterios de transferencias de recursos que coadyuven en la operación de las empresas y en la realización de los proyectos mencionados en las fracciones anteriores”.*

Al inicio de su operación, según Mendoza (2006), la Coordinación del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad operó en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como órgano, junto con otros fondos, de la rama de la producción.

A partir de 1994, dicho Coordinación fue un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y desde 1994 hasta 1999, junto con otros programas como “Crédito a la palabra”, “Empleo temporal”, y “Fondos indígenas”, se orientó a la creación de oportunidades de ingreso y empleo. De hecho, según el IPNSM-1999, en 1992 el FONAES “apoyó 3,643 empresas, dando empleo a 19,237 trabajadores. En 1993 se financiaron 5,567 proyectos y se crearon 22,906 empleos”, mientras que la meta en 1994 era apoyar 5,000 proyectos de Empresas de Solidaridad.

Un hecho relevante es que 80% de las empresas apoyadas en esos primeros años se encontraban en el ámbito rural y la mitad de ellas tenían que ver con la comercialización de productos primarios, mientras que el resto estaban abocadas a actividades agroindustriales: Asimismo, el impacto de dichos apoyos en estos años es difícil de cuantificar por la falta de información sobre el valor de la producción generada, y los empleos creados, por estas empresas.

Al respecto de estas dificultades para evaluar el impacto del programa, en el año 2000, aún siendo un organismo desconcentrado de SEDESOL, se realizó una auditoría a FONAES abarcando el periodo 1998-2000, determinándose diversas debilidades en el diseño y operación del programa, y en el impacto del mismo, en



particular en relación a la recuperación de los apoyos por parte de las empresas sociales y la consolidación de las mismas<sup>2</sup>:

*“1. Ésta no estableció metas de mediano plazo para la creación y consolidación de empresas, ni metas anuales por entidad federativa, ya que el programa opera a petición de parte de los grupos y empresas sociales constituidos y no con una estrategia de promoción que las forme y consolide.*

*2. Los apoyos del programa se otorgan mediante instrumentos de tipo directo, por medio de Primer Paso Productivo, Capital de Riesgo, el apoyo a la organización de las cajas solidarias y el Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial (FAAFE), e indirectos, mediante los fondos de Financiamiento y Garantía, de Inversión y Reinversión y de Capitalización Empresarial, y las cajas solidarias que otorgan créditos con interés.*

*3. De los ocho instrumentos de apoyo, en los tres años analizados únicamente se presentaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación metas para los que corresponden a capital de riesgo, las cuales fueron establecidas con base en los montos promedio de inversión y los techos presupuestarios autorizados.*

*4. En dicho periodo el FONAES otorgó 10,128 apoyos solidarios, de los cuales 98.4% correspondieron a instrumentos financieros directos y 1.6% a indirectos.*

*5. Mediante los instrumentos directos Primer Paso Productivo y Capital de Riesgo, FONAES entregó 9,901 apoyos; de ellos, 50.7% dieron cobertura a las regiones de atención inmediata, 33.7% a las de atención prioritaria y 15.6% a otras regiones. Con esta distribución se dio cumplimiento de lo establecido en las Reglas de Operación del programa vigentes en 2000.*

---

<sup>2</sup> Tomos SICSA (2000). Capítulo IX.1.Sector Desarrollo Social, sub apartado IX.1.1. Secretaría de Desarrollo Social. <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2000i/ir2000/Tomos/Tomo9/SEDESOL1.html>.



6. *Respecto del impacto del programa, aun cuando se autorizaron seis indicadores en sus Reglas de Operación, cinco de ellos no contaban con los registros correspondientes, debido a que la base de datos del FONAES no fue compatible con los requerimientos de información de los indicadores.*
  
7. *Con la evaluación del indicador de empleo durante el trienio analizado, el FONAES generó un total de 275,868 puestos de ocupación, a través de los instrumentos de apoyo financiero Primer Paso Productivo y Capital de Riesgo, con una aportación total de 1,491.5 millones de pesos.*
  
8. *El análisis por regiones reveló que, tanto en las de atención inmediata como en las de atención prioritaria, la ocupación disminuyó en promedio 49.5%, al pasar de 84,619 empleos generados en 1998 a 42,733 en 2000, debido a que por falta de mercado y por la desintegración de los grupos sociales, los proyectos no lograron consolidarse.*
  
9. *La cartera vencida por quiebras de empresas apoyadas se incrementó en 33.3% al pasar de 457.7 millones de pesos en 1998 a 610.0 millones en 2000.*
  
10. *El programa no logró promover la equidad de género e impulsar la actividad productiva de las mujeres, ya que del total de empleos generados durante ese lapso, sólo el 22.5% correspondió a mujeres trabajadoras.*
  
11. *En relación con los recursos presupuestarios, el FONAES erogó en promedio anual 885.5 millones de pesos, monto superior en 5.2% al presupuesto promedio aprobado por la Cámara de Diputados, debido principalmente a que la SHCP autorizó recursos para apoyar el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias, operado por FONAES.*



12. *De la totalidad del gasto, se destinó 69.3% a las aportaciones solidarias a los grupos sociales, 29.8% a gasto corriente y 0.9% al capítulo de bienes muebles e inmuebles.*

13. *El gasto de las aportaciones solidarias fue financiado con recursos fiscales y el producto de las recuperaciones financieras.*

14. *Los recursos fiscales aumentaron su participación de 75.7% en 1998 a 94.5% en 2000, como consecuencia de que las recuperaciones disminuyeron su participación en el total de los apoyos otorgados, de 24.3% a 5.5% en esos mismos años, ya que en 2000 la SHCP sólo autorizó la utilización de 37.1 millones de pesos de las recuperaciones financieras, debido a que las empresas no pagaron sus amortizaciones hasta los meses de octubre a diciembre de 2000.”*

Por otro lado, el objetivo del programa de apoyar la crear y consolidación de empresas formadas por grupos sociales de escasos ingresos, fue la base para su cambio de adscripción. De hecho, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 31 de diciembre del 2000 se especifica el cambio de adscripción de FONAES a la Secretaría de Economía, dependencia a la cual le corresponde “coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar a empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines, así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieren para ese propósito”<sup>3</sup>.

En lo que respecta al apoyo de cajas solidarias, a lo largo del periodo 1992-2002 el programa buscaba apuntalar el establecimiento de cajas solidarias, a través de instrumentos similares a lo que actualmente es la vertiente de financiamiento de los proyectos productivos para la apertura de un negocio.

---

<sup>3</sup> Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad Enero-Agosto 2006. Universidad Autónoma de Chapingo. [http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/FONAES\\_EneAg06.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/FONAES_EneAg06.pdf)





De esta manera, la primer etapa del apoyo de FONAES para la Banca Social, consideraba prioritario la apertura de nuevas Empresas Sociales de Financiamiento (ESF), sin embargo, este apoyo, el cual es muy importante tratándose de empresas sociales de otros giros de negocio, resulta poco viable para el caso de la banca social, debido a los requerimientos de capital humano y financiero necesarios para la adecuada implementación del proyecto productivo denominado Caja Solidaria.

Asimismo, es importante señalar que para este periodo los apoyos del programa funcionaban como préstamos para los grupos o empresas sociales que pretendían emprender la formación de una caja solidaria, como lo establecen las reglas de operación 2000 del Programa *“el FONAES podrá otorgar **aportaciones solidarias recuperables a mediano plazo** (El plazo máximo era de 5 años, contados a partir del tercer año de operación de la caja solidaria), para cubrir la aportación de mobiliario, equipo informático y gastos administrativos previos a la operación de las cajas solidarias”*.

En este sentido, se puede concluir que en esta etapa la normatividad era consistente con la estrategia de apertura y consolidación de empresas sociales, en cuanto a que buscaba apoyar el establecimiento de nuevas empresas sociales de financiamiento. Sin embargo, dichos apoyos enfrentaban múltiples dificultades, principalmente, las relacionadas a la complejidad para que una ESF recién abierta alcance la consolidación, a partir de una dotación inicial de capital humano y financiero pobre, como suele suceder en la mayoría de los casos.

Asimismo, no contemplaba algunos “candados”, que actualmente son considerados indispensables para el éxito del proyecto, como puede ser el hecho de que las ESF estuvieran constituidas legalmente o que contaran con objetivos



con su comunidad claros en términos de lo establecido en el apartado Aspectos conceptuales de la Economía Social.

### II.2. Órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía

Para el ejercicio fiscal 2001, de acuerdo al artículo 71 del Decreto del Presupuesto publicado en el DOF el 31 de Diciembre del 2000, se consideró al Programa dentro del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa a cargo de la Secretaría de Economía (SE). Posteriormente, en el DOF el 6 de marzo de 2001, se indicó que el FONAES es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con atribuciones, entre otras, de ejecutar el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad y de aplicar los Recursos del Fondo creado para el apoyo del Programa.

Asimismo, en el DOF del 14 de marzo de 2002, se publica el Acuerdo por el cual se determinan las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad, para el ejercicio fiscal 2002, con la finalidad de dar claridad y transparencia al ejercicio de sus recursos que se canalizan a la población objetivo del mismo. A partir de ese año, existieron diferentes modificaciones a las Reglas de Operación del Programa: 2003, 2004, 2008 y 2009 (Ver anexo de Análisis de la Evolución de los Apoyos en Reglas de Operación de FONAES).

En el periodo de transición de SEDESOL a la SE, existen algunas tendencias en el nivel de apoyos que son relevantes. Por ejemplo, la vertiente denominada capital de trabajo solidario<sup>4</sup>, llamado así en el 2002, recibió más recursos cuando el FONAES pertenecía a SEDESOL que cuando perteneció a la SE – poco más de 850 millones de pesos en SEDESOL y poco más de 390 millones de pesos en SE

---

<sup>4</sup> “Entendido como la aportación que se otorgaba en forma directa a los grupos sociales para actividades productivas rentables que generaran oportunidades de empleo en el mediano plazo e ingresos suficientes para la recuperación del FONAES”. Mendoza (2006)



–. Según Mendoza (2006) este descenso se debió posiblemente a las dificultades de las organizaciones para constituirse y consolidarse como empresas sociales.

En lo que respecta al apoyo las cajas solidarias, la erogación en este rubro fue menor en el periodo en que FONAES estuvo sectorizado en SEDESOL, que cuando lo estuvo en SE. Según Mendoza (2006) a finales del 2000 se reportó un total de 222 cajas solidarias con casi 190 mil socios, para una inversión de aproximadamente 23 millones de pesos. En el 2001, se asignaron 34 millones de pesos, incluyendo los 30 millones como aportación extraordinaria para la constitución de la federación, como resultado de la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para la constitución de la Federación de Cajas Solidarias por mandato de ley, y para el 2005 dicha aportación subió poco más de 6 millones.

En lo que respecta a los recursos otorgados al instrumento denominado “apoyo al desarrollo empresarial” –acciones en capacitación, asistencia técnica y formación empresarial – estos muestran una tendencia creciente según Mendoza (2006). Al respecto, en el periodo con SEDESOL (1995-2000) este esquema recibió en promedio 80 millones de pesos medidos y en el periodo con SE (2001-2005) recibió 129 millones.

Con respecto a las Reglas de Operación (ROP) del FONAES vigentes de 2004 a 2007 se observa que no expresan claramente el diseño del Programa, ya que presentan una estructura complicada y poco clara, por lo que no refleja adecuadamente la lógica del Programa, lo cual es señalado en la Evaluación Externa de Consistencia y Resultados del Programa Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad 2007. En este sentido, dicha evaluación menciona entre otras cosas que:

- El objetivo general del FONAES no señala el impacto de largo plazo que desea tener el Programa sobre su población objetivo



- Los objetivos específicos del FONAES no señalan el objeto de ser del Programa y se limita a señalar algunos de los tipos de apoyos que otorga el Programa.
- No es explícita la definición de la cobertura del Programa en áreas urbanas.
- No es clara la definición de su población objetivo debido a que no señala que ésta se compone fundamentalmente de grupos y organizaciones.
- Las características de los apoyos del FONAES no están agrupados bajo una lógica adecuada acorde al objetivo que persigue cada tipo de apoyo.
- El concepto “escasez de recursos” no se encuentran claramente definido.
- Existen contradicciones respecto a la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios con el modelo de revolvencia propuesto por el programa.

Al respecto, con el objeto de hacer más eficaz, eficiente y transparente el otorgamiento de apoyos a la población beneficiaria, en diciembre de 2007 se publicaron las Reglas de Operación del Programa<sup>5</sup>, vigentes para 2008, identificándose como principales cambios los siguientes:

1. Precisión del concepto de escasez de recursos.
2. Prioridad de entrega de apoyos a las personas, grupos o empresas sociales que habiten en microrregiones y polígonos urbanos de pobreza.
3. Apoyo para actividades económicas que aprovechen las vocaciones productivas actuales o potenciales del lugar con que habitan.
4. Privilegio de los apoyos para activos de inversión.
5. Limitación a los apoyos de capital de trabajo.
6. Calificación de los apoyos acorde a un índice de rentabilidad social (IRS).
7. Creación de cuerpos colegiados para la autorización de los apoyos a proyectos productivos.

---

<sup>5</sup> El 29 de diciembre de 2008 se publicaron las Reglas de Operación de vigentes para el presente año; sin embargo, la evaluación contempla principalmente las ROP vigentes en 2008, aunque en algunos apartados de diseño se retoman las vigentes en el presente año.



8. Obligación del programa de dar seguimiento a los apoyos otorgados durante un año.
9. Establecimiento de incentivo para la revolvencia de los recursos<sup>6</sup>.
10. Eliminación del otorgamiento de apoyos a través de fondos y fideicomisos,
11. incremento al tope máximo de recursos que puede ser otorgado a proyectos exclusivos de mujeres o a proyectos de personas con discapacidad.

Si se toma en cuenta las ROP del 2009, se puede observar que, a partir del 2003, han existido diversas modificaciones tanto en los nombres de los apoyos, como en la población objetivo y algunos criterios de selección, por ejemplo: la población objetivo publicada en las ROP del 2008 *“es la población rural, campesinos, indígenas y grupos urbanos del sector social, que a través de un proyecto de inversión, demuestren su capacidad organizativa, productiva, empresarial y que tengan escasez de recursos para la implementación de sus proyectos productivos, comerciales o de servicios”*; mientras que para el año 2009 son las *“personas físicas, grupos o empresas sociales que forman parte de la población objetivo y que cumplen con los criterios de elegibilidad. La 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”*. En este ejemplo, se observa que para el año 2009, cambia la redacción de grupos urbanos del sector social por población urbana y se le agregan personas físicas, grupos o empresas sociales, en búsqueda de delimitar a la población objetivo, o empresas sociales, con un enfoque de formalidad.

---

<sup>6</sup> Hasta 2005, los recursos otorgados por FONAES a sus beneficiarios para abrir o ampliar un proyecto productivo debían ser reintegrados a la institución (tanto el valor nominal de la aportación, como el rendimiento correspondiente). Las ROP 2004 del FONAES, establecieron la conclusión de la obligación de los beneficiarios que recibieron apoyos entre 1991 y 2004 de la reintegración de los recursos, siempre que se comprobara la correcta aplicación de los recursos otorgados. A partir de 2005, se determinó que la revolvencia de los apoyos sería voluntaria y se realizaba a través de Empresas Sociales de Capitalización (ESC) constituidas por los propios beneficiarios.



En lo que respecta a los apoyos específicos (ver anexo respectivo), estos se han ido modificando a lo largo de los años, desde el 2003 hasta el 2009. Se pueden encontrar desde cambios de nombre de la vertiente o apoyo, hasta nuevos apoyos como son los apoyos actuales para promover la formalidad de grupos sociales y algunos apoyos para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promuevan la creación y fortalecimiento de las empresas sociales.

A lo largo del periodo 2003-2009 el esquema de apoyos otorgados por FONAES ha sufrido cambios que, en principio, permiten que el programa ataque mejor el problema focal que enfrenta.

Asimismo, durante este periodo FONAES ha corregido múltiples problemas que se presentaban en las ROP 2003-2007 gracias a la experiencia ganada por el programa apoyando empresas sociales. Asimismo, se ha precisado más adecuadamente la población objetivo, y se han perfeccionado tanto los criterios de elegibilidad respectivos como los procedimientos para la entrega de los apoyos.

Por otro lado, a lo largo del periodo 2003-2006 el programa buscaba apoyar el establecimiento de cajas solidarias y la consolidación de ESF considerando tanto la apertura de nuevas ESF, como el apoyo para la consolidación de ESF en operación, entendida esta como el reconocimiento por parte de la CNBV como Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

Uno de los aspectos característicos de este periodo es la promoción de las Empresas Sociales de Capitalización, definidas en las reglas de operación 2004 como *“la persona moral constituida como Sociedad Civil, integrada por población objetivo del FONAES y mayoritariamente por beneficiarios de Apoyos de Capital que deciden voluntariamente aportar la recuperación de dichos apoyos para la constitución o fortalecimiento de las ESC’s, cuyo objeto sea desarrollar el esquema de revolvencia que impulsa FONAES a través de la constitución de*



*fideicomisos con la función de captar y operar el esquema de Revolvencia de dichos Apoyos de Capital. Su cobertura podrá ser de carácter local, regional, nacional, gremial o sectorial”, estas ESF se constituían en las entidades gestoras a través de los compromisos de revolvencia de los beneficiarios del programa.*

Otro aspecto a rescatar es que los apoyos para Banca Social pasaron de un esquema de aportaciones recuperables a mediano plazo a un esquema de subsidios no obligados a compromisos de revolvencia.

Al respecto, se puede concluir que esta etapa era consistente con la estrategia de apertura y consolidación de empresas sociales, en cuanto a que buscaba apoyar el establecimiento de nuevas empresas sociales de financiamiento, sin embargo pasaba por alto la dificultad para que una ESF recién abierta alcance la consolidación, a partir de una dotación inicial de capital humano y financiero pobre.

En este sentido, esta etapa aportó el desarrollo de instrumentos que actualmente constituyen el punto medular de la vertiente de apoyo a la Banca Social, como son los apoyos para la consolidación de las ESF en operación, a través de apoyos para múltiples servicios que inciden directamente en la mejor operación de las mismas y por tanto en su camino a consolidarse como Entidades de Ahorro y Crédito Popular reconocidas por la CNBV, además se desarrollo el apoyo para Fusiones entre ESF el cual como ya se desarrollo es uno de los mecanismos idóneos para la consolidación de las ESF como EACP, por último se desarrollo el apoyo para la apertura de matrices y sucursales el cual se constituyó como una prioridad para el periodo 2007-2009.

Sin embargo cabe mencionar que algunos de los problemas que presentó el Programa a lo largo de este periodo se debían a que no se contemplaban criterios que actualmente son considerados indispensables para el éxito del proyecto,



como puede ser el hecho de que las ESF estuvieran constituidas legalmente o que contaran con objetivos con su comunidad claros en términos de lo establecido en el apartado Aspectos conceptuales de la Economía Social.

En lo que respecta al periodo 2007-2009 se han desarrollado nuevos apoyos que serán analizados exhaustivamente a lo largo de la presente evaluación, sin embargo una de las prioridades para este periodo ha sido la ampliación de cobertura, la cual, de acuerdo a las ROP vigentes contemplan un apoyo para establecer matrices o sucursales de ESF, en microrregiones, polígonos urbanos de pobreza o cualquier espacio territorial prioritario establecido por la Dirección General de Finanzas Populares.

Este apoyo está dirigido a:

- a) Las ESF autorizadas como EACP o en prórroga condicionada;
- b) Las ESF, reguladas y supervisadas, conforme a la legislación vigente en la materia, que tengan suscritos contratos de prestación de servicios que prevean, entre otros aspectos, que una Federación certificada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les proporcione asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación para ser autorizadas como Entidades de Ahorro y Crédito Popular;
- c) Los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal, para abrir o ampliar sus negocios;
- d) Los grupos de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza, formalmente constituidos; y
- e) Otros grupos de personas formalmente constituidos, cuyos miembros acrediten escasez de recursos.





Al respecto es importante destacar que en el caso de los beneficiarios objetivo referidos en los incisos a) y b), este tipo de apoyo resulta acertado pues apoyar a ESF que cumplan con la legislación vigente y que se encuentran consolidadas (reconocidas como EACP, por la CNBV) o en camino a lograr dicha consolidación, para la apertura de nuevas sucursales en zonas de interés para el Programa y específicamente para la Dirección General de Finanzas Populares genera amplios beneficios.

Lo anterior debido a que las ESF pueden incrementar sus montos de capital y su escala de operación lo que repercute de manera positiva en su búsqueda de consolidarse como EACP, mientras que el Programa logra apoyar una empresa social (El 88.9 por ciento de las mismas manifestó tener objetivos diferentes a la generación de ganancias), que genera beneficios tanto para sus miembros como para las comunidades en las cuales tiene presencia, además el apoyo a la banca social por parte de FONAES conlleva un objetivo más amplio de mediano y largo plazo, pues al desarrollar una alternativa de ahorro y financiamiento para la población objetivo del mismo, contribuye al desarrollo de un sistema que puede constituirse en una alternativa viable y sustentable al mismo Programa.

Para el caso de los beneficiarios objetivo de este apoyo referidos en los incisos c), d) y e), resulta cuestionable el apoyo para la puesta en marcha de una ESF pues este tipo de empresa social, requiere de un acervo tanto de capital humano como de capital financiero, además de una sólida organización de los socios, que difícilmente pueden poseer estos beneficiarios objetivo, por lo cual este apoyo como ya se mencionó anteriormente debe estar dirigido a la apertura de una sucursal de otra ESF en operación que cuente con los criterios establecidos en los incisos a) y b), de esta forma se lograría tanto fortalecer a la ESF en operación como apoyar en la creación de alternativas de ahorro y crédito para la población objetivo del programa y específicamente para este tipo de grupos sociales formalmente constituidos que disfrutarían de los apoyos del programa, además de



que recibirían las experiencias y conocimientos con que cuenta la organización para desarrollar sus funciones, de la ESF a la cual se adherirían para establecer una sucursal en sus comunidades.

De esta manera se puede concluir que los apoyos otorgados para la ampliación de cobertura en este periodo buscan solventar la falta de acceso al financiamiento, el cual es uno de los factores que inciden de manera determinante en la baja consolidación de los proyectos productivos de la población objetivo del Programa.

Por otro lado, las modificaciones a la Ley de Ahorro y Crédito Popular publicadas en el DOF el 21 de agosto de 2009, que entrarán en vigor el 9 de febrero de 2010, presentan múltiples modificaciones, algunas de las más importantes son las relativas a la derogación de los artículos 4 Bis, 4 Bis 1, 4 Bis 2 y 4 Bis 3.

Dichos artículos establecían una serie de limitaciones para las ESF que no se encontraban en proceso de certificación como EACP por la CNBV, entre las que destacaban prohibiciones y limitaciones en cuanto a los agentes con quienes colocaban sus recursos, la cantidad de activos que podían poseer, limitaciones a realizar publicidad y promoción y limitaciones en cuanto a las operaciones que podían realizar por lo que con la derogación de tales artículos se abren mayores oportunidades para desarrollar el esquema de Capitalización de apoyos en todas las ESF apoyadas por FONAES, sin embargo debe recordarse que el programa debe concentrar sus apoyos en Empresas Sociales formalmente constituidas que en el ámbito de las finanzas populares debe entenderse como un ESF reconocida como EACP por la CNBV o en proceso de obtener tal certificación.

Sin embargo, en términos generales, las modificaciones a la LACP se traducen en un esquema de regulación más flexible que permite mejor crecimiento a las empresas en proceso de certificación y ofrece mayores incentivos a cumplir con la



regulación vigente a aquellas ESF que se han mantenido al margen del proceso de ordenación del sector.

### II.3. Evolución de los instrumentos de apoyo

En lo que respecta a la evolución de los instrumentos de apoyo se puede apreciar que a lo largo de la evolución de FONAES se han presentado múltiples cambios en los apoyos que integran las distintas vertientes de apoyos del programa<sup>7</sup>, estos cambios se pueden sintetizar de la siguiente manera.

**Estrategia 1: Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades.**

En esta estrategia se han presentado una evolución constante en las modalidades de apoyo que la comprenden. Algunas de las más importantes han sido: el fortalecimiento de los apoyos destinados a grupos vulnerables; la ampliación de los montos máximos de apoyo que han permitido apoyar a empresas más grandes que cuentan con mejores expectativas de éxito respecto de los proyectos emprendidos por personas físicas; el desarrollo de los apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio, los cuales permiten la obtención de mayores montos de recursos para las empresas que así lo requieren con un menor costo para el Programa; la esquematización del apoyo para incubación de empresas a partir de las ROP 2008 y 2009; el desarrollo de los apoyos para la formalización de los grupos sociales.

De esta manera los apoyos que integran la estrategia 1, han sufrido modificaciones que han permitido mejorar su operatividad, además de que

---

<sup>7</sup> La evolución detallada de cada vertiente de apoyo se encuentra en el Anexo 4 “Análisis de la Evolución de los Apoyos en Reglas de Operación de FONAES”



algunos apoyos se han perdido debido a la poca eficacia que presentaban respecto de los objetivos que perseguían.

### **Estrategia 2: Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un negocio establecido.**

En términos generales esta estrategia ha presentado pocos cambios en cuanto a los tipos de apoyo que se otorgan. En este sentido el gran cambio se ha presentado en la precisión de los montos, criterios de elegibilidad, y en general en la operatividad de los mismos por parte del programa atendiendo a criterios de eficacia y eficiencia.

En contraparte, en la actualidad siguen existiendo apoyos con criterios de seguimiento y evaluación poco precisos, principalmente aquellos destinados a las organizaciones sociales, las cuales ya se ha señalado debieran jugar un papel preponderante apoyando al Programa a organizar más fácilmente las relaciones sociales, debido a que éstas permiten conservar los conocimientos formales y tácitos, además de que deberían tener mayor capacidad de innovación, así como extender las relaciones de confianza y sentido de pertenencia e inclusión social, lo cual como se analizó en la evaluación de impacto no ha sucedido, por lo cual estos apoyos deben ser revisados puntualmente para desarrollar indicadores que permitan dar seguimiento a los mismos.

### **Estrategia 3: Apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social.**

En general los apoyos destinados al desarrollo y consolidación de la banca social durante el periodo 2003-2009 han evolucionado de acuerdo a la experiencia desarrollada por el programa en el apoyo a este sector.



En este sentido, el desarrollo de instrumentos de apoyo destinados a fomentar la promoción, el uso de nuevas tecnología y en general un mejor funcionamiento de las ESF apoyadas por el Programa repercuten en una mayor probabilidad de éxito para estas empresas, en cuanto a la operación de estos apoyos y los criterios de elegibilidad se ha observado mayor precisión y una mejor orientación a los principios de eficacia y eficiencia, sin embargo el proceso de seguimiento y evaluación de los apoyos sigue siendo deficiente.

Asimismo, sigue habiendo apoyos mal direccionados, toda vez que como ya se ha señalado, el sector de Ahorro y Crédito Popular presenta, en general, un mayor grado de sofisticación que otros ámbitos en los que se desarrollan las Empresas Sociales que apoya el programa por lo que algunos de los apoyos a los que actualmente pueden acceder grupos sociales debieran ser reorientados para asegurar el mayor beneficio para la sociedad de destinar estos recursos.

En conclusión los apoyos otorgados por FONAES han evolucionado hacia una mejor aplicación de los recursos, mayor precisión en cuanto a los criterios de elegibilidad y una mejor orientación a los principios de eficacia, eficiencia y transparencia. Sin embargo habiendo dificultades, por ejemplo, en el tema del seguimiento de los apoyos otorgados, segmento que debe reforzarse a través del desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación que cumplan con los principios de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia que deben caracterizar a la operación del Programa.

En el resto de la evaluación, se seguirá describiendo cómo se encuentra conformado actualmente FONAES, tomando en cuenta su diseño y su operación.



### III. Diagnóstico del problema focal

Este apartado empieza con la identificación y definición del problema focal, y, posteriormente, se presentan algunos resultados sobre la cuantificación de la población potencial. Asimismo, se realiza un apartado con los aspectos conceptuales de la Economía Social, donde se destaca el papel de las organizaciones sin fines de beneficios económicos, las organizaciones que persiguen beneficios económicos y los principales elementos para la consolidación de las empresas sociales. Se continúa con un análisis de los antecedentes, evolución y perspectivas sobre políticas públicas orientadas al apoyo a la promoción y la capacitación, y sobre el Sistema Financiero Rural. Posteriormente se presenta una justificación para la intervención del Estado, la evolución y perspectivas de las estrategias de gobierno para promover la consolidación de empresas; se hace una revisión de la experiencia internacional, presentando los casos de Europa Occidental, Canadá, Polonia y Colombia, y se desarrollan las implicaciones jurídicas relevantes. Por último, se generan conclusiones y recomendaciones del apartado.

#### III. 1. Identificación y definición del problema focal

Para una adecuada identificación y definición del problema que se pretende resolver a través de una política de intervención, es necesario que ésta sea resultado del diagnóstico de una situación actual que se pretende corregir o cambiar. De esta manera, no basta con una descripción del problema, sino que debe existir un estudio, con información cuantitativa y cualitativa que dé soporte al programa, que permita establecer la naturaleza, magnitud y características básicas del problema en cuestión.

En este sentido, FONAES no cuenta con un documento en el cual se identifique y defina el problema que se pretende solucionar. Sin embargo, en los Términos de



Referencia (TOR) de la presente Evaluación se señala como el problema focal a “*la falta de acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables*”.

Para identificar y definir el problema focal de FONAES, en primer lugar argumentará el porqué la definición del problema focal, presentada en los términos de referencia, es inadecuada; y en segundo lugar se indicaran las bases de dónde se obtuvo el problema focal propuesto por la Evaluación.

En lo que respecta al porqué la definición del problema de los TOR no se considera adecuada para el Programa, se tomarán dos puntos: a) El problema focal de los TOR está demasiado restringido; y b) el problema focal de los TOR presenta varias soluciones diferentes al diseño del Programa.

- a) El problema focal está demasiado restringido. En lo que respecta a la acotación del problema, en primer lugar se observa que el problema focal definido en los términos de referencia es restrictivo ya que la “*falta de acceso al financiamiento comercial*” deja de lado acciones que realiza el FONAES, como son: acompañamiento comercial de proyectos productivos, promoción comercial, fomento al espíritu empresarial y aumento de capacidades técnicas empresariales.
- b) El problema focal presenta varias soluciones diferentes al diseño del Programa. Por otro lado, el limitar el problema al “*acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables*” hace necesario valorar soluciones alternativas posiblemente más eficientes, como pueden ser los subsidios dirigidos al fomento de la banca social, con la intención de motivar a instituciones de financiamiento a expandirse a dichos segmentos de la población, el otorgamiento de garantías para acceder a un préstamo de un



intermediario formal o el otorgamiento de créditos subsidiados que reduzcan la sobretasa de interés asociada a préstamos a proyectos productivos de clientes sin un apropiado historial crediticio tal como lo señala la evaluación de consistencia y resultados del FONAES 2007.

- c) Por otro lado, se observa que de las Empresas Sociales beneficiadas por el Programa FONAES 2003-2009, solo el 32% no cuenta con acceso al crédito (pregunta 109 ¿El grupo o empresa social tiene o puede tener acceso al crédito?, del cuestionario de Responsables de proyectos productivos). Esto significaría que el 68% de las empresas no debieron ser apoyadas, ya que el apoyo no contribuye a la solución del problema focal identificado en los términos de referencia; lo cual es inconsistente en función de la población objetivo y de los criterios de selección del Programa.

Por lo tanto, con base en los puntos anteriores, se observa que el diseño del programa no está estructurado para resolver *“la falta de acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables”*, por lo que es necesario replantear el problema focal.

Una vez descartado el problema focal establecido en los TOR, la presente evaluación propone establecer como problema focal que pretende solucionar FONAES: *“la baja consolidación de proyectos productivos por parte de las Empresas Sociales”*.

Para argumentar el punto anterior, se toman varios aspectos: a) El Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las empresas en Solidaridad; b) Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo FONAES; c)





Marco teórico de apoyos para consolidación; d) Actividades que se realizan internacionalmente para apoyar a las empresas sociales.

- a) El Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad señala como origen de FONAES *“la sentida y justa demanda de apoyar el esfuerzo productivo de los mexicanos, ha decidido emprender una serie de acciones para alcanzar la libertad y justicia en el campo, entre las que se ha previsto la elaboración y ejecución de un programa que tendrá como propósito fundamental crear empresas de campesinos y para campesinos, así como impulsar proyectos productivos de grupos de población en áreas urbanas”*. De los antecedentes se obtiene la idea de que el problema a resolver está enfocado a los proyectos productivos, ya sea de empresas de campesinos o de grupos de población en áreas urbanas.
- b) El Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo FONAES establecido en las ROP de 2003 a 2007 señala que: *“Este Modelo permite que la población objetivo, con capacidad organizativa e integrados en Grupos o Empresas Sociales, acceda a financiamiento subsidiado con participación en los riesgos; FONAES basa su participación en proyectos de inversión productiva, que sean viables, factibles y sustentables, impulsando la formación de capital productivo y el facultamiento empresarial para desarrollar habilidades y capacidades de sus integrantes, así como lograr su participación en los mercados en condiciones competitivas.”* Asimismo, menciona que *“El acompañamiento empresarial constituye la vertebración de este Modelo, al impulsar la consolidación y desarrollo productivo de la Empresa Social”*. Como puede observarse, en este Modelo FONAES continúa apoyando proyectos productivos, sin embargo ya se enfatiza que los mismos pertenecen a grupos o empresas sociales las cuales podrían



incluir a las empresas de campesinos o grupos de población en áreas urbanas.

- c) La Matriz de Marco Lógico 2009 (MML) propuesta por FONAES identifica al problema asociado al propósito del programa como la *“Falta de creación y consolidación de unidades productivas”*.
- d) Del marco teórico de apoyos para consolidación, explicado más a detalle en apartados posteriores, se observa que los apoyos actuales de FONAES están estrechamente vinculados con apoyos que permiten la consolidación de los proyectos productivos de las empresas: Espíritu empresarial, capacidades técnicas, capacidades administrativas, constitución legal de productores, capital humano, variedad de proyectos productivos, recursos económicos para proyectos productivos y promoción comercial<sup>8</sup>.
- e) Del análisis de actividades que se realizan internacionalmente para apoyar a los proyectos productivos de las empresas sociales, se puede observar que la población objetivo de las empresas sociales a nivel internacional (personas en exclusión social, discapacidad laboral y enfoque de género), y las actividades que realizan (tradicionales de baja intensidad de capital, sector servicios, desarrollo local, entre otras) son similares a la población objetivo y a las actividades que realizan las empresas apoyadas por FONAES. Por lo que, se constata que el Programa está estructurado de tal forma que sus apoyos contribuyen al apoyo de empresas sociales, en forma similar a lo que ocurre en otros países, como Francia, Canadá, Polonia y Colombia, como se analiza en el apartado respectivo.

---

<sup>8</sup> Más adelante se analizará con mayor profundidad que el diseño del programa tiene apoyos que, teóricamente, están diseñados para la consolidación de los proyectos productivos de las organizaciones sociales con fines de lucro, principalmente.



Finalmente, con base en los puntos anteriores y en el análisis de la multiplicidad de apoyos que brinda en la actualidad FONAES para impulsar la consolidación y el desarrollo de aquellos proyectos productivos llevados a cabo por las empresas<sup>9</sup> sociales, se puede afirmar que el problema focal que se pretende atender a través de FONAES, más que *“la falta de acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables”*, es 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 adecuadas.

Dicho replanteamiento del problema focal del programa es congruente no sólo con el contenido del Decreto mediante el cual se fundó FONAES, sino con el Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo FONAES establecido en las ROP de 2003 a 2007 y, como se verá más adelante, con el marco teórico de apoyos para consolidación y con las actividades que se realizan internacionalmente para apoyar a las empresas sociales.

Asimismo, el replanteamiento del problema focal de FONAES se encuentra acorde con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 – en el que se “establece entre sus áreas de prioridad el Crecimiento con Calidad, que conlleva el impulso a la capacidad e iniciativa emprendedora de los ciudadanos para la creación y consolidación de proyectos productivos incluyentes, que aumenten la

---

<sup>9</sup> Debe observarse que la consolidación de las empresas sociales implica la consolidación de sus proyectos productivos y el apoyo a las mismas implica apoyar a sus proyectos productivos, ya que en principio, para que una empresa esté consolidada es necesario que sus diferentes proyectos productivos lo estén. Por eso se considera en el problema focal que aborda FONAES es la baja consolidación de los proyectos productivos, y que sujeto de atención son las empresas sociales. Por ello, a lo largo de la presente evaluación se hablara indistintamente de la consolidación de las empresas sociales, o de la consolidación de los proyectos productivos de las mismas.



cohesión social, fomenten la participación de diversos grupos de la sociedad e impulsen un desarrollo regional equilibrado” – y con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 – específicamente, con el eje 2.6 donde se indica la necesidad “de apoyo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs); con énfasis en las de menor tamaño, con el propósito de establecer las condiciones que contribuyan a su creación, desarrollo y consolidación”–.

### III. 2. Cuantificación y caracterización de la población potencial y objetivo

De las ROP de FONAES vigentes en 2008 se observa que, con base en la definición emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>10</sup>, la población potencial es *“la población rural, campesinos, indígenas y grupos urbanos del sector social, que a través de un proyecto de inversión, demuestren su capacidad organizativa, productiva, empresarial y que tengan escasez de recursos para la implementación de sus proyectos productivos, comerciales o de servicios, en términos de las presentes Reglas de Operación”*.

Las ROP de 2009 a diferencia de las de ejercicios fiscales anteriores, señalan implícitamente una población potencial diferente de acuerdo a la naturaleza del tipo de apoyo (estrategia impulsada), por lo que existen diferentes unidades de apoyo como se muestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>10</sup> Población potencial: población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el Programa y por ende pudiera ser elegible para su atención (CONEVAL, 2007).



**• Cuadro No.1. Identificación de las Unidades de Apoyo de la Población Potencial del FONAES**

• Estrategia	• Tipo de Apoyo	• Población Potencial • (Unidad de Apoyo)
Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades.	• Apoyos para abrir o ampliar un negocio.	Personas físicas, grupos o empresas sociales.
	• Apoyos para estudios que evalúen la conveniencia de abrir o ampliar un negocio.	Personas físicas, grupos o empresas sociales.
Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un negocio establecido,	• Apoyos para fortalecer los negocios establecidos.	Personas físicas, grupos o empresas sociales que tienen un negocio establecido.
	• Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados	Personas físicas, grupos o empresas sociales que tienen un negocio establecido.
	• Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales.	Organizaciones sociales.
Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.	• Apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social.	Empresas Sociales de Financiamiento (ESF), grupos o empresas sociales que hayan sido beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal para abrir o ampliar sus negocios, cualquier grupo de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza formalmente constituidos, y los grupo de personas formalmente constituidos.

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de operación 2009 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.

Como es posible observar, las unidades de apoyo difieren según la estrategia y tipo de apoyo que otorga el FONAES; sin embargo, de acuerdo al problema focal



al que atiende el Programa, identificado en el presente apartado como la “*baja consolidación de proyectos productivos por parte de empresas sociales*”, la unidad de apoyo deben ser las empresas sociales las cuales son personas morales.

Al respecto, las ROP vigentes en 2009 definen a una empresa social como “... *la persona moral que asocia parcial o totalmente a individuos de la Población Objetivo, que cumplen los Criterios de Elegibilidad, unidos en torno a una actividad productiva común, orientada a elevar la calidad de vida de sus socios y familias y a desarrollar compromisos con su comunidad*”.

Al respecto, puede afirmarse que:

- a) Las empresas sociales son organizaciones sociales constituidas legalmente, o en vías de constituirse, con un número variable de personas que cumplen los Criterios de Elegibilidad del programa, y que asumen legalmente las obligaciones derivadas de los apoyos del programa.
- b) A diferencia de las personas físicas y de otras organizaciones sociales, las empresas sociales tienen objetivos estrictamente productivos, lo cual las convierte en la población beneficiaria idónea de los apoyos de FONAES destinados a: fomentar el espíritu empresarial; desarrollar capacidades técnicas y administrativas; apoyar la constitución legal; aumentar capital humano; incrementar la variedad de proyectos productivos; y, transferir recursos económicos para el desarrollo de proyectos productivos y para la promoción comercial<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La multiplicidad de objetivos de las personas físicas u otras organizaciones sociales pueden llevar a una utilización ineficiente, desde el punto de vista productivo, de los recursos que FONAES les asigne. Al respecto, como se analizará en la Evaluación de Impacto, a la fecha los apoyos de FONAES a las empresas sociales que han sido gestionados por organizaciones sociales que tienen objetivos no exclusivamente productivos, tienden a presentar resultados inferiores, respecto a los asignados a otras empresas sociales, en términos de consolidación de los proyectos productivos.



Por lo anterior, se considera que la unidad de apoyo de FONAES deben ser las empresas sociales, y no las personas físicas u otras organizaciones sociales.

Lo anterior implica dificultades en cuanto a la cuantificación de la población potencial, debido a que no es posible estimar la cantidad de empresas sociales que existen en determinado momento, ya que no existen bases de datos o directorios nacionales confiables de empresas sociales en el país<sup>12</sup>, por lo cual es necesario adoptar enfoques alternativos para la cuantificación de dicha población como es la estimación de la cantidad potencial de personas que, bajo los criterios de elegibilidad de FONAES, pueden formar una empresa social.

En este sentido la metodología de cálculo utilizada en el presente apartado se basa en la cuantificación de la cantidad de personas que cumplen dichos criterios establecidos por FONAES para individuos que integren una empresa social<sup>13</sup>, los cuales son:

1. Acreditar escasez de recursos; es decir, que su nivel de ingreso corresponda a los deciles I al VIII de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
2. Ser mayor de edad, debido que es un requisito para formar una persona moral.

De esta forma, y dada la definición del CONEVAL referente a la población potencial, es posible identificar a la misma como aquella parte de la población

---

<sup>12</sup> La única base de datos de cobertura nacional disponible es la base de datos sobre empresas sociales beneficiarias por FONAES, misma que contiene serios problemas de confiabilidad respecto a variables básicas como el status de operación de la empresa social, o su domicilio actual, que produjeron tasas de no respuesta de 41.7% en la encuesta realizada a socios de las empresas sociales beneficiarias del programa realizada en la presente evaluación.

<sup>13</sup> La Metodología de cálculo de la población objetivo con base en la cantidad de personal que cumplen con los requisitos de elegibilidad del programa no está exenta de problemas ya que supone implícitamente, por ejemplo, que todas las personas incluidas en dichas categorías están interesados en formar empresas sociales.



nacional (la cobertura del Programa abarca las 32 entidades federativas del país) que cumple con cada una de las condiciones antes mencionadas.

En este sentido, y con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006, se estima la población potencial de FONAES para 2006<sup>14</sup>, a partir del ingreso neto total<sup>15</sup>; la división entre hogares de localidades rurales y urbanas<sup>16</sup> y la ponderación de la población mayor de 18 años existente en dicho año<sup>17</sup>.

Bajo los criterios actuales la Población Potencialmente atendible por FONAES es aquella ubicada en los Deciles I - VIII de distribución del ingreso, y mayor de 18 años. Esto arroja un total de 53,060,539 personas potencialmente atendibles por el programa (Rural 13,679,839 personas y Urbana 39,380,700 personas), como puede verse a continuación:

---

<sup>14</sup> Para la estimación de población potencial y objetivo se ocupó la información de la ENIGH 2006, debido a que es la más reciente. Si bien se pueden hacer actualizaciones de la cantidad de personas y hogares a 2009, no es posible ver la distribución de los mismos en cuanto a su nivel de ingresos, por lo cual no se considero adecuado realizarla. Asimismo, el hecho de actualizarla afectaría la estimación de la población potencial propuesta por el equipo evaluador, debido a que en los últimos dos años una cantidad considerable de mexicanos se ubicó nuevamente en algún tipo de pobreza de acuerdo a las líneas estimadas por CONEVAL.

<sup>15</sup> El ingreso neto total corresponde a la suma de los ingresos corrientes monetarios y no monetarios a la que se le restan los regalos dados por los hogares, tanto monetarios como no monetarios. Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Nota Técnica 001/2007, *Aplicación de la Metodología para la Medición de la Pobreza por Ingresos y Pruebas de Hipótesis*, 2006.

<sup>16</sup> Localidades rurales: localidades de menos de 2500 habitantes. Localidades urbanas: localidades de 2500 o más habitantes.

<sup>17</sup> Consejo Nacional de Población, Proyecciones de la población de México 2005-2050, cifras nacionales. Hombres y Mujeres de 18 años o más: 66,358,547; Suma total de Hombres y Mujeres: 104,874,282.





• Cuadro No.2. Cuantificación de la Población Potencial Total

Deciles ENIGH, 2006	Hogares Totales	Hogares en Localidades Rurales	Hogares en Localidades Urbanas	Población según Hogares Totales	Población según Hogares en Localidades Rurales	Población según Hogares en Localidades Urbanas
<b>Total</b>	26,541,327	5,856,070	20,685,257	104,822,317	23,127,963	81,694,354
<b>I</b>	2,654,133	1,337,308	1,316,825	10,482,233	5,281,564	5,200,669
<b>II</b>	2,654,133	1,081,077	1,573,056	10,482,233	4,269,606	6,212,627
<b>III</b>	2,654,133	821,677	1,832,456	10,482,233	3,245,131	7,237,102
<b>IV</b>	2,654,133	607,711	2,046,422	10,482,233	2,400,094	8,082,139
<b>V</b>	2,654,133	481,638	2,172,495	10,482,233	1,902,181	8,580,052
<b>VI</b>	2,654,133	458,794	2,195,339	10,482,233	1,811,961	8,670,272
<b>VII</b>	2,654,133	353,439	2,300,694	10,482,233	1,395,872	9,086,361
<b>VIII</b>	2,654,133	332,573	2,321,560	10,482,233	1,313,464	9,168,769
<b>IX</b>	2,654,133	174,770	2,479,363	10,482,233	690,237	9,791,996
<b>X</b>	2,654,130	207,083	2,447,047	10,482,221	817,854	9,664,367
<b>Población Deciles I – VIII</b>				<b>83,857,863</b>	<b>21,619,873</b>	<b>62,237,990</b>
<b>Población Potencial (Deciles I - VIII y mayores de 18 años)</b>				<b>53,060,539</b>	<b>13,679,839</b>	<b>39,380,700</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los hogares (INEGI, 2006) y Líneas de Pobreza (CONEVAL, 2006).

Es necesario señalar que la cuantificación, de acuerdo a los términos establecidos por el Programa, no considera las capacidades de la población como un elemento fundamental en la focalización de los apoyos. Sin embargo, con el objeto de maximizar la probabilidad de éxito de los proyectos productivos, y buscando minimizar la probabilidad de excluir del apoyo de FONAES a la población en condiciones de pobreza que cuente con proyectos productivos viables, se considera adecuado que la población potencial cuente con un mínimo de capacidades, es decir, que posean un mínimo de capital humano que les permitan tanto aumentar, en un periodo de tiempo razonable, su productividad, como coordinar, o ser partícipes, de proyectos productivos, aumentando sus conocimientos técnicos y habilidades empresariales.



Para identificar a la población potencial que cuenta con un mínimo de capacidades permitiendo, de forma razonable, que los beneficiarios de FONAES puedan desarrollar exitosamente proyectos productivos, se considera que se pueden utilizar como *proxy* adecuada las definiciones de las líneas de pobreza<sup>18</sup> emitidas por el CONEVAL, que se describen como:

1. La pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta;
2. La pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines; y,
3. La pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios,

En este sentido, resulta adecuado eliminar de la cuantificación a aquellos individuos que se encuentren por debajo de la línea de pobreza de capacidades<sup>19</sup>, por considerarse que, al apoyar proyectos productivos integrados en su mayoría por individuos pertenecientes a este grupo, se tiene una menor posibilidad de que

---

<sup>18</sup> De acuerdo a CONEVAL el ingreso neto mensual per cápita en 2006 para encontrarse en pobreza alimentaria en localidades rurales era de \$598.70, pobreza de capacidades \$707.84, pobreza patrimonial \$1,086.40, mientras que en las localidades urbanas las mismas ascendían a \$809.87, \$993.31 y \$1,624.92 respectivamente.

<sup>19</sup> Con el objeto de eliminar los hogares e individuos que se encuentren por debajo de la línea de pobreza de capacidades, se calculó el ingreso neto anual por hogar necesario para presentar dicho tipo de pobreza en las localidades rurales (\$35,109.58) y urbanas (\$46,455.71). Para ello, se tomaron los promedios del tamaño del hogar de la ENIGH 2006 tanto en localidad rural (4.1334), como urbana (3.8974).



el proyecto productivo sea exitoso, dadas sus limitadas capacidades de acervo de capital humano.

En el siguiente cuadro se muestra la cuantificación de la población potencial<sup>20</sup> de acuerdo a la propuesta de eliminación del cálculo de la proporción de habitantes por debajo de la línea de pobreza de capacidades.

• **Cuadro No. 3. Cuantificación de la Población Potencial sin la Población con Pobreza Alimentaria y de Capacidades**

Deciles ENIGH, 2006	Hogares Totales	Hogares en Localidades Rurales	Hogares en Localidades Urbanas	Población según Hogares Totales	Población según Hogares en Localidades Rurales	Población según Hogares en Localidades Urbanas
<b>Total</b>	26,541,327	5,856,070	20,685,257	82,563,557	13,858,842	68,704,715
<b>I</b>						
<b>II</b>	71,416	71,416	0	282,049	282,049	0.00
<b>III</b>	2,254,998	821,677	1,433,321	8,905,890	3,245,131	5,660,759
<b>IV</b>	2,654,133	607,711	2,046,422	10,482,233	2,400,094	8,082,139
<b>V</b>	2,654,133	481,638	2,172,495	10,482,233	1,902,181	8,580,052
<b>VI</b>	2,654,133	458,794	2,195,339	10,482,233	1,811,961	8,670,272
<b>VII</b>	2,654,133	353,439	2,300,694	10,482,233	1,395,872	9,086,361
<b>VIII</b>	2,654,133	332,573	2,321,560	10,482,233	1,313,464	9,168,769
<b>IX</b>	2,654,133	174,770	2,479,363	10,482,233	690,237	9,791,996
<b>X</b>	2,654,130	207,083	2,447,047	10,482,221	817,854	9,664,367
<b>Población Deciles I –VIII</b>				<b>61,599,104</b>	<b>12,350,752</b>	<b>49,248,352</b>
<b>Población Potencial y Objetivo (Deciles I-VIII y mayores de 18 años)</b>				<b>38,976,448</b>	<b>7,814,861</b>	<b>31,161,587</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los hogares (INEGI, 2006) y Líneas de Pobreza (CONEVAL, 2006).

Con este ajuste, la Población Potencialmente atendible por el Programa es aquella ubicada en los Deciles I - VIII de distribución del ingreso; que esta por arriba de la línea de pobreza de capacidades; y, que es mayor de 18 años. Esto arroja un total

<sup>20</sup> Para realizar la cuantificación, se eliminaron de cada decil los hogares que tuvieran un ingreso neto anual por hogar al menos igual al necesario para presentar pobreza de capacidades de acuerdo al tipo de localidad (rural o urbana). Para ello se supuso que la distribución al interior de cada decil era continua.



de 38,976,448 personas potencialmente atendibles por FONAES (Rural 7,814,861 personas y Urbana: 31,161,587 personas).

Por otro lado, de acuerdo al CONEVAL la población objetivo es “*población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo*”. En este sentido, FONAES no realiza estimaciones de dicha población, limitando su planeación a un desglose presupuestal por tipo de apoyo. Así, a través de la distribución presupuestal señalada en el Programa Operativo Anual (POA) 2009 del FONAES, es posible estimar la cantidad mínima de personas que es posible apoyar para la apertura y ampliación de empresas sociales en el presente ejercicio fiscal. De lo que se concluye que dicho número asciende a 6,251 personas.

Como es posible observar, el cálculo referido se realiza únicamente para los apoyos de apertura y ampliación, ello debido a que a pesar de que en el POA 2009 hay información del desglose del presupuesto total del programa, dados los otros tipos de apoyos, no es posible identificar el número de empresas sociales beneficiadas<sup>21</sup>.

### III. 3. Marco teórico relevante de la economía social

La economía social parte de una base conceptual sumamente ecléctica ya que conjunta aspectos emanados de la teoría neoclásica en el cual existen principios de rentabilidad similares a cualquier empresa privada dado su acervo de capital físico y humano, se agregan elementos de la teoría neo-institucional en la cual el capital social es un activo sumamente valioso que permite reducir los costos de negociación, y se agrega un elemento moral en cuanto al principio de solidaridad de organizaciones sin fines de lucro con quienes no han sido integrados a la

---

<sup>21</sup> La base de datos de apoyos 2003-2008 tiene inconsistencias en la forma en que se cuantifica a los socios, por lo tanto, no se puede estimar de la misma la cantidad de socios de la empresas sociales beneficiadas.



dinámica de desarrollo del conjunto de la sociedad y han permanecido en condición de exclusión social o marginación.

Por lo que a la teoría neoclásica de la empresa corresponde, los principales factores de la producción, capital y trabajo, se combinan de manera que dicha empresa maximiza sus ganancias, sin embargo, para la economía social este principio de maximización no aplica y el objetivo de conservar la plantilla laboral se pone por encima de este principio de maximización de beneficios privados. En este sentido, lo prioritario para la economía social es mantener el empleo o incrementarlo, más que maximizar los beneficios.

Sin embargo, el objetivo de preservar el empleo sobre el de maximización de los beneficios no conduce necesariamente a una permanente ineficiencia debido a que el capital social acumulado puede ser lo bastante importante para reducir los costos de transacción lo suficiente para compensar los mayores costos laborales de mantener el empleo. Los costos de transacción se refieren a los costos de negociación o cualquier especie de costos asociados al intercambio de cualquier objeto de cualquier tipo entre los seres humanos, y surgen al hacer una evaluación subjetiva de los atributos valiosos de lo que se intercambia y los costos para hacer cumplir los acuerdos.

El capital social influye en el desempeño de las organizaciones e instituciones, por consiguiente también de los ciudadanos; reforzar el capital social se ha entendido como la mejor manera de construir un cambio de la comunidad. A manera de ejemplo, Robison y Hanson (1995) señalan que las relaciones de confianza en las pequeñas localidades son de los principales elementos que elevan la calidad de vida de sus habitantes y conducen a aumentos en la productividad de sus actividades económicas.



Esto es posible debido a que el capital social se conforma por un conjunto de normas y valores asociados al conjunto de recursos sociales involucrados en las relaciones del grupo o la comunidad, por lo que solamente se puede entender cómo un recurso que es conjuntamente poseído, más que controlado por un solo individuo o una entidad, como lo señalan Coleman (1990), Portes & Sensenbrenner (1993) y Putnam (1995). En particular, el capital social se expresa en las relaciones de confianza, reciprocidad, sentimientos de empatía y compromiso ciudadano.

Complementariamente, Storper (1997) señala que las relaciones de confianza entre sus miembros es uno de los elementos que explican las ventajas competitivas actuales de las comunidades.

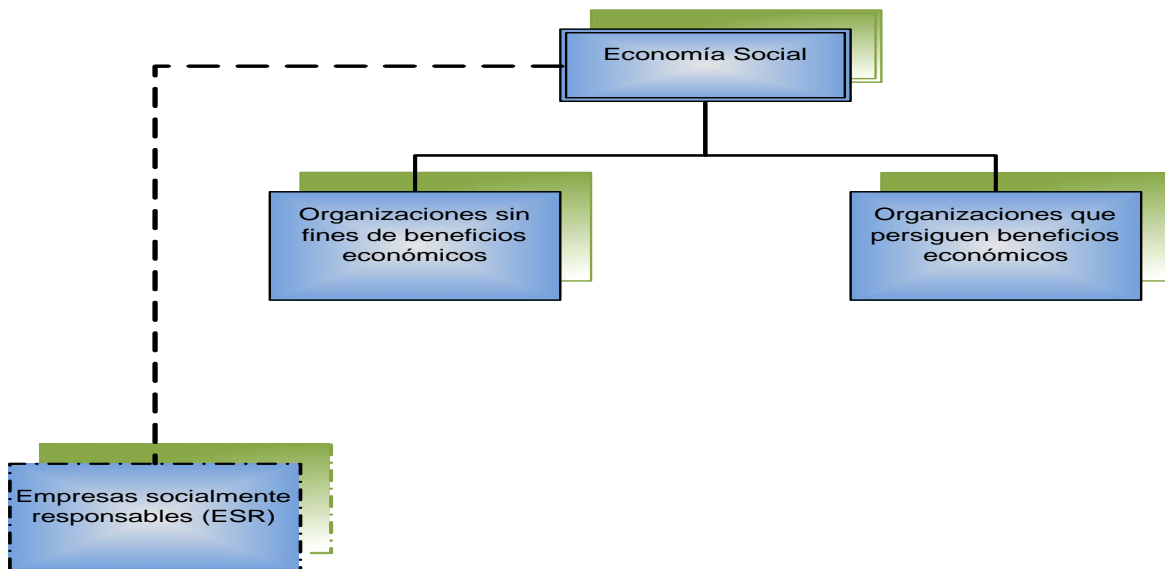
Al referirnos a la economía social, en general se admite que este concepto agrupa básicamente dos subconjuntos de organizaciones, aquéllas sin fines de beneficios económicos y aquéllas que persiguen beneficios económicos.

Entre las organizaciones sin fines de beneficios económicos se encuentran la mayoría de asociaciones civiles conformadas con fines altruistas conformadas por grupos de voluntarios que subsisten mediante donativos, subsidios o financiamiento externo. Estas asociaciones se ubican en buena medida en la promoción de los derechos de grupos excluidos o marginados, desarrollo de territorios deprimidos, medio ambiente y conservación, etc. Con respecto a las organizaciones que persiguen beneficios económicos se encuentran sobre todo las cooperativas o empresas privadas que se comprometen con fines sociales o comunitarios.

Una modalidad relacionada pero que no pertenece a la economía social, el concepto de empresa socialmente responsable, que son aquellas que siguen los principios de maximización de sus utilidades mediante la optimización de sus

recursos en capital y trabajo, pero que apoyan actividades sociales o realizan obras comunitarias. Este tipo de empresas no persiguen como un fin en sí mismo mantener el empleo a costa de no maximizar sus ganancias, sino que ajustan su plantilla laboral a fin de maximizar sus ganancias y utilizan una parte de estas ganancias para fines sociales, los cuales de paso, pueden en la mayoría de los casos tener exenciones fiscales según la legislación vigente en esta materia.

### Esquema de la Economía Social



A continuación se describen las características de las organizaciones sin fines de beneficios económicos y las que persiguen beneficios económicos, con la finalidad de explicar la lógica de causa-efecto y mecanismos de transmisión que sostendría la intervención del programa al apoyar a estos tipos de empresas.

#### III.3.1 Organizaciones sin fines de beneficios económicos

Las organizaciones sin fines de beneficios económicos están motivadas principalmente por el compromiso de sus miembros para trabajar a favor de la comunidad y no por la búsqueda de ganancias privadas, tales como las



asociaciones civiles que agrupan gremios de profesionistas, grupos de voluntarios que atienden población que se encuentra en condición de exclusión o marginación, grupos por la defensa del medio ambiente o los derechos de las minorías, o inclusive organizaciones de ahorro y crédito que no buscan generar ganancias privadas, sino constituir una fuente de financiamiento para los mismos miembros de la organización. Estas organizaciones, por lo general, se financian a través de donativos, subsidios gubernamentales o financiamiento de organizaciones o fundaciones extranjeras. A continuación se presenta una caracterización de los atributos de las asociaciones de la sociedad civil y las organizaciones financieras sin fines de lucro.

### *III.3.1.1 Asociaciones de la Sociedad Civil*

Las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil permiten mantener o desarrollar el conjunto de principios o valores que comparte una sociedad, que le dan forma a la interacción de la misma y mejoran la convivencia del grupo humano al que corresponden dichas organizaciones. Dicho en otras palabras, las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil materializan una parte importante de los valores de la sociedad a fin de mantener su cohesión, hecho que no realizan las empresas privadas, las cuales persiguen fines individuales ni las instituciones públicas debido a su imposibilidad de su funcionamiento para transmitir valores que no se hayan suficientemente permeados en los servidores públicos.

Por lo tanto, las organizaciones sociales o asociaciones contribuyen a una mayor cohesión e interacción social. De acuerdo con Amin y Thrift (1995), las asociaciones sociales y las redes que estas conforman materializan las relaciones sociales, por lo que una sociedad civil fuerte comprometida con objetivos de bienestar social tendrá como contraparte o como expresión misma de la madurez de la sociedad civil y número importante de asociaciones civiles y con una





presencia importante en las decisiones de gobierno. Una sociedad civil fuerte se expresará en un gran número de asociaciones civiles, lo que estos autores han definido como densidad institucional. Es decir, una manera de establecer que la población en un territorio determinado, sea región o país, tiene una participación importante en la definición de las políticas públicas es por el número de asociaciones civiles, ya que existe un correlación muy estrecha entre la participación de la sociedad civil en la definición de políticas públicas y número de asociaciones civiles.

En la medida que el papel de las asociaciones civiles sea comprendido y reconocido será más fácil organizar las relaciones sociales en general y promover el desarrollo de la sociedad misma, ya que éstas permiten conservar los conocimientos formales y tácitos, se tiene mayor capacidad de innovación, se extienden las relaciones de confianza y se consolida el sentido de pertenencia e inclusión social.

Puede haber una gran diversidad de asociaciones u organizaciones civiles: las asociaciones civiles, las organizaciones de desarrollo económico, los grupos ambientalistas, los gremios de artistas, colegios de profesionistas, etc.

Las asociaciones civiles u organizaciones sociales cuentan con personal calificado y con la experiencia suficiente para brindar atención a problemas sociales específicos que presentan algunas comunidades, grupos o personas, debido a su flexibilidad para ajustarse a las circunstancias y costumbres locales, y su autonomía para responder rápidamente a las demandas sociales. Estas asociaciones u organizaciones surgen para atender aquellos espacios donde los programas de atención directa a la población objetivo no llegan o no son eficaces para atender la problemática social presentada.



De acuerdo con Keating (1998), las asociaciones u organizaciones civiles son fundamentales para alcanzar el desarrollo social debido a que cuentan con personal calificado que, en la mayoría de las veces, se han ganado la confianza de las personas de la comunidad.

Un elemento fundamental al que las asociaciones u organizaciones civiles contribuyen es que permiten aislar las presiones políticas coyunturales a las que se encuentran sometidos los gobiernos (municipales, estatales o federales), las cuales pueden seguir su propia estrategia en función de intereses divergentes de la atención a la demanda ciudadana.

Buena parte de las asociaciones u organizaciones civiles se orientan a atender la marginación, en la cual se encuentra una parte importante de la población, o bien a promover que las políticas públicas deben de estar orientadas a mover a la población hacia un círculo virtuoso de desarrollo, según lo señala Myrdal (1959), quién además señala que el sistema económico no se mueve por sí mismo hacia un equilibrio eliminando las desigualdades, sino que, por el contrario, da lugar a cambios coadyuvantes que mueven el sistema en la misma dirección que el cambio original, por lo que aquellos individuos con menores capacidades se distancian cada vez más de aquellos con mejores posibilidades.

Es por ello que las asociaciones u organizaciones civiles resultan fundamentales para cerrar las brechas y desigualdad que constantemente está generando la economía de mercado ya que no existe una tendencia automática hacia el equilibrio tanto si nos referimos a regiones como entre individuos.

Entre los ámbitos que ejemplifican la actuación de las asociaciones u organizaciones civiles sin fines de lucro está la ampliación de las capacidades y habilidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza, la prevención de conductas de riesgo entre adolescentes y adultos, prevención y



atención de violencia familiar, apoyo al desarrollo de personas con capacidades diferentes, personas adultas, así como el apoyo a las mujeres jefas de familia.

Asimismo, existen asociaciones y organizaciones civiles que realizan acciones encaminadas a promover el mejoramiento de barrios a fin de que cuenten con redes de agua potable, drenaje, disposición de aguas residuales, vialidades adecuadas, electrificación, alumbrado público, rampas para la circulación de sillas de ruedas, recuperación y remodelación de plazas y otros espacios públicos.

Otro de los aspectos en que las asociaciones u organizaciones civiles contribuyen al bienestar común<sup>22</sup>, es mediante la asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local. El tipo de asesoría que generalmente brindan es para incorporar ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas, la correcta explotación de los recursos locales, el desarrollo de sistemas de ahorro y crédito, la organización de los servicios básicos y la construcción de viviendas, entre otras, así como la formación o capacitación de la propia población para ser agentes de cambio para la planeación y gestión del desarrollo.

En este sentido, la formulación de proyectos regionales puede ser coordinada por una asociación u organización civil que establezca los requerimientos de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar las empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas existentes en una determinada región. Asimismo, a través de un proyecto de escala regional, también pueden coordinar a la mayoría de las empresas que conforman una cadena productiva, para que de manera pactada y conociendo cada una las necesidades de modernización de sus procesos productivos, se muevan de forma

---

<sup>22</sup> De las Empresas Sociales beneficiadas por el Programa FONAES 2003-2009, aproximadamente 72% dice generar un beneficio en su comunidad; de éstas, aproximadamente el 30% lo hace generando empleo, el 14% mejora la calidad de vida de sus socios y trabajadores y el 10% lo hace comercializando productos (pregunta 15 ¿El grupo o empresa social genera algún beneficio a la comunidad? y 16 ¿Cuál? del cuestionario Representantes).



coordinada y simultánea a una trayectoria tecnológica en la que mejoren sus posición competitiva.

En otro aspecto, las asociaciones u organizaciones civiles pueden impulsar y coordinar proyectos ecológicos de escala (ecoturismo, reservas de la biosfera, etc.) y que al mismo tiempo permitan generar ingresos para la población local.

En los entornos urbanos, las asociaciones y organizaciones civiles también pueden contribuir significativamente en materia de ordenamiento del territorio al coordinar estrategias para el uso del suelo, estudios sobre la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, conservación y mejoramiento ambiental de las zonas urbanas, educación ambiental, identificación de las necesidades de equipamiento urbano, disposición de desechos sólidos domésticos y estudios para la revitalización de centros históricos, entre otros temas.

### *III.3.1.2 Organizaciones financieras sin fines de lucro*

Un tipo particular de organización sin fines de lucro son las cajas de ahorro y crédito solidarias, las cuales conforman su capital con las aportaciones de los miembros de la caja, y los recursos así acumulados se orientan a financiar proyectos de los mismos miembros. La importancia de este tipo de organización es que el acceso al crédito es uno de los mayores obstáculos que enfrentan personas, grupos y pequeñas empresas, por lo cual mediante este esquema pueden allegarse de recursos que de otra manera no les hubiera sido posible conseguir.

Contar con mecanismos de ahorro y crédito es fundamental para el crecimiento de la actividad económica, ya que el desarrollo de las regiones a lo largo de los siglos ha venido acompañado del desarrollo de sistemas de ahorro y crédito lo que



permite adquirir maquinaria, insumos o contratar personal cuando no se cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo alguna actividad productiva.

### *III.3.2 Organizaciones que persiguen beneficios económicos*

El concepto de economía social también da cabida a organizaciones, o más bien empresas, que persiguen beneficios y no solamente a las organizaciones sin fines de lucro. Esto se debe a que nos referimos a empresas que tienen como principal objetivo mantener el empleo o emplear a personas vulnerables o en situación de exclusión social, y no hablamos de una empresa privada que sigue el principio de maximización de sus utilidades variando las cantidades de trabajo y capital dependiendo de sus respectivos precios, es decir, los salarios y la tasa de interés. Dentro de este tipo de empresas se distinguen por lo general las empresas que se comprometen con fines sociales o comunitarios y las empresas que contribuyen al desarrollo local, las cuales describimos a continuación.

#### *III.3.2.1 Empresas con compromisos sociales*

Las empresas con compromisos sociales juegan un papel fundamental en la promoción de una sociedad igualitaria al favorecer la integración a la sociedad y mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables, personas en situación de exclusión social o que habitan en zonas marginadas. Las empresas sociales de este tipo permiten emplear a personas que tienen muy pocas posibilidades de ser empleadas en las empresas que operan bajo la lógica de maximización de ganancias donde se emplea al personal más capacitado y apto.

Las empresas sociales persiguen por lo general objetivos de empleo y no de maximización de ganancias privadas, lo que permite reducir las desigualdades entre la población en edad trabajadora al brindar opciones de empleo a aquellos con menores posibilidades de competir en el mercado laboral.



Una razón por la cual las empresas sociales juegan un importante papel para reducir la desigualdad en las ciudades es que con el proceso de urbanización ha surgido una masa informe con una alta densidad de población, de la cual un buen número de ellas representan población inmigrada empobrecida, sin capacidades y calificaciones suficientes para el ambiente urbano y donde, sobre todo, se presentan signos débiles de integración social.

El surgimiento de un nuevo tipo de tejido urbano, en la forma indefinida de los espacios suburbanos, ha conducido a que existan barrios residenciales junto a colonias marginadas, lo que ha conducido a que la sociedad se fracture y se generen dinámicas perversas que actúan en detrimento del desarrollo armónico de las ciudades, ya que en la actualidad se ha producido una separación extrema de funciones por barrios y la urbanización discontinua.

En la actualidad, la mayoría de las ciudades se caracterizan por una precariedad generalizada del mercado de trabajo que dificulta contar con trabajos duraderos y estables, se generan condiciones para el surgimiento de la delincuencia ligada al tráfico de drogas, se presentan empleos bien remunerados para profesionistas especializados y empleos en el mercado informal. Asimismo, el crecimiento de las ciudades va acompañado de un aumento de la exclusión social, al quedar una parte importante de la población fuera del sistema económico. La exclusión se da no sólo en determinados grupos sociales (pobreza, raza, edad, mujeres, etc.) sino que se hace especialmente visible en muchos barrios.

En las ciudades, existen un número importante de hogares por debajo de la línea de pobreza, existen amplias zonas de vulnerabilidad, en barrios con falta de oportunidades, accesibilidad y habitabilidad degradada, que recogen población en situación precaria de empleo, con formación inadecuada, en un medio social adverso, que llegan inclusive a convertirse en enclaves desconectados



socialmente de la ciudad. La concentración de pobreza y marginalidad en ciertas zonas conduce a procesos de delincuencia importantes que afectan a la ciudad en general.

Por lo arriba expuesto, es que las empresas sociales juegan un papel muy importante para reintegrar a ciertos grupos o personas de la sociedad a los circuitos de empleo formal con el afán de reducir las desigualdades que se presentan al interior de las ciudades.

### *III.3.2.2 Empresas que contribuyen al desarrollo local*

El desarrollo local se ha conformado como uno de los conceptos esenciales para entender y promover el desarrollo económico en zonas y regiones desfavorecidas por la dinámica económica centralizada en algunos espacios territoriales.

Se ha señalado que lo local no es sinónimo de retorno a formas comunitarias utópicas más o menos fusionadas sino que, por el contrario, es afirmación de la diferencia, de la especificidad, de la individualidad, de lo que define a cada grupo humano particular como lo señala Arocena (1995), por lo que no se trata de localismos basados en tentativas nostálgicas de recuperación de la comunidad aldeana perdida, sino es más bien un sistema de relaciones complejo que genera asociaciones entre individuos en función de determinados valores, en el cual la noción de 'local' hay que referirla a su noción correlativa, lo 'global'. Cuando algo se define como 'local' es porque pertenece a un 'global', es decir, para poder analizar un proceso de desarrollo local hay que referirlo a la sociedad global en que está inscrito.

El desarrollo local se refiere a una idea colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforman un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza, en el cual



se incorpora el conocimiento concreto del entorno, la construcción social cotidiana, el hombre y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza.

Otro elemento que caracteriza el desarrollo local es la participación de los actores locales, elemento fundamental a la luz de que una de las más importantes debilidades de la planificación centralizada fue el divorcio entre planificadores y protagonistas, en tanto la planeación del desarrollo exige un conocimiento de las distintas realidades que difícilmente se encuentra en oficinas técnicas centrales.

En concreto, el desarrollo local hace referencia a aquellos elementos o factores locales que conducen a la innovación y dinamismo asociados a la revalorización de los activos locales, la creación de empresas, la correcta explotación de los recursos naturales, el desarrollo de nuevos sistemas de ahorro y crédito y la organización social, sin olvidar la interdependencia que se tiene con el exterior.

Bajo este contexto las empresas privadas, que operan en localidades marginadas y aisladas geográficamente, contribuyen de manera favorable al desarrollo local al contratar personal de los alrededores<sup>23</sup>, articular a proveedores locales y ser una fuente de ingresos para la región, y en muchos caso son cooperativas, lo cual implica una distribución más equitativa de las ganancias privadas. Es por ello que las empresas privadas en zonas marginadas pueden ser identificadas como empresas sociales en la medida que su actividad presenta externalidades positivas para la región en su conjunto y desata procesos de difusión tecnológica y

---

<sup>23</sup> Los empleos fijos por Empresa Social beneficiada por el Programa FONAES 2003-2009 son de 10 trabajadores en promedio por empresa. Asimismo, la distribución del promedio de trabajadores por empresa, dentro del periodo de estudio es la siguiente:

- 2003 y 2004 ocho trabajadores en promedio por empresa.
- 2005 y 2006 siete trabajadores en promedio por empresa.
- 2007 catorce trabajadores en promedio por empresa.
- 2008 trece trabajadores en promedio por empresa.
- 2009 catorce trabajadores en promedio por empresa.

(Pregunta 84 ¿Cuántas personas trabajan en el negocio o proyecto permanentemente en \_\_\_\_ incluyendo a los propietarios o socios? del cuestionario de Responsables).





aprendizaje que pueden colocar a la región en una trayectoria de desarrollo sostenible al crearse un ambiente empresarial y de innovación capaz de mantener a la región en una trayectoria de desarrollo sostenible aún y cuando dicha empresa en el futuro dejara de operar en la región.

Por lo arriba expuesto, es que existe la necesidad de diseñar e impulsar proyectos productivos de escala regional en el sector agropecuario comercial y la industria agroalimentaria, los servicios de turismo de naturaleza y culturales, entre otros. En este sentido, es importante apoyar empresas que fomenten la reconversión en el sector agropecuario que promuevan la diversificación de producción hacia productos agrícolas más rentables y agregando cadenas de valor agregado.

Un aspecto fundamental para el desarrollo de las regiones agrícolas es la creación de empresas agroindustriales, lo cual se puede lograr a través de la decidida promoción de las pequeñas y medianas empresas ya existentes en la región. Para esto es imprescindible apoyar la innovación y crear las condiciones técnicas y financieras para impulsar pequeñas y medianas empresas agroindustriales.

Asimismo, se debe promover el fortalecimiento o formación de encadenamientos productivos industriales. De acuerdo con Gereffi (1999), un encadenamiento productivo se refiere al rango completo de actividades involucradas en el diseño, producción y comercialización de un producto, que va desde la preparación de las materias primas para la elaboración de un producto hasta la distribución final al consumidor.

La formación de encadenamientos productivos permite que los productores de bienes finales y proveedores de componentes busquen mutuamente acordar contratos a mediano y largo plazo a fin de reducir la incertidumbre sobre las acciones mutuas emprendidas por las diversas empresas participantes en la cadena de producción, y también en otras industrias relacionadas a fin de no



salirse de la trayectoria tecnológica, y los riesgos que ello implicaría para la comercialización de su producto o componente. De esta manera, empresas productoras de bienes finales y proveedores pueden acordar desde tiempo antes cambios en el diseño o especificación de los bienes intermedios producidos dependiendo de los cambios en las trayectorias de consumo.

### *III.3.3 Organizaciones que apoya FONAES*

Los apartados anteriores dan una definición que permite diferenciar entre una organización social que persigue fines de lucro, una que no los persigue y una empresa socialmente responsable.

Del objetivo de FONAES – *“contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos”* – se concluye que el Programa está dirigido en apoyar principalmente a organizaciones que persiguen fines de lucro, sin excluir su apoyo a empresas socialmente responsables. Asimismo, de acuerdo con la definición de organizaciones sociales que persiguen fines de lucro, el objetivo del Programa no hace énfasis en que los proyectos productivos deben de tener como objetivo mantener el empleo o emplear a personas vulnerables o en situación de exclusión social.

Además, de las estrategias del Programa –“1) apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades. 2) Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio Establecido. 3) Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos



recursos” – se concluye que el diseño del programa incluye el apoyo a un tipo específico de organización sin fines de lucro: la banca social<sup>24</sup>.

En conclusión, el programa no está diseñado para apoyar específicamente a organizaciones sin fines de lucro, exceptuando a la banca social. Sin embargo, la estrategia 2 podría dar pauta a dar apoyo a organizaciones sin fines de lucro que se dediquen a generar habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio establecido.

### *III.3.4 Elementos necesarios para la consolidación de las empresas sociales*

Para lograr la consolidación de las empresas sociales se requiere de un conjunto de elementos que al operar simultáneamente garantizan en la mayoría de los casos la sostenibilidad de la empresa. Estos elementos son el espíritu empresarial, la constitución legal de empresas, el capital humano, la variedad de proyectos, los recursos económicos, las capacidades técnicas empresariales, el acompañamiento empresarial y la promoción comercial.

#### *III.3.4.1 Espíritu empresarial*

Tradicionalmente se ha considerado al capital y trabajo como los insumos más importantes de la actividad productiva, pues una gran parte de la literatura económica ha sido escrita en ambientes donde la capacidad empresarial está presente en el ambiente, sin hacer ninguna referencia explícita a ella. Sin embargo, esta aparente normalidad no la es tanto cuando se observa la incapacidad para incursionar en la actividad productiva en otras latitudes donde no existe un ambiente empresarial. Esto hace ver que el capital empresarial, es el

---

<sup>24</sup> El 88.9 % de las empresas sociales de financiamiento tienen objetivos diferentes a la generación de ganancias, de acuerdo a la información recabada en campo.



realidad uno de los más escasos insumos de la producción y, que a diferencia del trabajo, la maquinaria y el capital financiero, éste es el más difícil de transferir, pues la habilidad empresarial y el talento para organizar la producción yace en las personas mismas producto de un proceso de evolución en ambientes propicios para ello.

En la economía de mercado el papel de las empresas es fundamental debido a que éstas son tomadoras de decisiones con base en el sistema de precios, a fin de asignar eficientemente sus recursos financieros y humanos hacia la producción de aquellos satisfactores que son más valorados por los consumidores, quienes compran mediante un intuitivo análisis costo – beneficio los productos y servicios ofrecidos por la empresa. En un reporte del Banco Mundial (2003) se señala que la empresa debe ser considerada como el elemento fundamental para el desarrollo sustentable y fuente del desarrollo endógeno.

Aunque el talento empresarial se produjo como consecuencia del devenir histórico y no de la plena conciencia para fomentar esta habilidad, no es diferente al resto del conocimiento o “el saber hacer”. La habilidad empresarial, al igual que otras formas de conocimiento, también puede ser cultivado mediante una adecuada estrategia para fomentar la vocación emprendedora empresarial a través de la educación vocacional y un ambiente favorable de negocios como lo señala Nelson (1995).

Sin embargo, el espíritu empresarial no es algo que esté en el ambiente o se pueda comprar como es el caso de otros activos. Johannison y Nilsson (1989), señalan que el problema fundamental de un bajo desarrollo económico en una región es el bajo espíritu empresarial que existe en el lugar, ya que la empresa no es un producto que se pueda adquirir en el exterior para el consumo de la región.



Al ser la empresa una organización social requiere de un centro de decisión, control y planeación de las actividades productivas involucradas en el proceso de transformación y comercialización de los productos, y es precisamente este centro de decisión, control y planeación, conocido como espíritu empresarial (entrepreneurship), el recurso más escaso para lograr el desarrollo endógeno o desde la base, es decir, mediante la inmersión directa de la población local en el proceso de transformación de la tierra, capital y trabajo en bienes y servicios intermedios o finales.

Por razones culturales, el espíritu empresarial es un elemento poco difundido entre las comunidades indígenas y rurales más pobres del país, donde la empresa privada es asociada al individualismo que va en contra del espíritu comunitario y por lo tanto tiene poca aceptación al interior de las comunidades. En este caso, la creación del emprendedor comunitario es fundamental, a fin de desarrollar las capacidades de los lugareños para diseñar y dirigir proyectos productivos con las mismas características de rentabilidad de un proyecto productivo individual pero en los que participa toda la comunidad y las ganancias se distribuyen entre sus miembros de acuerdo a sus propios usos y costumbres.

Para puntualizar, lo fundamental es diseñar una política pública que promueva la formación del espíritu empresarial entre la población local ya sea para emprendimientos individuales o colectivos, ya que en ambos casos, lo importante es la capacidad de la población local para tomar decisiones en cuanto a una eficiente asignación de los recursos, sin importar si los beneficios que se obtengan se distribuyan individual o colectivamente.

Por lo tanto, es fundamental la existencia de empresas en la región, ya sean éstas empresas privadas formadas por una o pocas personas, o sean empresas cooperativas formadas por un gran número de miembros, siempre y cuando en ambos casos exista espíritu empresarial. Un claro ejemplo de esto son las



industrias del pueblo en la República Popular de China, las cuales buscan generar beneficios económicos privados aunque dichos beneficios después se distribuyan colectivamente entre los miembros de la empresa.

### *III.3.4.2 Constitución legal de los productores*

El enfoque teórico sobre desarrollo económico conocido como neo – institucional hace énfasis en la calidad de las instituciones como uno de los elementos centrales para explicar el nivel de desarrollo de las sociedades. Este enfoque parte del reconocimiento de que las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y por lo tanto estructuran incentivos en el intercambio económico.

Douglas North (1993) señala que las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana cuando intentamos hacer cualquier cosa, es decir, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana.

De lo anterior, se sigue que el nivel de desarrollo económico estará aparejado del grado de desarrollo de las instituciones en la medida que reduce la incertidumbre. Parte fundamental de estas instituciones es la seguridad jurídica en los procesos de compra venta de productos y servicios. En este aspecto, la seguridad jurídica está directamente asociada a la existencia de contratos celebrados entre proveedores, productores finales y consumidores. A su vez, 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.



### *III.3.4.3 Capital humano*

El capital humano se ha identificado con el grado de educación formal de las personas, habilidades adquiridas en el trabajo y el estado de salud de las personas y es un factor fundamental para el incremento de los ingresos de la población. Por ello es imprescindible promover una mayor educación y capacitación en comunidades rurales y pequeñas localidades marginadas.

Sin embargo, no se debe de confundir elevar el capital humano con el simple hecho de elevar los años de escolaridad, ya que una particularidad importante del capital humano es que es capital como tal, en la medida que permite un aumento en la productividad de las personas y por lo tanto permite un incremento en sus ingresos. Si un mayor grado de escolaridad no cumple con el propósito de aumentar la productividad de las personas y aumentar sus ingresos, entonces no es capital humano, sino simplemente cultura general, la cual tiene un gran valor desde un punto de vista ético, pero no económico.

Es importante señalar que el capital humano está directamente relacionado con el concepto de capacidades desarrollado por Amartya Sen (1996), el cual establece que la capacidad expresa la habilidad de una persona para hacer actos valiosos, o alcanzar estados para ser valiosos, representa las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, su habilidad real para lograr funcionamientos como parte de la vida, lo cual involucra su educación, experiencia y estado de salud física y mental.

En este sentido, la capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una colección. El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios “quehaceres y seres”, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos.



Es importante no interpretar como sinónimos nivel de escolaridad y capital humano en el caso de comunidades rurales, ya que si bien, este análisis entre naciones es adecuado, como lo hacen Barro y Sala-i-Martin (1991) o también para el interior de las grandes ciudades donde existe una gran variedad de actividades productivas y de servicios donde para cualquier cosa que un joven decida estudiar existe una demanda, en comunidades y localidades con unas pocas actividades productivas, el incremento de los años de escolaridad de la población de esos lugares no necesariamente contribuye a mejorar la productividad de las actividades económicas ahí asentadas o a desarrollar nuevas actividades productivas potenciales en la zona.

El capital, aunque humano, significa que entra en la función de producción tal como lo hace el capital físico, por lo cual es fundamental entender que el capital humano contribuye a aumentar la productividad de las actividades económicas de la comunidad y elevar su ingreso, siempre y cuando la mayor educación y capacitación de la población en cuestión sea útil para las actividades productivas del entorno.

Entre los aspectos para elevar el capital humano se encuentran: fomentar en la educación básica la vocación emprendedora; brindar en el nivel básico educación tecnológica acorde a las actividades económicas de su entorno; identificar nuevas oportunidades productivas y mejores esquemas de organización en colaboración con las Instituciones de Educación Superior; reutilizar personal calificado mediante la incorporación de ingenieros y técnicos jubilados o retirados a los sistemas de educación tecnológica; gestionar la prestación del servicio social profesional en localidades marginadas para la asistencia productiva y trabajo comunitario; crear centros comunitarios de capacitación productiva, comercial y tecnológica con la finalidad de brindar capacitación permanente trabajadores y empresas; impulsar





programas permanentes de vacunación y atención con servicios básicos de salud y realizar cursos de salud e higiene.

### *III.3.4.4 Variedad de proyectos productivos*

Una limitada capacidad de creación de bienes materiales y desarrollo científico, la cual se manifiesta en precarias condiciones de vida, está asociada a una baja productividad del trabajo. Taylor (1989) señala que la falta de intercambio y desarrollo en una sociedad, en un proceso circular, es causa y efecto de una baja productividad de sus factores.

A su vez, el progreso más importante en las facultades productivas del trabajo, y gran parte de la aptitud, destreza y sensatez con que éste se aplica o dirige, por doquier, parecen ser consecuencia de la división del trabajo, por lo que el aumento de la productividad, y gran parte de la aptitud, destreza y sensatez con que éste se aplica o dirige, por doquier, parecen ser consecuencia de la división del trabajo.

De lo anterior, es necesaria la reducción de la participación de la fuerza de trabajo en las actividades ya existentes, a fin de liberar mano de obra y favorecer nuevas actividades productivas, lo que refleja la acumulación de conocimientos que brinda la posibilidad de innovar en nuevas actividades.

No obstante, se tiene que tener presente que el relieve geográfico y la localización de las infraestructuras tiene un efecto importante en la determinación del nivel de desarrollo de las regiones, los flujos de comercio y el crecimiento regional. La proximidad a los mercados y los costos de transporte son fundamentales para explicar la distribución espacial de la actividad económica dentro de un país.

De lo anteriormente expuesto, es que uno de los mayores retos que enfrentan los productores de zonas rurales y pequeñas localidades en el país es la lejanía



geográfica con los principales centros de consumo, la falta de caminos adecuados, infraestructura urbana y telecomunicaciones. Limao y Vanables (2001) señalan que existe evidencia empírica de que el comercio depende fuertemente de los costos de transporte dados por las condiciones geográficas e infraestructuras.

Un buen diagnóstico sobre las posibilidades de diversificación de la producción debe considerar la infraestructura de caminos y puentes a fin de que estas poblaciones estén comunicadas con poblaciones de mayor tamaño y poder así comercializar sus productos con mayor facilidad y también adquirir suministros de las mismas. Asimismo, también se debe contemplar la infraestructura urbana en pequeñas localidades que estimule la formación de economías de aglomeración por pequeñas que estas sean, podría detonar la aparición de actividades productivas no agrícolas que utilizan como insumo la electricidad y el agua potable.

Otro elemento fundamental para la generación de ingresos en las áreas naturales alternativa a la actividad forestal, que inclusive se puede practicar en zonas rurales, es la conservación de los bosques a cambio de pagos ambientales y/o las actividades turísticas relacionadas con los paisajes y la naturaleza, tales como el ecoturismo y el turismo de aventura (o deportivo).

El ecoturismo se relaciona principalmente con la visita de espacios naturales en buen estado y que poseen un alto valor ecológico, para que el visitante se involucre en actividades de descubrimiento y observación (senderismo). Asimismo, el turismo de aventura, también conocido como extremo o deportivo, se desarrolla en un territorio natural, apto para algunas actividades deportivas riesgosas como el montañismo o el kayak.

Otro tipo de turismo relacionado con los anteriores es el turismo rural, también llamado agroturismo, el cual no se desarrolla en el seno de las áreas naturales,



sino en los sembradíos y granjas. El turismo rural consiste en compartir las experiencias relacionadas con la actividad humana, etnografía local, las actividades tradicionales y la cultura popular.

Adicionalmente a lo anterior, puesto que en el país existen una gran cantidad de zonas con un valor histórico, como las zonas arqueológicas y coloniales, se puede impulsar el turismo cultural, el cual incluye colateralmente actividades artísticas, recreativas, artesanales y gastronómicas.

Finalmente, parte de los atractivos naturales del país también son costas y playas que tienen un gran atractivo a explotar, y que ofrecen una opción para el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto, preservando estos lugares lo más natural posible, y brindando una opción de descanso de sol y playa diferente a la de los grandes centros turísticos ya existentes.

### *III.3.4.5 Recursos económicos para proyectos productivos*

La mejor forma en que las inversiones pueden contribuir al desarrollo de ventajas competitivas locales es estimulando las competencias de los factores de producción dentro de la economía regional, tales como los incentivos a las inversiones para proyectos específicos, fondos de capital de riesgo, u otras formas de financiamiento dirigido (targeted finance); el apoyo a políticas de capacitación; y la promoción de servicios empresariales dirigidos al desarrollo de capacidades competitivas de empresas regionales como lo señala Begg y Mayes (2000).

Tanto en la teoría, como en la evidencia empírica, ha quedado establecido, que una de las nociones básicas en economía es la relación directa y positiva entre productividad del trabajo y el acervo de capital físico con el que se combina la mano de obra. De aquí que contar con mayor maquinaria y herramienta o un mayor conocimiento de las mismas y su mejor utilización es un aspecto



fundamental para una alta productividad de las actividades agrícolas y no agrícolas en el medio rural.

Sin embargo, en las zonas más pobres del país no se cuenta con maquinaria y herramientas adecuadas, sea para uso agrícola, pecuarios o cualquier otra actividad productiva, como es la manufactura de alimentos, cerámica, utensilios domésticos, muebles, prendas o artículos de cuero y piel.

Asimismo, es fundamental que en las localidades rurales marginadas se cuente con opciones para el ahorro y crédito de actividades productivas<sup>25</sup>. En la mayoría de la literatura sobre desarrollo económico se ha establecido que el desarrollo de las regiones a lo largo de los siglos ha venido acompañado del desarrollo de sistemas de crédito, el cual permite la adquisición de activos físicos y capital de trabajo cuando no se cuenta previamente con toda la inversión necesaria para llevar a cabo alguna actividad productiva.

Para lograr lo anterior se requiere fortalecer las instituciones de crédito popular y microfinancieras mediante la creación de Fondos de Ahorro en comunidades rurales; fomentar los servicios de transmisión de dinero en pequeñas localidades; contar con fondos para créditos de largo plazo para financiar el cambio de actividad productiva; fondos para la adquisición o arrendamiento de maquinaria, equipo y herramientas; y fondos para la comercialización de los productos en localidades marginadas.

---

<sup>25</sup> Aproximadamente solo el 21% de las Empresas Sociales del Programa FONAES 2003-2009, se incorporaron a alguna caja solidaria de su localidad o cercana a ella, apoyando así el fortalecimiento de las mismas (pregunta 111 ¿El grupo o Empresa Social se ha incorporado a alguna caja solidaria, empresa social de financiamiento o ha participado en alguna asociación de financiamiento local, después de haber recibido el apoyo de FONAES? del cuestionario de Responsables).



### *III.3.4.6 Capacidades técnicas*

Dosi (1988) señala que en las localidades apartadas de los centros de dinamismo tecnológico, los productores no podrían copiar las nuevas tecnologías aún cuando estuvieran disponibles en manuales y procedimientos debido a la inexistencia de un vínculo productivo, su falta de experiencia y escaso capital empresarial, ya que las innovaciones se producen por acumulación de conocimiento sobre una actividad específica.

El crecimiento económico regional se basa en la generación y desarrollo de ventajas competitivas endógenas, donde el elemento fundamental en la estrategia es el desarrollo del potencial competitivo de las empresas de la región. De aquí que la formación y capacitación tecnológica sea fundamental para el desarrollo económico de las regiones más pobres del país.

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.

### *III.3.4.7 Mayores capacidades administrativas*

La asistencia dirigida a empresas y trabajadores a fin de fomentar su competitividad mediante el mejoramiento en su organización es un elemento fundamental hoy en día para la sustentabilidad de las empresas como lo señala Cappellin (2001).

Los principales instrumentos dirigidos a las empresas en la actualidad es la asistencia dirigida a empresas micro, pequeñas y medianas a fin de fomentar su competitividad.



Es importante que en esta asistencia se consideren los aspectos jurídicos. Las leyes y reglamentos que de ella se derivan y todas las ordenanzas legales constituyen el marco institucional que define los derechos de propiedad y configura la relación entre individuos y grupos dentro del territorio nacional. En palabras de North (1993) se trata de “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y que estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”, por lo cual el marco institucional afecta el desempeño de la economía y su evolución en el tiempo.

Debido a que el grado de complejidad del intercambio económico es una función del nivel de contratos necesarios para realizar el intercambio en economías de varios grados de especialización, se requiere que las empresas tengan un buen conocimiento de los aspectos jurídicos en materia económica.

Asimismo, es recomendable capacitar a los productores en temas de administración de empresas, contabilidad, impuestos, finanzas, manejo de inventarios, así como 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.

### *III.3.4.8 Promoción comercial de los productos de los proyectos productivos*

Las pequeñas localidades en zonas rurales del país no pueden escapar a los efectos de la competencia global, ya que si bien parece difícil que los pequeños productores en estos sitios vendan en los grandes centros urbanos, aunque existe el caso en el cual lo hacen e inclusive exportan a través de comercializadoras, lo que sí parece razonable es que puedan atender las necesidades de consumo de



su región a través de la conformación de redes de producción y comercialización, por lo cual es fundamental promover la creación de redes de pequeñas empresas productoras y comerciales que estimule un mayor volumen de producción local y que puedan escalar hacia redes de producción y de comercio regionales.

Una de las principales fuentes de ventajas competitivas de las regiones son las interdependencias no comerciales, entendidas éstas como la articulación de los productores en redes, alianzas estratégicas, acuerdos de subcontratación y esquemas de proveedores, con la finalidad de reducir la incertidumbre en el proceso de producción y la inexistencia de mercados competitivos.

La formación de redes empresariales es un factor fundamental ya que las posibilidades de éxito de la política económica regional dependen en gran medida del nivel de asociación y complementariedad del conjunto del sistema productivo. El estímulo y la promoción hacia la formación de redes de empresas, a través de los diferentes eslabones de la cadena productiva tienen por objeto el desarrollo de economías de especialización, la reducción de costos de transacción, reducción de la incertidumbre del mercado, etc.

### *III.3.5 Elementos para la consolidación de empresas sociales utilizados por FONAES*

Con base en el análisis del apartado anterior, se pueden categorizar algunas acciones que contribuyen a la consolidación de proyectos productivos. En el presente apartado, se toman estas acciones y se contrastan con las realizadas por el Programa (se respeta el número asignado en las ROP). En general, las acciones no son se encuentran textuales en las reglas de operación del Programa, pero algunas se pueden vincular con las acciones que teóricamente contribuyen con la consolidación.



### *III.3.5.1 Espiritu empresarial*

En cuanto al espíritu empresarial, el programa tiene diversas herramientas que permiten generar en sus beneficiarios decisión, control y planeación de actividades productivas involucradas en el proceso de transformación y comercialización de los productos. En general, estas herramientas pueden ser obtenidas, al menos no son excluyentes, en los apoyos de incubación, en los apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos, en los apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados, en los apoyos para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales, tanto en su modalidad de capacitación de estructuras operativas y en su modalidad de contratación de asesores; y en estudios especializados y otros servicios, y con capacitación especializada a la banca socia.

Sólo los apoyos del punto 10.1.4, 13.2.6 y 12.1 b tendrían un vínculo directo con las acciones de espíritu empresarial, ya que el primer numeral busca el desarrollo comercialización, el segundo da “cursos de capacitación: administrativa; comercial; contable; crédito y cobranza; fiscal; financiera; legal; liderazgo y gobernabilidad; así como en aquellas otras temáticas que contribuyan a apoyar e impulsar la autorización de las ESF”; el tercero, busca capacitar las estructuras operativas.





Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Espíritu empresarial	Decisión, control y planeación de actividades productivas involucradas en el proceso de transformación y comercialización de los productos	10.1.4 (busca el desarrollo comercialización) y 13.2.6 (en la definición del apoyo se tocan puntos de espíritu empresarial), 12.1 b. (estructuras operativas)	9.2.2 Apoyo en especie para Incubación de Negocios. 10.1.4 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. 12. Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales a) capacitación de estructuras operativas y b) Contratación de asesores. 13.2.1 Estudios especializados y otros servicios. 13.2.6 Capacitación especializada de las ESF.

Al respecto, se observa que el diseño del programa sólo abarca textualmente algunos aspectos del espíritu empresarial (los hace más textuales para banca social) en sus reglas de operación. Sin embargo, los apoyos que da el Programa, tal como se encuentran estructurados, permiten que los responsables de los proyectos productivos sean susceptibles de recibir apoyos de “espíritu empresarial”.

### III.3.5.2 Constitución legal de los productores

Otro de los aspectos teóricos que permiten a las empresas sociales una mayor probabilidad de consolidación es la constitución legal de las mismas. Al respecto, como puede verse en el siguiente cuadro, el programa da apoyos para promover la formalidad de las empresas que apoya:



Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Constitución legal de los productores	Certeza jurídica	10.1.1 y 13.2.7	10.1. 1 Apoyo para promover la formalidad de grupos sociales. 13.2.7 Impulso a la Transformación de ESF que no captan ahorros en EACP.

### III.3.5.3 Capital humano

En lo que respecta al capital humano, de las 7 posibles acciones que se podrían llevar a cabo el programa sólo abarca dos de ellos: 1) Fomentar en la educación básica la vocación emprendedora. 2) Gestionar la prestación del servicio social profesional en localidades marginadas para la asistencia productiva y trabajo comunitario

Sin embargo, hay aspectos del desarrollo del capital humano que quedan fuera del contexto del programa, por ejemplo: 1) brindar en el nivel básico educación tecnológica acorde a las actividades económicas de su entorno. 2) Reutilizar personal calificado mediante la incorporación de ingenieros y técnicos jubilados o retirados a los sistemas de educación tecnológica. 3) Impulsar programas permanentes de vacunación y atención con servicios básicos de salud y realizar cursos de salud e higiene. En el caso del punto 1, el servicio de educación es responsabilidad de la Secretaría de Educación; el punto 2 no es operable para el Programa ya que no tiene la infraestructura para hacer el aparejamiento entre el mercado laboral y la demanda de personal capacitado en empresas manejadas por personas en pobreza; el punto 3 no le compete al programa porque es responsabilidad de la Secretaría de salud.



Por otro lado, el programa no menciona textualmente en sus ROP las acciones de:

- 1) Identificar nuevas oportunidades productivas y mejores esquemas de organización en colaboración con las Instituciones de Educación Superior, y 2) crear centros comunitarios de capacitación productiva, comercial y tecnológica con la finalidad de brindar capacitación permanente trabajadores y empresas.

Aunque las ROP no mencionen textualmente estos apoyos, podrían ser explotados en un futuro por el programa.



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Capital humano	Fomentar en la educación básica la vocación emprendedora	Algunos aspectos del espíritu empresarial	
	Brindar en el nivel básico educación tecnológica acorde a las actividades económicas de su entorno	No	-
	Identificar nuevas oportunidades productivas y mejores esquemas de organización en colaboración con las Instituciones de Educación Superior	No*	-
	Reutilizar personal calificado mediante la incorporación de ingenieros y técnicos jubilados o retirados a los sistemas de educación tecnológica	No	-
	Gestionar la prestación del servicio social profesional en localidades marginadas para la asistencia productiva y trabajo comunitario	Si (hay apoyo de prestadores de servicio profesionales, pasantes y becarios)	9.2.2 Apoyo en especie para Incubación de Negocios. 10.1.2 Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos. 10.1.4 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. 12. Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales. 13.2.1 Estudios especializados y otros servicios. 13.2.6 Capacitación especializada de las ESF.
	Crear centros comunitarios de capacitación productiva, comercial y tecnológica con la finalidad de brindar capacitación permanente trabajadores y empresas	No*	-
	Impulsar programas permanentes de vacunación y atención con servicios básicos de salud y realizar cursos de salud e higiene	No	-



*III.3.5.4 Variedad de proyectos productivos*

En cuanto a la variedad de los proyectos productivos, el programa está diseñado de tal forma que no es excluyente de algún tipo de proyecto productivo.

Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Variedad de proyectos productivos	Actividades agrícolas	Si (el diseño del programa es apoyar cualquier tipo de proyecto)	Los objetivos del programa no descartan ningún tipo de proyecto productivo
	Actividades no agrícolas		
	Actividades forestales		
	Ecoturismo		
	Turismo de aventura		
	Agroturismo		
	Turismo cultural		
	Otros		

*III.3.5.5 Recursos económicos para proyectos productivos.*

El programa no tiene apoyos relacionados con: 1) Fondos de capital de riesgo. 2) Financiamiento dirigido (targeted finance). 3) Contar con fondos para créditos de largo plazo para financiar el cambio de actividad productiva. Asimismo, no se considera que el programa deba tener inferencia en generar este tipo de apoyos, ya que se espera que al consolidarse una empresa pueda ser capaz de buscar mecanismos más específicos de financiamiento como son los anteriormente planteados.

El programa tiene textualmente apoyos de: 1) Apoyo a políticas de capacitación. 2) Promoción de servicios empresariales dirigidos al desarrollo de capacidades competitivas de empresas regionales. 3) Fortalecer las instituciones de crédito popular y microfinancieras mediante la creación de Fondos de Ahorro en comunidades rurales. 4) Fondos para la adquisición de maquinaria, equipo y



herramientas. 5) Fondos para la comercialización de los productos en localidades marginadas.

Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Recursos económicos para proyectos productivos	Incentivos a las inversiones para proyectos específicos	No*	-
	Fondos de capital de riesgo	No	-
	Financiamiento dirigido (targeted finance)	No	-
	Apoyo a políticas de capacitación	Apoyos de espíritu empresarial y de capital humano	
	Promoción de servicios empresariales dirigidos al desarrollo de capacidades competitivas de empresas regionales		
	Fortalecer las instituciones de crédito popular y microfinancieras mediante la creación de Fondos de Ahorro en comunidades rurales	Si	13. Apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social.
	Fomentar los servicios de transmisión de dinero en pequeñas localidades	Si	
	Contar con fondos para créditos de largo plazo para financiar el cambio de actividad productiva	No	-
	Fondos para la adquisición o arrendamiento de maquinaria, equipo y herramientas	Si	8.3.4 Apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio. 8.3.5 Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de mujeres. 8.3.6 Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de Personas con Discapacidad
Fondos para la comercialización de los productos en localidades marginadas	Si	10.1.4 Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos.	



En lo que respecta a los recursos económicos para proyectos productivos, en el marco teórico se observó que una forma de consolidar las empresas es mediante las inversiones a proyectos específicos. Al respecto, aunque el programa no da apoyos a proyectos específicos, se considera importante señalar que no se considera prudente que el programa preestablezca criterios de focalización de los apoyos (como el sector económico, el tamaño y la capacidad de penetración en el mercado de los proyectos productivos). Un primer argumento es que la mayoría de las actividades solicitadas por la población objetivo son alimentos, textiles, cuero y calzado, así como servicios tradicionales, por lo que es difícil establecer que los apoyos se canalicen prioritariamente a actividades de nueva demanda. Por otra parte, la principal cualidad del espíritu empresarial es la habilidad para identificar oportunidades de negocio, independientemente de que se trate de sectores económicos tradicionales o de nuevas tecnologías, lo fundamental es que exista un área de oportunidad que sea rentable, lo cual se puede dar en cualquier rama económica aún cuando sea considerada tradicional.

### *III.3.5.6 Capacidades técnicas*

Una forma de incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas es mediante la formación y capacitación tecnológica. Al respecto, el programa está estructurado de tal forma que permite a sus beneficiarios ser susceptibles de recibir este tipo de capacitaciones, análogo al análisis de espíritu empresarial.

Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Capacidades técnicas	Formación y capacitación tecnológica	Apoyos de espíritu empresarial	



III.3.5.7 Mayores capacidades administrativas

Una forma de incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas es mediante dar mayores capacidades administrativas, como son: Administración de empresas, Contabilidad, Impuestos, Finanzas, Manejo de inventarios, desarrollo de capacidades gerenciales y apoyo a la elaboración de un plan de negocios.

Al respecto, el programa está estructurado de tal forma que permite a sus beneficiarios ser susceptibles de recibir este tipo de capacitaciones, análogo al análisis de espíritu empresarial.

Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Mayores capacidades administrativas	Administración de empresas	Apoyos de espíritu empresarial.	
	Contabilidad		
	Impuestos		
	Finanzas		
	Manejo de inventarios		
	Desarrollar las capacidades gerenciales (liderazgo, negociación, persuasión, etc.) de los actores locales		
	Apoyar a los productores en el desarrollo de una visión estratégica de su actividad y la elaboración de un plan de negocios.		

Por otro lado, el programa da un apoyo a la elaboración de un estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio, el cual puede ser visto como un plan de negocios simplificado.





*III.3.5.8 Promoción comercial de los productos de los proyectos productivos*

Otro aspecto importante que incrementa la probabilidad de consolidación de las empresas es la promoción comercial de los proyectos productivos, en este caso, se refiere a promover la creación de redes de pequeñas empresas productoras y comerciales que estimule un mayor volumen de producción local y que puedan escalar hacia redes de producción y de comercio regionales. Al respecto, el programa tiene apoyos de promoción comercial, donde se dan “apoyos que se destinan para la participación en ferias, tianguis, exposiciones, encuentros, concursos, foros, convenciones y eventos análogos relacionados con la actividad comercial, que permitan el mercadeo de sus productos y/o establecimiento de enlaces comerciales”.

Elementos para la consolidación de las empresas sociales			
Marco Teórico		FONAES	
Consolidación	Apoyos para consolidación	Textual ROP 2009	Apoyos que se consideran relacionados
Promoción comercial de los productos de los proyectos productivos	Promover la creación de redes de pequeñas empresas productoras y comerciales que estimule un mayor volumen de producción local y que puedan escalar hacia redes de producción y de comercio regionales	Si (Ferias podrían buscar este punto)	10.1.4 Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos. 12. Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales

En conclusión, se observa que el programa, aunque en algunos casos no hace textual los apoyos para consolidación, cubre la mayoría de apoyos que permiten a las empresas tener consolidación. Por otro lado, se encontraron acciones que salen de su jurisdicción y acciones que podrían ser implementadas en un futuro por el Programa como algunas acciones de capital humano, principalmente.



### *III.3.5.9 Conveniencia de la Obligatoriedad de los Apoyos para desarrollar Espíritu empresarial, Capacidades técnicas y Capacidades Administrativas*

El diseño actual del programa otorga los apoyos para desarrollar espíritu empresarial, capacidades técnicas y administrativas, en función de la demanda de las empresas, es decir, los apoyos para fortalecer los negocios establecidos son de carácter voluntario. Dichos apoyos, se otorgan para pagar los gastos a las personas físicas, grupos o empresas sociales que tienen un negocio establecido, y que requieren alguno de los servicios de:

1. Talleres en temas de productividad, administración, productividad, etc.;
2. Generación, adquisición y/o reproducción de metodologías tecnológicas formativas y materiales pedagógicos, como pueden ser esquemas para evaluación, análisis, operación y desarrollo de la gestión empresarial, entre otros. Las tecnologías formativas son modelos para el desarrollo y aplicación de competencias, habilidades y capacidades de gestión empresarial, entre otros;
3. Consultoría, donde se da asesoría especializada que permita eficientar la operación, administración y desarrollo, entre otros;
4. Becario y Coordinador de brigada de pasante o becario, donde se incorporan estudiantes (becario) y pasantes (coordinador) de carreras técnicas o licenciaturas para desarrollar actividades de acompañamiento y apoyo a los Beneficiarios de FONAES, con base en programas coordinados por FONAES; y,
5. Acompañamiento de asistencia técnica individual y colectiva, que consiste en acompañamiento de profesionistas o técnicos, sujeto a un programa de trabajo para asesoría sobre procesos productivos, comerciales, administrativos u operativos, entre otros.



Al respecto, debe observarse que, como producto del trabajo de campo realizado, se observó que, en lo referente a los temas de administración:

- a) 58.4% de las empresas llevan algún tipo de registro de sus cuentas, y 41.6% no llevan registro alguno.
- b) Del 58.45 de las empresas que llevan algún tipo de registro: 4% no llevan registros de ventas; 3.4% no llevan registros de compras; 24.8% no llevan registro de cuentas por cobrar; 21.1% no llevan registro de pago de salarios a trabajadores; 12.6% no lleva registro de ventas; 25.6% no lleva registro de beneficios generados; 19.4% no realiza balance general; y, 27% no realiza estado de resultados.

Estas carencias señalan que, aunque las empresas estén llevando registros sobre las cuentas, éstos, en muchos casos, no son suficientes para llevar una administración eficiente de las mismas, o no son adecuados para medir o apoyar la consolidación de las mismas.

Lo anterior puede ser un reflejo del reducido interés de los responsables y socios de las empresas sociales para tomar los apoyos de capacitaciones que son voluntarios, aunque los mismos sean indispensables para que las empresas sociales apoyadas por FONAES puedan generar información útil para el seguimiento de su consolidación, y para evaluar los impactos del programa.

Por lo anterior, se recomienda agrupar los apoyos en apoyos de capacitación obligatoria y de capacitación voluntaria. Por ello, se propone que la estrategia de formación de empresas sociales que se propone más adelante en apoyos de capacitación obligatoria para que pueda garantizar que los responsables y/o socios de las empresas sociales posean bases sólidas en temas de administración de empresas, contabilidad, finanzas y manejos de inventarios, entre otros.



Por su parte los apoyos de capacitación voluntaria, mismas que se agruparían en la estrategia de acompañamiento, estarían destinados a satisfacer necesidades adicionales de los responsables y socios de los proyectos productivos que ya están operando, en la estrategia de acompañamiento.

La propuesta esta descrita en el siguiente cuadro:

Estrategias/Componentes	Tipo de Capacitación
<b>Estrategia 1. Formación de Empresas Sociales</b>	
1. Emprendimiento y constitución de Empresas Sociales	Obligatorios: En este componente se recomienda capacitar a los productores en temas de administración de empresas, contabilidad, impuestos, finanzas, manejo de inventarios, etc. (Puntos 1 y 2)
<b>Estrategia 2. Financiamiento de las Empresas Sociales</b>	
2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos	Na
3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos	Na
<b>Estrategia 3. Fortalecimiento de las Empresas Sociales</b>	
4. Empresas Sociales tienen mayores capacidades técnicas	Voluntarios: Apoyos más especializados. Puntos 3, 4 y 5
5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas	
6. Empresas Sociales tienen promoción comercial	Na
<b>Estrategia 4. Fortalecimiento de las Empresas Sociales</b>	
7. Organizaciones sociales cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales	Na

Na=No aplica

#### III. 4. Antecedentes, evolución y perspectivas

Con el presente apartado se pretenden explicar dos puntos importantes del diseño del programa: 1) el contexto del programa, relación y articulación con otros problemas o aspectos relevantes de la estructura económica o la vida social; y 2)



el tipo de atención y tratamiento que ha recibido el problema por parte del gobierno, los mercados y la sociedad, así como los avances logrados y los problemas de concepción e implementación de los enfoques y políticas anteriores.

Para ello, esta sección se divide en dos apartados que tocan aspectos relacionados con los antecedentes, evolución y perspectivas de: 1) las políticas públicas orientadas al apoyo a la promoción y la capacitación empresarial, y 2) del Sistema Financiero Rural.

### *III.4.1 Antecedentes, evolución y perspectivas de las políticas públicas orientadas al apoyo a la promoción y la capacitación empresarial*

#### *III.4.1.1 Antecedentes*

La existencia de empresas sociales atraviesa la historia del capitalismo, para encontrar sus raíces en las diversas formas de organización productiva y de carácter comunitario, propias de las sociedades tradicionales precapitalistas. Sus orígenes han de encontrarse en los gremios, los talleres artesanales, las formas de propiedad comunal, y los sistemas indígenas de trabajo comunitario.

Sin embargo, el nacimiento y proliferación de las empresas sociales, en su vertiente moderna, en varios países de América Latina se encuentra a principios de los años ochenta, cuando se tiene una fuerte asociación con un sector de la iglesia Católica identificado con la teología de la liberación que surgió del Concilio Vaticano II en 1962.

Aunque en nuestro país también se sintió la influencia de la iglesia, en lo referente a procesos organizativos populares uno de los antecedentes para la formación de movimientos organizados lo encontramos en la Confederación Nacional



Campesina (CNC), que manejaba la representación campesina en los recuentos para obtener permisos de exportación y el acceso a las líneas de crédito.

Muchos de los integrantes de la CNC estaban constituidos en Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), las que contaban con líneas crediticias, beneficios, y canales de comercialización, de manera que operaban como empresas campesinas. Llegaron a constituirse ARIC regionales logrando elevar el nivel de organización y participación de algunos sectores de campesinos, lo cual dio pie a la etapa de formación de organizaciones autónomas.

Junto a las anteriores, existe otro antecedente en algunas políticas gubernamentales de los años setenta, cuando el movimiento campesino se dinamizó al influjo de las medidas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por los precios pagados en el campo a los productores agrícolas. Proliferaron entonces las organizaciones locales y regionales independientes iniciando una nueva etapa de expansión del movimiento campesino, de tal manera que a principios de los años ochenta se pudieron establecer conexiones entre las asociaciones campesinas a lo largo del país.

Surgieron así formas más elevadas de organización que coordinaron esas relaciones y lograron en ocasiones acciones conjuntas, también avanzaron en la identificación de los principales objetivos comunes en el ámbito nacional, logrando con ello ejercer mayor presión sobre las instancias gubernamentales para que las medidas de política agraria mitigaran la situación del campesinado ante la agudización de la crisis.

Sin embargo, estas organizaciones fueron creadas con un fin específico, que una vez cumplido perdieron su razón de existir.



Si bien este fenómeno supone la obtención de los objetivos inicialmente planteados por los integrantes de estas organizaciones, también deja ver que el carácter circunstancial de algunas de ellas no permite aprovechar completamente la asociación entre individuos.

Algunas ARIC que lograron mantenerse por más tiempo tenían un funcionamiento exclusivamente cupular, por lo que los pequeños productores participaban sólo en la medida en que confiaban a ellas su producción.

Así, más que una alternativa de organización para el campesino, estas ARIC fueron otro punto de acopio, a la vez que interlocutores que en un primer momento llegaron a ser capaces de traducir y transmitir algunas de las aspiraciones y preocupaciones del campesinado hacia las esferas superiores de decisión.

En los años ochenta, la crisis que sufría el país obligó, entre otras medidas, a estabilizar la economía mediante el saneamiento de las finanzas estatales, con la consecuente reducción de recursos públicos para desarrollo rural. En estas circunstancias, fue necesario crear estrategias alternativas para recuperar el crecimiento del sector agropecuario, por lo que las asociaciones productivas en el campo fueron adquiriendo mayor relevancia en la definición de la política de modernización rural. La idea de promover proyectos productivos en el campo, derivados de la asociación entre productores del sector social y empresarios privados, fue justificada por el gobierno por la necesidad de apoyar a los productores del sector social para que desplieguen y aprovechen libremente todo su potencial productivo.

En este sentido, la agudización de la crisis económica del país en esa década, se caracterizó por un conjunto de elementos que se manifestaron en la reducción drástica del gasto público y de las funciones del Estado, la desregulación, la devaluación del peso, la privatización de diversas empresas del Estado, la



apertura comercial y las inversiones extranjeras. Ello tuvo efectos directos en la reducción de los recursos presupuestales destinados a la atención a los sectores de mayor pobreza y a las actividades productivas.

Por ello, el campo mexicano se vio afectado con una drástica caída de la producción y la productividad agropecuarias. En esta etapa se redujo el ritmo de crecimiento del sector y su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), además de ocurrir su descapitalización y el desequilibrio de su balanza comercial.

En esos años México perdió la autosuficiencia alimentaria, y de ser un país exportador se convirtió en uno de los principales importadores de granos básicos y alimentos en general.

Hasta antes de 1989 el ingreso per cápita de la mayoría de la población rural había disminuido sensiblemente. Se estima que el salario medio anual por persona ocupada en el sector estaba muy por debajo del promedio en el resto de las actividades económicas.

Para contrarrestar los efectos negativos se optó por cambiar de estrategia de política económica, pasando del modelo de sustitución de importaciones al de apertura comercial y liberalización.

A pesar del incremento de la fortaleza y dinamismo de las empresas exportadoras que se presenta a partir de la última estrategia, no se presentó un incremento generalizado y homogéneo del bienestar de la población. El proceso de apertura también trajo costos para el país, y en particular para la situación de las empresas de menor tamaño. Esto se presentó debido a que las empresas exportadoras se encuentran desvinculadas del mercado interno, aunque la baja vinculación en las cadenas productivas no ha sido exclusiva del sector exportador, sino que es visible en gran parte de los sectores del país.





A partir de la apertura comercial en 1985, la competencia extranjera generó una sustitución gradual de insumos nacionales, obedeciendo a criterios de menores costos y/o mayor calidad, y reforzada por la sobrevaluación de la moneda. Esto afectó hasta 1994 a un gran número de cadenas productivas.

La situación se agravó en 1995, ya que la inflación y las altas tasas de interés provocaron la salida del mercado de un gran número de empresas. Aunque la devaluación abrió una oportunidad a las empresas con vocación exportadora, el efecto positivo de este fue insuficiente para cambiar el resultado general para la economía.

Durante el sexenio salinista, ya se planteaba a través del Programa Nacional de Modernización del Campo que uno de los ejes del proyecto sería la transformación de la participación estatal y el nuevo papel de los organismos públicos en la sociedad rural, con la finalidad de que los productores fuesen el factor determinante sobre las condiciones de producción y vida en el campo. Para llevar adelante su política de modernización, el gobierno impulsó las formas de asociación entre el campesinado y el capital privado mediante diversas reglamentaciones y modificaciones al artículo 27 Constitucional, posibilitando al Estado para promover y ejecutar programas con mecanismos solidarios que facilitaran la orientación y aplicación de recursos al desarrollo productivo de los indígenas, campesinos y grupos urbanos populares, con la participación de la federación, los estados, los municipios, así como los sectores social y privado.

Las justificaciones económicas para dichos cambios fueron la reorientación de la política económica hacia el mercado, la apertura comercial y liberalización paulatina con Norteamérica, aunados a la reducción de apoyos del Estado y la fuerza competitiva de los productores agropecuarios de otros países, lo que entre otras cosas implicaba la necesidad de una mayor integración horizontal y vertical



en la producción nacional. Así, se buscó reducir los costos de los recursos y aprovecharlos con la máxima eficiencia posible. También se intentaba reducir al mínimo el riesgo inherente de los negocios.

En este marco, dentro de las medidas para alcanzar este propósito, en congruencia con las políticas, estrategias y acciones del Programa Nacional de Solidaridad, se constituyó el Programa Nacional de Apoyos a las Empresas de Solidaridad mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1991, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), donde también se manejaban los Fondos de Solidaridad para la Producción y los Fondos de Solidaridad para Comunidades Indígenas.

El programa y el Fondo Nacional de Apoyos a las Empresas de Solidaridad (FONAES), surgieron como ese complemento indispensable de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad y como la posibilidad de fortalecimiento del sector social, para coadyuvar en su transformación como un sector productivo que ofreciera medios de vida a un gran número de mexicanos, especialmente a los que necesitan apoyo para constituirse como una opción económica rentable, y por ende, para impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas dedicados a actividades agrícolas, forestales, pesqueras, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares<sup>26</sup>.

Este nuevo instrumento se concibió como un medio ágil que permitiría apoyar al sector social como asociado en participación minoritaria sin convertir por este hecho a las empresas en empresas paraestatales. La relación entre las empresas y el programa sería asociativa, a través de la aportación de recursos de capital de riesgo temporal para su empleo eficiente y productivo. Esta aportación inicial no se

---

<sup>26</sup> Para mayor información ver el apartado de "Antecedentes del Programa".



entregaría a fondo perdido, ni como donación, sino que se suscribiría un convenio, con el compromiso de recuperar y reintegrar al programa los recursos recibidos.

### *III.4.1.2 Evolución reciente*

El contexto dentro del cual se han formado las empresas sociales en México y las costumbres e idiosincrasia de sus miembros se conjugan para crear algunos fenómenos adversos a su fortalecimiento como empresas presentando una baja consolidación de sus proyectos productivos. Estos fenómenos adversos, pueden ser de carácter endógeno y exógeno, tal y como a continuación se plantea.

Dentro de los fenómenos de carácter endógeno, un primer problema en el funcionamiento de las empresas sociales se presenta en lo que respecta a la participación de los socios dentro de una empresa social<sup>27</sup>. Al respecto, se cuestiona la asistencia y el "voto" como formas de participación, pues ninguno de los dos significan *per se* la participación real de los sujetos, que se considera como resultado del conocimiento de la información, su análisis y decodificación. En este sentido las asambleas difícilmente permiten la participación real.

Hay socios que, por sus intereses específicos, participan más por unas actividades sobre otras, lo cual es entendible a partir de las precarias condiciones de vida que llevan la mayoría de ellos.

Otro problema latente en las empresas sociales es el frecuente desequilibrio entre el interés de los socios para recibir beneficios inmediatos de su organización y la necesidad de mantener o acrecentar la capacidad económica de la empresa, lo que constituye una variante del problema de los comunes. Por un lado, se requiere

---

<sup>27</sup> La falta de participación de los socios al interior de las empresas sociales, así como la falta de información acerca de los apoyos del programa, pueden estar detrás del problema de beneficiarios ficticios que se analiza en la Evaluación de Procesos.



la eficiencia y capitalización de la empresa como un objetivo común a largo plazo, y por el otro, distribuirlo socialmente para responder a las necesidades, a veces apremiantes, de ingreso de sus integrantes o de bienestar social.

Otro de los inconvenientes a resolver, como afirma Dieter Paas, es resultado del fenómeno de responsabilidades diluidas entre varios trabajadores, donde al mismo tiempo todos y nadie son responsables de que una determinada tarea se cumpla. El efecto de esto es que algunos trabajos pueden no realizarse adecuada o completamente, pero esto no trae mayores consecuencias para el trabajador parásito aunque afecte al proyecto, dado que no se puede identificar claramente a un responsable a quien exigirle cuentas debido a problemas de información.

Uno más de los fenómenos adversos dentro de las empresas sociales para consolidar sus proyectos productivos, es la escasa formación y desarrollo de habilidades empresariales. En México, la cultura empresarial no se ha desarrollado a su máximo potencial. En muchas ocasiones las empresas, en particular las micro y pequeñas, inician como negocios de subsistencia sin mayor conocimiento de los conceptos básicos de administración de negocios.

Otro problema son las limitaciones en la capacitación y desarrollo de los recursos humanos. La capacitación gerencial y laboral de los recursos humanos de las empresas constituye una de las bases del incremento de la productividad en las mismas. Sin embargo, muchas veces este instrumento de apoyo no recibe la atención adecuada por parte de las empresas (costo de la capacitación, falta de tiempo, etc.).

Estos problemas de falta de habilidades empresariales y de recursos humanos, sí son abordados por el programa, sin embargo los problemas de coordinación grupal, mismos que pueden incidir fuertemente en el desempeño de las empresas sociales apoyadas por FONAES, no han sido abordados por el mismo.



Además de los problemas anteriores que impiden el fortalecimiento de las empresas sociales y la consolidación de sus proyectos productivos, existen otros factores de carácter exógeno que deben considerarse para que las empresas sociales sean competitivas, algunos de estos factores ya fueron tomados en cuenta al tocar el punto de los factores endógenos, pero hay otros que también son importantes:

- Elevados costos asociados a la normatividad y la sobre regulación.
- Escasos sistemas de información, desconocimiento del mercado y problemas de comercialización.
- Falta de vinculación con los instrumentos para el desarrollo y la innovación tecnológica.
- Difícil acceso a esquemas de financiamiento oportuno, adecuado y en condiciones competitivas.

Elevados costos asociados a la normatividad y la sobrerregulación.- Los empresarios se enfrentan a un exceso de trámites y gestiones para abrir y operar un negocio, lo cual en muchas ocasiones representa una limitante para el crecimiento de la actividad productiva. Esta situación desincentiva el cumplimiento de las obligaciones tributarias, promueve la evasión fiscal y la informalidad de los negocios.

Escasos sistemas de información; desconocimiento del mercado y problemas de comercialización.- Si las empresas no cuentan con información y orientación oportuna, esto repercute sobre su capacidad de gestión y penetración de mercados, al no tener una visión completa del entorno en el que operan y la competencia a la que se enfrentan y, por lo tanto, reduce las probabilidades de que éstas sobrevivan en el mercado, disminuyendo sus márgenes de ganancia y limitando sus capacidades de crecimiento.



Falta de vinculación con los instrumentos para el desarrollo y la innovación tecnológica.- La ausencia de una política adecuada de fomento a la innovación tecnológica y a la inclusión de tecnología de primer nivel en las empresas del país se ve reflejada en una planta productiva vulnerable.

Difícil acceso a esquemas de financiamiento oportuno, adecuado y en condiciones competitivas.- Las empresas mexicanas, en su gran mayoría, no tienen acceso a créditos adecuados en tasa y forma para satisfacer sus necesidades de financiamiento. La escasez de financiamiento por parte de la banca comercial ocasiona que la principal fuente de financiamiento de las empresas sean sus proveedores, lo que a su vez limita la capitalización de las empresas.

Una parte de estos problemas ha sido abordada por FONAES, pero no importando su impacto sobre las empresas sociales, el programa por sí mismo no puede solucionar los elevados costos asociados a la normatividad y la sobrerregulación, o la falta de vinculación con los instrumentos para el desarrollo y la innovación tecnológica.

Otra situación que en los últimos años ha venido a agravar el problema de la baja consolidación de proyectos productivos en las micro, pequeñas y medianas empresas incluyendo a las empresas sociales, es que la actual estructura de gasto de gobierno, por si misma, es insuficiente para detonar el mercado interno. Asimismo, no se incorporan agentes que coadyuven con el gobierno en la tarea de incrementar la competitividad de las empresas, multiplicando el efecto de los recursos destinados a este fin<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Como pudieran ser organismos empresariales, instituciones educativas, centros tecnológicos, etc.



Por otro lado, el gobierno ha implementado una gran variedad de programas para apoyar a las empresas (ver apartados de “antecedentes, evolución y perspectivas”, y de “complementariedad y duplicidad”); sin embargo, dichos programas, han presentado algunas características que no ayudan del todo al fortalecimiento de las empresas:

- Baja difusión y promoción en el sector empresarial.
- Poca cobertura.
- Escasa vinculación entre programas, lo que fragmenta esfuerzos y desaprovecha oportunidades de atención integral.
- Limitada participación de los organismos intermedios representativos del sector empresarial del país, en el diseño y operación de los apoyos.
- Desvinculación de los planes estatales y municipales de desarrollo económico.
- Recursos presupuestales insuficientes.

### *III.4.1.3 Perspectivas*

Ante la problemática, que presenta el fortalecimiento de las empresas (incluyendo las empresas sociales) y la consolidación de los proyectos productivos de las mismas, la tendencia de las acciones del gobierno de México, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) contempla las siguientes direcciones:

- a) Además de fomentar las exportaciones, fortalecer al mercado interno a través del incremento de la vinculación entre empresas;
- b) Promover un entorno económico favorable al desarrollo de negocios, en donde la mejora regulatoria ocupe uno de los papeles principales;



- c) Instrumentar medidas que permitan orientar la cultura empresarial hacia la competitividad, e incrementar las capacidades administrativas de las empresas del país;
- d) Mejorar los canales de difusión de información oportuna y de mercados, a fin de que las empresas cuenten con herramientas adecuadas para la toma de decisiones, y puedan aprovechar las oportunidades de negocios;
- e) Apoyar el fomento de la innovación y la adopción de tecnologías de primer nivel, que provea de los incentivos adecuados para el desarrollo de actividades de riesgo y de investigación y desarrollo tecnológico; y,
- f) Promover nuevos instrumentos financieros acordes a la situación particular de las empresas del país, al mismo tiempo que se reducen los obstáculos que las empresas enfrentan al momento de acceder a financiamiento comercial y de la banca de desarrollo.

En este sentido, el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 dentro de los cuatro ejes en los que está estructurado, se encuentra el de detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), siendo uno de sus objetivos el impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos.

Como se verá más adelante, muchas de las acciones de FONAES están vinculadas a las estrategias y acciones establecidas en el PND y el Programa Sectorial.

### *III.4.2 Antecedentes, evolución y perspectivas del Sistema Financiero Rural*

La vertiente de apoyo a la banca social de FONAES, hasta ahora ha sido tratada por el Programa como un grupo de apoyos en los cuales se busca un objetivo





distinto al que persigue el programa con los apoyos a las Empresas Sociales, como se puede apreciar desde la misión del Programa establecida en las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2009 que establece *“Fomentar e integrar circuitos locales de financiamiento, inversión, producción, comercialización y ahorro, a través del apoyo a proyectos productivos, el desarrollo de capacidades empresariales y el fomento a la banca social, (énfasis añadido) en beneficio de la población de escasos recursos, con el trabajo de servidores públicos comprometidos con los valores de la institución”*.

Sin embargo en la presente evaluación se perfila al apoyo a la banca social como un caso particular de empresas social, que tiene las mismas necesidades, sin embargo cuenta con características particulares, como es el hecho de que cuenten con un marco legal completo, establecido en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Asimismo, el apoyo a la Banca Social también comprende un objetivo a mediano y largo plazo adicional al de las Empresas Sociales que desarrollan otras actividades, pues el desarrollo de alternativas de ahorro y crédito popular, permite solventar uno de los factores que inciden en la baja consolidación de proyectos productivos, además de que el desarrollo de un sistema financiero popular al cual tenga acceso la población objetivo del programa constituye por sí mismo una alternativa viable, sustentable y eficiente a uno de los aspectos que busca proveer el Programa como es el caso de la disponibilidad de recursos para proyectos productivos de la población objetivo.

Debido a esto surge la necesidad de poner en contexto al sistema financiero rural dentro del universo de la economía social y en particular la intervención del Estado en el mismo, como herramienta para mejorar el bienestar de la sociedad, a través de múltiples órganos impulsores, uno de los cuales es el FONAES, objeto de la presente evaluación.



### *III.4.2.1 Modelos internacionales de intervención del Estado en las finanzas rurales*

La intervención del Estado en las finanzas rurales se puede clasificar en tres etapas a saber: “a) hasta finales de los 80; b) de finales de los 80 hasta finales de los 90; c) de finales de los 90 a la actualidad”. Cada una de estas etapas se apegó a un modelo específico de finanzas rurales.

En la primera etapa la justificación de que el Estado fungiera el papel principal como proveedor de crédito agropecuario subsidiado radicaba en la existencia de fallas de mercado dentro del sector, lo cual desalentaba la entrada de la banca tradicional.

La segunda etapa se caracteriza por la reestructuración de fondo de la banca de desarrollo existente en el anterior modelo, dicha reestructuración tan drástica se justificó debido a que predominaban fallas de gobierno. De tal forma que el modelo adoptado en esta etapa sostiene que el papel del Estado sólo debe limitarse a la provisión de bienes públicos, así como el marco legal y regulador.

No obstante, al adoptarse este nuevo modelo sin que las fallas de mercado desaparecieran, la mayoría de las veces el retiro del Estado no fue sustituido por la entrada de la banca tradicional, lo cual sólo derivó en una caída de la oferta de servicios financieros rurales.

En la tercera etapa se adopta un nuevo paradigma que busca combinar las lecciones de los anteriores modelos y lograr un equilibrio de los mismos. De esta forma los retos cambian dentro del contexto del nuevo paradigma, ya que anteriormente se buscaba proveer crédito en forma accesible, masiva y barata, para de esa forma lograr un desarrollo agrícola significativo, mientras que el nuevo



paradigma busca construir mercados financieros rurales que abarquen un mayor número de personas y lleguen a los segmentos más pobres o a categorías más desatendidas, el cual es uno de los fines que persigue la vertiente de apoyo a la banca social de FONAES<sup>29</sup>. Asimismo busca un mayor impacto en forma sostenible que detone un significativo desarrollo rural y reduzca la pobreza. Dentro de este nuevo paradigma los enfoques de la demanda, oferta, involucrados y vínculos cambian de manera notable.

En lo que respecta a la demanda de servicios financieros rurales, contempla todo el catálogo de los mismos, asimismo reconoce necesidades diferenciadas en los servicios financieros derivadas de la diversidad de sistemas productivos y de economías familiares. Algo importante del nuevo paradigma es que afirma que la mayor parte de la población rural puede pagar el costo de los servicios financieros y está dispuesta a hacerlo.

Por lo que toca a la oferta de servicios financieros, el nuevo paradigma contempla el apoyarse en instituciones de intermediación financiera lo cual involucra la especialización funcional y la sostenibilidad,<sup>30</sup> que el propio Programa alienta mediante diversos tipos de apoyo que son enlistados a lo largo de esta evaluación, con el propósito de brindar servicios financieros profesionales de manera continua.

El nuevo paradigma considera que las innovaciones deben abrir nuevas puertas al convertir los servicios financieros más accesibles y menos costosos y riesgosos, lo cual justifica apoyos de donantes y gobiernos para desarrollar esas innovaciones y brindárselas a las instituciones. En suma el nuevo paradigma tiene una

---

<sup>29</sup> A estas acciones se le conoce como cobertura.

<sup>30</sup> La sostenibilidad abarca una dimensión financiera y otra organizativa. En la primera se entiende que los ingresos tienen que cubrir los gastos; en la segunda se contempla la profesionalización, la gobernanza y el cumplimiento con los requisitos legales y regulatorios



perspectiva sistémica del mercado financiero que involucra a los actores, sus funciones y las relaciones de los mismos.

Ante la real falta de interés por parte de la banca comercial para llenar los vacíos que deja la banca de desarrollo, se ha optado por seguir dos caminos. Uno es darle un papel más relevante a la sociedad civil<sup>31</sup>, característica fundamental de las empresas de la Economía Social a las cuales busca apoyar FONAES, lo cual tiene sus desventajas ya que se trata de un sector con limitantes técnicas, financieras y organizativas que pueden afectar sus posibilidades para lograr la sostenibilidad y altos niveles de cobertura. Por lo tanto, en este sentido, el estado debería llevar a cabo acciones de fomento para que este sector se consolide y desarrolle.

El segundo camino consiste en valorar la importancia que tiene la banca de desarrollo al proveer de servicios financieros a lugares y contextos donde no existe la posibilidad de que concurren otros proveedores formales. Para evitar las fallas de gobierno en este contexto, se consideran estrategias para profesionalizar las operaciones y reconfigurar la estructura de gobernanza.

El nuevo paradigma considera que los sectores públicos y de la sociedad civil pueden interactuar entre sí y no sólo actuar de forma separada, de tal forma que se puedan generar complementariedades y sinergias. Esto se puede lograr por medio de un marco normativo favorable a tal propósito, pero también mediante una interacción más activa, así por ejemplo, por un lado el sector público puede establecer una infraestructura adecuada para el desarrollo del sector financiero no bancario y por otro lado, la sociedad civil puede establecer convenios con el sector público a fin de aprovechar la capacidad del estado para proveer una

---

<sup>31</sup> Incluye en particular instituciones de microfinanzas y cooperativas financieras o uniones de crédito.



infraestructura amplia de puntos de atención en zonas donde la banca comercial no llega.

Por otro lado, el nuevo paradigma considera de suma importancia que las instituciones financieras de la sociedad civil se estructuren en redes con el propósito de brindar a sus miembros servicios de segundo piso<sup>32</sup> y para fines de representación y negociación de políticas públicas.

Desde el punto de vista normativo el nuevo paradigma contempla lineamientos generales de políticas públicas que se tienen que adaptar a cada situación y contexto, y que apuntan hacia una gran variedad de acciones y sus respectivas combinaciones, dentro de los cuales debe identificarse al FONAES como un brazo impulsor de la intervención del Estado.

### *III.4.2.2 Modelos de intervención del Estado en las finanzas rurales adoptados en México*

Al igual que lo que ocurre en el ámbito internacional, las políticas de finanzas rurales en México se pueden agrupar en las mismas tres etapas: “a) hasta finales de los 80; b) de finales de los 80 hasta finales de los 90; c) de finales de los 90 a la actualidad.

Hasta finales de los 80, las políticas públicas de finanzas rurales buscaban sobre todo proveer un acceso masivo a crédito agropecuario subsidiado. Para llevar a cabo esta tarea, la principal herramienta fue el banco de desarrollo agropecuario *BANRURAL* en todas las tareas de la banca de primer piso<sup>33</sup>. Por su parte, en la

---

<sup>32</sup> Refinanciamiento, buró de crédito, supervisión auxiliar.

<sup>33</sup> Instituciones que legalmente están autorizadas para realizar operaciones de ahorro, financieras, hipotecarias y de capitalización. Tienen relación directa con los clientes.



banca de segundo piso<sup>34</sup> operaban los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), los cuales estaban encaminados a llevar a cabo acciones para promover la entrada de la banca comercial en el financiamiento de la agricultura. En este contexto el sector financiero no bancario era muy reducido.

La operación de BANRURAL, dejó muy buenos resultados en cobertura, sin embargo padecía todos los problemas relacionados con las fallas de gobierno.

Por su parte FIRA, aunque más neutro políticamente, con un manejo administrativo y financiero más sólido, no logró que la banca comercial se comprometiera en forma duradera y por iniciativa propia con el sector agropecuario.

Las políticas públicas de finanzas rurales adoptadas en esta etapa tuvieron efectos perniciosos al crear una cultura de no pago entre la población rural, debido a la ambigüedad entre el crédito y el subsidio.

Entre los finales de los 80 y hasta finales de los 90, el objetivo primordial de las políticas públicas fue lograr el ajuste estructural y dejar el libre juego del mercado. La reforma económica que se presentó en esta etapa, significó cambios drásticos en el sistema financiero como la privatización y apertura internacional del sistema bancario. Al mismo tiempo se trató de convertir a la banca de desarrollo en una banca de segundo piso y se estratificaron los servicios por tipo de institución. Dentro de este marco, el sistema público de financiamiento rural sufrió una serie de fuertes reestructuraciones, lo cual se tradujo en un desplome de la cobertura y un aumento de la desigualdad de acceso a favor de los grandes productores.

---

<sup>34</sup> Instituciones financieras que no tratan directamente con los usuarios de los créditos, sino que hacen las colocaciones de los mismos a través de otras instituciones financieras.



Dentro de la reforma del sistema financiero experimentada en esta etapa, en 1991 se estableció un marco jurídico para las cajas populares por medio del establecimiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP). Durante este proceso solo 20 cajas populares fueron autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de las 280 que existían. Esto provocó que una gran parte de cajas populares se fusionaran. Asimismo, en 1994 se modificó la Ley General de Cooperativas que fija la función de ahorro y crédito como propia de las cajas.

Por otro lado, se promovieron las cajas solidarias mediante un esquema de conversión de subsidios al sector agrícola en capital semilla. Entre 1993 y 1999 se constituyeron alrededor de unas 200 cajas solidarias, de las cuales en la actualidad unas pocas se encuentran en proceso de formalización como Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

En general, debido a que la banca comercial no estaba interesada y a que el sector financiero no bancario no se había desarrollado, los vacíos que dejó la banca de desarrollo en cuanto a la oferta financiera en zonas rurales no se llenaron, lo cual se agravó con la crisis financiera de 1995. El sistema de financiamiento rural no logró crear un sistema sostenible y siguió demandando fuertes transferencias fiscales, además de que se incrementó la concentración del financiamiento a los sectores más productivos.

Es a partir de finales de los 90, cuando se observan los rasgos del nuevo paradigma, desde entonces el objetivo primordial consiste en fomentar la construcción de mercados financieros rurales, objetivo con el cual el FONAES ha estado correctamente alineado pues una de las prioridades del programa en los últimos años ha sido la ampliación de cobertura, mediante apertura de matrices, sucursales o incluso mediante fusiones.



Sin embargo, actualmente no sólo se busca amplitud y profundidad de cobertura sino que se pretende el fortalecimiento y sostenibilidad de las instituciones de intermediación financiera y el impacto en las condiciones productivas y sociales de los usuarios, aspectos en los cuales el FONAES, entre otros programas gubernamentales, interviene de manera integral, a través de los múltiples apoyos para la consolidación que ha ofrecido el programa en años recientes.

El gobierno enfocó su política en ampliar tanto el servicio de crédito como el de ahorro, para lo cual buscó generar un marco regulatorio y supervisor que asegurara la solvencia financiera y diera estabilidad al sistema.

### *III.4.2.3 Evolución reciente del Sistema Financiero Rural Mexicano*

Las finanzas rurales y las populares en México, en el marco del nuevo paradigma, tienen los mismos ejes rectores y principios de intervención del Estado: marco legal y regulatorio, acciones de fomento y reforzamiento de intermediarios financieros<sup>35</sup>, replanteamiento del papel de la banca de desarrollo, articulación del primer y segundo piso con base en principios de subsidiaridad y complementariedad y articulación con programas de asistencia social y de lucha contra la pobreza.

Dentro de los instrumentos de política pública de México que se aplican en las finanzas populares y por ende en las finanzas rurales, por pertenecer al sector popular, se encuentra el marco legal y regulatorio con la promulgación en 2001 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), la cual surge por la diversidad de entidades de intermediación financiera en el sector popular y por la falta de regulación. Esta ley deriva de las reglas existentes en la Ley de Actividades y Órganos Auxiliares de Crédito.

---

<sup>35</sup> Incluyendo microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito





La LACP contempla a las instituciones no bancarias como parte del sistema financiero, asimismo regula las funciones de ahorro y crédito y reduce a dos el número de figuras jurídicas precedentes: la Cooperativa de Ahorro y Préstamo-Cajas y las Sociedades Financieras Populares.

De la misma forma pasa con la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) que además de conservar su misión de ofrecer cuentas de ahorro a hogares de mediano y bajo ingreso fortalece a las instituciones de intermediación financiera del sector popular.

Por otro lado, también en el 2001 se creó el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario el cual propone a instituciones de microfinanzas refinanciamiento subsidiado sujeto a programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

Se diseñaron otros instrumentos más específicos para el sector de las finanzas rurales, tal es el caso de BANRURAL que en el 2002 se liquidó y fue sustituido por Financiera Rural, quien asume dos papeles importantes. El primero es suministrar crédito a la población que no tiene acceso a otras opciones formales, el segundo papel es fomentar el desarrollo de intermediarios financieros rurales para que poco a poco sean estos quienes releven a Financiera Rural de la función del primer papel que desempeña.

Por lo que toca a creación y consolidación de instituciones financieras rurales de primer piso, el papel desempeñado en diversos frentes por FONAES ha sido relevante, tanto como instrumento de fomento a la banca social a través de esquemas de apoyo a la ampliación de cobertura, mediante apoyos financieros y en especie; como en el fortalecimiento de instituciones financieras del sector social



mediante apoyos destinados al mejoramiento de las capacidades técnicas y organizacionales de los intermediarios financieros del sector social, que incluyen aspectos diversos desde capacitación en aspectos elementales como uso y desarrollo de tecnologías de la información enfocadas al sector financiero popular, además del fortalecimiento de estos intermediarios mediante la promoción de esquemas de captación de recursos de los beneficiarios del Programa por parte de intermediarios financieros del sector social que han operado los diversos esquemas de reembolso y capitalización de los apoyos otorgados por el programa a empresas del sector social.

En este sentido también se encuentran otros programas como es el caso del Programa de Asistencia Técnica a la Microfinanza Rural (PATMIR) que fomenta la prestación de servicios financieros por medio de apoyos especializados en asistencia técnica y capacitación a intermediarios financieros. “El proyecto busca, por un lado, la consolidación, profesionalización y autosostenibilidad de los intermediarios financieros en cumplimiento con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y por otro lado, promueve la ampliación y profundización de cobertura de servicios financieros en zonas rurales marginadas”<sup>36</sup>.

Este programa incluye capacitación y asistencia técnica proporcionada por consultorías internacionales, así como subsidios para financiar el desarrollo de nuevos productos, equipamiento o apertura de nuevas sucursales en zonas marginadas. La premisa de este programa es que se puede atender eficientemente y de manera sostenible a los pobres rurales, proveyéndoles servicios financieros conforme a sus necesidades y circunstancias.

---

<sup>36</sup> Zapata Álvarez, Gabriela. Políticas que favorecen el desarrollo de servicios financieros integrales para el sector rural marginado de México: lecciones del proyecto regional de asistencia técnica al microfinanciamiento rural (PATMIR). Comunicación en International Conference on Rural Finance Research. Moving Results into Policies and Practice. 19-21 de marzo de 2007, Roma.



Derivado de los anterior, el gobierno mexicano ha mantenido altos niveles de intervención en materia de finanzas rurales por medio de distintos instrumentos y programas que se modificaron en apego al nuevo paradigma.

Se puede decir que existen dos estructuras del sistema financiero mexicano, el convencional o regulado y el no convencional. Dentro de los actores relevantes que conforman la primera estructura se puede mencionar a la banca comercial y a la banca de desarrollo. La primera está conformada por todos los bancos privados existentes en México, mientras que la banca de desarrollo está compuesta básicamente por BANCOMEXT, BANJERCITO, BANOBRAS, Banco Nacional del Ahorro y Servicios Financieros (BANSEFI), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Financiera Rural (FINRURAL), Hipotecaria Federal, y Nacional Financiera (NAFIN). Los principales actores para el sector rural son el FIRA, FINRURAL y, en cierta medida, BANSEFI.

De todos ellos BANSEFI constituye una pieza clave en la estrategia gubernamental. Nació con tres mandatos: incrementar la captación de ahorro, administrar programas de apoyo temporal para intermediarias financieras, y desarrollar una plataforma tecnológica que lo convierta en el banco de las cajas de ahorro.

En este contexto el FONAES como órgano desconcentrado de la Administración Pública con autonomía técnica ha desarrollado múltiples instrumentos de apoyo al sector financiero popular, que inciden tanto en la creación como en el desarrollo de intermediarios financieros.

En cuanto las autoridades reguladoras de la primera estructura, se encuentran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), El Banco de México (BANXICO) y la Comisión Nacional



para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

Por lo que toca a la estructura no convencional del sistema financiero, el Sistema de Ahorro y Crédito Popular (SACP) está conformado por una gran diversidad de actores tales como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo (SAP), cooperativas de ahorro y crédito (CAC), y las cajas populares a las que se suman las cajas solidarias.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LGOAAC), rige las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamo, mientras que Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) rige las cooperativas de ahorro y crédito, las sociedades financieras populares y modalidades en transición conocidas como las cajas populares, las cajas solidarias y un número importante de ONGs, asociaciones, etc., que efectúan acciones financieras de captación sin tener un marco adecuado.

Debido a que el marco legal de la LACP privilegiaba desde el principio la actividad regulatoria sobre la de fomento, se pensaba que se corría el riesgo de que las pocas opciones de intermediarios financieros rurales desaparecieran sin que se ofrecieran alternativas. En este sentido, la enseñanza que nos deja PATMIR es que con apoyos focalizados, las instituciones financieras rurales pueden llegar a conformarse dentro del marco legal de la LACP. No obstante queda la duda de si esta tarea no requiere una gran energía institucional en menoscabo de otras actividades estratégicas tal como desarrollar innovaciones para una mejor atención.

Se puede decir que no existen normas específicas para las finanzas rurales y lo único que se ha hecho es prorrogar el plazo contemplado para el cumplimiento de



la ley, lo cual acarrea otro tipo de problema ya que no permite que los actores cuenten con un marco claro para tomar decisiones y fijar estrategias.

Por lo que toca al fortalecimiento institucional y creación de capacidades, a pesar de la gran oferta en este sentido, se presentan reclamos por parte del sector financiero rural, que pugnan por que la oferta del fortalecimiento institucional sea definida por las instituciones financieras mismas y que se diseñe una estrategia de capacitación que contribuya de forma duradera a la construcción y consolidación del sector, ya que la mayor parte del apoyo en realidad se dedicó a acompañar el cumplimiento con el marco legal desatendiéndose otros temas relevantes.

Otro riesgo del marco legal de la LACP es el de favorecer demasiado a instituciones que cuenten ya con cierta solidez institucional, ya que esto provocaría, en el contexto del sector financiero rural mexicano, que la expansión de las pocas instituciones existentes con cierto nivel de solidez no cubriera los vacíos de cobertura que se presentan.

En lo que se refiere a cobertura, en el marco del nuevo paradigma, se incrementaron servicios financieros tales como el ahorro y transferencia de remesas, las cifras confirman que existe una demanda fuerte por atender en materia de servicios complementarios al crédito.

No obstante, en lo que toca al crédito, las cifras son menos alentadoras ya que los niveles de cobertura anteriores a la banca de desarrollo están lejos de recuperarse.

El sector rural mexicano padece enormes vacíos de cobertura en servicios financieros, lo cual pone de manifiesto la importancia que debe tener la dimensión institucional de la oferta. Falta mucha capacidad de oferta no porque escasean fondos, sino porque faltan instituciones para intermediarios.



### *III.4.2.4 Perspectivas del Sistema Financiero Rural Mexicano*

Actualmente la política del gobierno persigue integrar los mercados financieros populares en el sistema formal, para lograrlo ha desarrollado un marco regulatorio, instrumentos de apoyo e instituciones propias.

La mayor parte del esfuerzo se orienta a fortalecer técnicamente y con recursos de inversión a las intermediarias financieras de manera que se hagan bancables las finanzas populares.

La presencia del estado no se limita a la regulación y facilitación, sino que también se involucra en el financiamiento, la promoción y operación del sistema de financiamiento. Llevar a cabo estas funciones requiere forzosamente de mecanismos de coordinación interinstitucional y un acoplamiento de las políticas públicas, sin embargo, esta intervención gubernamental está planteando problemas de coherencia y de competencia de interinstitucional ya que se encuentran desconexiones y arritmias que no favorecen un crecimiento robusto del mercado de servicios financieros.

Asimismo, aunque los principios de subsidiaridad y complementariedad que deben observar las operaciones de primer y segundo piso de la banca de desarrollo son muy claros, las prácticas pueden distar de manera significativa, manteniéndose un riesgo de conflicto de interés y de competencia desleal con intermediarios financieros no bancarios.

La tendencia del desarrollo de los servicios financieros rurales en México se puede traducir en tres aspectos positivos y cuatro negativos.



Los aspectos positivos son en primer lugar los esfuerzos de parte de diversas instancias financieras para crear y desarrollar instituciones financieras rurales. En segundo lugar la diversidad de instrumentos desarrollados por la SAGARPA que han sido diseñados para reducir los riesgos propios de las áreas rurales. Por último el sistema de regulación delegada que presenta la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Los aspectos negativos que limitan el desarrollo del sistema financiero rural son por principio de cuentas la descoordinación de las acciones entre las múltiples instancias gubernamentales involucradas con el tema de finanzas rurales. En segundo lugar el hecho de que el Estado está operando en el primer piso, causando así competencia con las instituciones financieras que pretende desarrollar a través de programas de desarrollo institucional. Como tercer aspecto negativo se encuentra la desvinculación entre los esfuerzos dirigidos hacia los diferentes segmentos de la población. El hecho que cada instancia o programa se dirija a su grupo meta y que la población pobre sea atendida a través de programas basados en esquemas de subsidio, dificulta la articulación entre este segmento de la población y la economía nacional. Por último, relacionado con el punto anterior, está la persistencia de los subsidios, ampliamente usados en México, que en algunos casos obstaculiza el desarrollo de sistemas financieros saludables.

En este contexto el esquema de apoyo a la banca social desarrollado por FONAES en los últimos años, está en concordancia con los objetivos que persigue el Estado Mexicano en este nuevo paradigma, sin embargo no existe coordinación con otras instancias de la Administración Pública que podría generar efectos multiplicadores en el beneficio a la sociedad, por lo cual aunque el esquema de apoyos otorgados por el Programa incide en la superación de los problemas que presenta el sector de las finanzas populares, debe propiciarse mayor coordinación con otras instancias de la Administración Pública con el objetivo de mejorar la



atención de un sector clave para detonar el desarrollo económico en las zonas atrasadas del país, como es el caso del sector financiero popular.

### III. 5. Justificación para la intervención del Estado

Se ha señalado que para la economía social la maximización de los beneficios económicos no es el fin último, sino que dicho objetivo se busca en la medida de lo posible siempre y cuando se dé prioridad a la conservación de la plantilla laboral o la prestación de servicios a la comunidad, además de que las organizaciones civiles y empresas que se encuentran bajo este concepto son muy flexibles para ajustarse a la circunstancias cambiantes, costumbres locales o la rápida identificación de demandas sociales. Esta naturaleza de la economía social permite las organizaciones y empresas atiendan aquellos espacios donde los programas gubernamentales de atención directa a la población objetivo no llegan o no son eficaces para atender la problemática presentada.

Lo anterior, justifica que las organizaciones y empresas que operan bajo el concepto de la economía social deban ser apoyadas por el Estado con programas que tengan un diseño (propuesto) similar al de FONAES, ya que éstas prestan servicios a la sociedad que el mismo Estado está comprometido a atender, pero que no tiene la capacidad de gestión para dar una respuesta efectiva.

El Estado está obligado a asegurar a las personas, grupos y comunidades sus derechos humanos, civiles, políticos y económicos, a fin de que las personas no sufran marginación o discriminación por su condición, por pertenecer a alguna minoría o contar con capacidades diferentes, como se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su artículo 2, en el cual se menciona que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión,





opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

Asimismo, en concordancia con lo anterior, en el Artículo 22 se señala que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Desde el punto de vista académico, de acuerdo con Rawls (1995), en una sociedad plural donde existe una gran diversidad de grupos y minorías con creencias diferentes, los derechos políticos le permiten a individuos, grupos o comunidades coexistir dentro de los límites de las instituciones democráticas, que se fundamentan en la concepción política de la justicia, la cual es a su vez el centro de un consenso traslapado de doctrinas razonables y generales. De conformidad con lo anterior, la política de desarrollo social debe de poner énfasis en la promoción y cumplimiento de los derechos humanos, políticos y económicos de las personas, grupos o comunidades en condición de pobreza, marginación, exclusión, discriminación o vulnerabilidad, a fin de alcanzar una convivencia armónica entre todos los miembros de la sociedad.



### III. 6. Experiencia internacional

#### III. 6. 1 *Europa Occidental*<sup>37</sup>

Economía y solidaridad es un concepto que nace en la Inglaterra durante el siglo diecinueve vinculado a las organizaciones caritativas, las cuales eran una expresión de los principios sociales esenciales en una sociedad democrática.

Estos principios altruistas eran vistos inclusive como un elemento fundamental para regular el funcionamiento de la sociedad, ya que brindan un marco institucional en el cual se mueve la economía tratando de evitar la polarización de la sociedad empujada por el afán de lucro de la actividad económica.

En su origen, estas actividades caritativas y asociacionistas eran autónomas, no siendo creadas por alguna institución de gobierno, por lo que se avanzó en reformas legales para permitir que una gran proporción de los recursos públicos destinados a la seguridad social se manejaran por los gobiernos locales y en su ejecución participarían estas organizaciones, por lo que los ciudadanos se constituían en una parte integral de las políticas públicas.

En Francia, el concepto emergió con una visión un tanto diferente al caso inglés, debido a que en el siglo diecinueve las asociaciones filantrópicas se erigieron más como respuesta al principio republicano de igualdad y su negativa al individualismo que como paliativo a la competencia económica. De aquí que durante este siglo en este país el asociacionismo se manifestó más como la construcción de una economía de base solidaria o fraternal y no como expresión de actividades altruistas.

---

<sup>37</sup> Jean-Louis Laville, Benoit Levesque y Marguerite Mendell, en: *The Social Economy Building Inclusive Economies*, editado por Antonella Noya y Emma Clarence, Capítulo 5, pp. 157 – 165.



No obstante esta diferencia en la concepción de la economía social durante el siglo diecinueve, en el siglo veinte la tendencia en la mayoría de los países de Europa occidental, se enmarca en el papel de la sociedad civil y de las empresas para ser solidarios con aquellos que han quedado relativamente relegados de la dinámica económica, como un mecanismo para evitar la exclusión y marginación de grupos vulnerables o territorios.

Con el desarrollo de legislación específica en este campo, se han definido básicamente tres tipos de organizaciones que se circunscriben a las formas legales y capacidad para generar ganancias económicas que existen a la mayoría de los países de Europa occidental. Estas figuras se pueden identificar como cooperativas, sociedades mutualistas y asociaciones.

Las cooperativas se caracterizan por ser organizaciones integradas a la economía de mercado, que en su mayoría ocupan sectores de actividad tradicionales con una baja intensidad de capital como son la agricultura, la producción de alimentos, textiles, productos de madera y cuero. Estas organizaciones en la mayoría de los países han sido beneficiadas por legislaciones y programas gubernamentales que les proveen de recursos baratos, o en algunos casos subsidios, que les permiten capitalizar sus empresas y contar con capacitación y asistencia técnica en condiciones más ventajosas que la mayoría de las empresas privadas, lo cual se ha justificado señalando que éstas desarrollan una actividad social al permitir la existencia de empresas económicas que distribuyen sus beneficios entre un número amplio de miembros evitando la concentración del ingreso.

Las sociedades mutualistas durante el siglo veinte se han conformado como instituciones u organizaciones de agremiados apoyadas o financiadas por el gobierno que operan mediante esquemas de seguro obligatorio para la prestación de servicios relacionados con la salud, discapacidad laboral y ancianos, entre otros.



Las asociaciones, en la actualidad, parten del reconocimiento de que el Estado es el responsable de organizar a la sociedad, sobre todo en los aspectos relacionados con servicios que responden a necesidades colectivas. Bajo este marco de referencia, las asociaciones han asumido el papel de ejercer la presión suficiente para dar voz a las demandas y canalizar adecuadamente los beneficios públicos. La mayoría de estas asociaciones son las que se inscriben en la categoría de organizaciones que no generan ganancias.

Sin embargo, debido a la importante participación de las asociaciones en el quehacer público, se ha generado una cuantiosa legislación para regular el funcionamiento de las asociaciones, ya que muchas de ellas aunque no realicen actividades que generen ganancias, pueden recibir recursos públicos para organizar u ofrecer ciertos servicios en temas emergentes con mayor efectividad que si los realizara el propio gobierno y donde el sector privado no muestra interés por no existir una rentabilidad empresarial atractiva. Estas asociaciones pueden administrar recursos públicos y ofrecer servicios en aspectos donde el gobierno no lo hace. Esto se observa en países como Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Portugal y Suecia.

Asimismo, muchas de las asociaciones se han orientado hacia apoyar el desarrollo local al coordinar estrategias de formación de capacidades en materia de planeación y análisis territorial, con lo cual se ha dado un impulso mayor al desarrollo de iniciativas locales.



### III. 6. 2 *Canadá (Quebec)*<sup>38</sup>

La economía social en la región de Quebec, Canadá, tuvo sus orígenes en el pensamiento francés, a consecuencia de su herencia cultural, no obstante la manera en la que en la actualidad se ha venido observando en esta región no corresponde a los observado en Francia y la mayoría de los países de Europa occidental, debido a que la presencia de las sociedades mutualistas es mínima al igual que las asociaciones que generan beneficios. La mayor expresión de economía social en Quebec se ha dado bajo la forma de cooperativas, las cuales se han conformado no solamente para atender aspectos productivos, como la agricultura, sino que también participan en el sector de servicios, como es el caso del ahorro y crédito.

Las cooperativas han desplegado un importante entramado institucional con un importante poder de negociación ante los diferentes niveles de gobierno. Existen dos grandes uniones de cooperativas en Quebec, el Consejo de Cooperación de Quebec y la Casa de la Economía Social, las cuales representan un importante interlocutor con instancias públicas en materia de inversión, investigación e información.

La importante presencia de las cooperativas en la región de Quebec ha tenido como resultado que en 2004, se creara la Secretaría de Economía Social para coordinar las acciones encaminadas al desarrollo de la economía social en este país. Para impulsar este sector se dispuso de un importante fondo de recursos para coordinar dicho desarrollo, los cuales se destinaron a apoyar el capital de las empresas sociales.

---

<sup>38</sup> Jean-Louis Laville, Benoit Levesque y Marguerite Mendell, en: *The Social Economy Building Inclusive Economies*, editado por Antonella Noya y Emma Clarence, Capítulo 5, pp. 165 – 172.



Las empresas sociales apoyadas se concentraban en actividades que no eran suficientemente atendidas por el propio gobierno (cuidado de niños, centros de atención perinatal, museos ecológicos), la integración de personas en situación de exclusión social (atención a personas en situación de calle, cocinas comunitarias, reinserción escolar), nuevas actividades económicas (productos naturales y orgánicos, reciclaje), para revitalizar áreas rurales o zonas urbanas marginadas encaminadas a la generación de empleos. En términos generales, las empresas sociales en Quebec se han orientado a la atención de personas y grupos en condición de exclusión social y la generación de empleos.

La economía social en Quebec se puede caracterizar por los siguientes elementos: el objetivo último es servir a los miembros o la comunidad; mantienen autonomía en su administración con respecto al gobierno; se basan en procesos de toma de decisiones democráticos; los intereses de los trabajadores se antepone al capital; se producen bienes y servicios complementarios a los ofrecidos por el gobierno y el sector privado; promueven el fortalecimiento de las capacidades de los trabajadores; impulsan iniciativas para el desarrollo local en zonas rurales; atienden a grupos vulnerables en zonas urbanas y promueven el desarrollo sustentable.

No obstante lo anterior, también existe un considerable número de organizaciones que no generan ganancias dedicadas a la defensa de los derechos de las personas y grupos excluidos o marginados, a fin de que las acciones públicas se orienten hacia esta población objetivo.



### III. 6. 3 Polonia<sup>39</sup>

En el comunismo, la administración estatal nombró a su propio personal para los cargos clave del Tercer Sector. La burocratización y centralización, así como la subordinación al estado totalitario, contribuyeron en el desprestigio que en esa etapa adquirieron las asociaciones y cooperativas en la sociedad polaca. El renacimiento de la economía social en Polonia fue notablemente intenso posterior a la transición hacia una democracia en 1989. Al respecto, el número de asociaciones en este país aumentó en 14 veces en el periodo 1989 – 1999.

Varios factores contribuyeron a la recuperación de las iniciativas del Tercer Sector en Polonia, como “*la transición desde el sistema totalitario a la democracia parlamentaria y la economía de mercado, así como herencias religiosas, seculares y legales*”<sup>40</sup>. Además, la mayoría de estas asociaciones se financiaba con recursos externos canalizados a través de organismos, fundaciones internacionales y asociaciones de emigrados, lo que permitió su crecimiento a pesar de que las condiciones económicas internas eran bastante difíciles en este periodo, asimismo, estas asociaciones recibían asistencia técnica en diversos aspectos por lo que se conformaron en un vehículo importante para introducir en estos países la visión de la economía social que existía en los otros países de Europa o de América del Norte.

Asimismo, el auge en la formación de nuevas asociaciones y organizaciones civiles fue soportado en parte también por un tenue proceso de descentralización en el cual las autoridades locales tuvieron mayor margen de maniobra para definir las acciones necesarias para impulsar la actividad en su jurisdicción. Este impulso fue institucionalizado mediante la generación de legislación que brindaba un

---

<sup>39</sup> Ewa Les y María Jeliaskova, en: *The Social Economy Building Inclusive Economies*, editado por Antonella Noya y Emma Clarence, Capítulo 6, pp. 190 – 208.

<sup>40</sup> Ewa Les (2008), *El Tercer Sector en la Polonia de la Postransición*, número 10, septiembre-diciembre, 2008, Madrid [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es) (Septiembre 2009)



marco jurídico que reconocía a las organizaciones sociales tanto que no generaban ganancias como aquellas que si lo hacían como el caso de las cooperativas. Se legisló en materia de regulación, impuestos, financiamiento, subsidios, apoyos no monetarios y otros. Esto permitió el reconocimiento legal de las organizaciones de la sociedad civil y al mismo tiempo la alineación de las políticas públicas que reconocían a estas instancias de la sociedad civil y canalizaban recursos hacia ellas.

Un ejemplo de lo anterior es la Ley para la Asistencia Social en Polonia donde se establecen las normas por las cuales ciertos servicios sociales en cuidado de la salud, educación y otros servicios pueden ser ofrecidos a través de organizaciones de sociales financiadas por las autoridades locales y el presupuesto del Estado. Esto mismo ha obligado a que las autoridades locales y las organizaciones civiles tengan que establecer conjuntamente programas de acción de mediano y largo plazo a fin de planear el desarrollo en sus territorios como ha quedado establecido en el Acta para Bienestar Público y Voluntariado de 2007. Sin embargo, existen estudios donde se señala que esta legislación es aún incompleta, y adolece de numerosas limitaciones, ya que se plantea como ejemplo que la Ley sobre Cooperativas Sociales de 2006, establece que estas cooperativas tienen que conformarse con 80% de miembros que pertenezcan a la población objetivo de personas en situación de exclusión social, lo que limita fuertemente la operatividad de dichas cooperativas.

No obstante este auge de las organizaciones civiles posterior a la transición, es importante señalar que manifestaciones de la sociedad civil organizada tuvieron su origen anterior a 1989, en buena medida desde 1984 cuando se produce el movimiento obrero bajo el Sindicato de Solidaridad, aunque no de una manera oficial, ya que bajo el régimen del socialismo real polaco no se permitían de manera amplia este tipo de expresiones fuera de la órbita del partido comunista.





Aunque en la mayoría de los países de Europa central, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un papel durante el periodo de transición hacia la conformación de la democracia y consolidación de una economía de mercado, en Polonia fue particularmente importante el papel del Sindicato Solidaridad, el cual trató de organizar el mercado laboral para que dicha transición fuera lo menos violenta y se organizara lo más rápido posible en el nuevo contexto del mercado.

El tipo de organizaciones sociales que más proliferaron en Polonia fueron las enfocadas al desarrollo local, el cual parte de la premisa de que las iniciativas de desarrollo deben partir desde la base, ya que son los propios habitantes del territorio quienes mejor pueden establecer los proyectos que tendrán viabilidad en el mediano y largo plazo a fin de impulsar el desarrollo económico de la región que revirtiera el creciente desempleo y la caída en los salarios reales, así como priorizar los servicios básicos que requieren.

Al respecto, Les (2008) indica que la contribución que tuvieron las cooperativas al desarrollo local puede verse debido a que:

*“78% de la cuota media en ventas de las cooperativas y un 63% de las cooperativas indican que venden más de la mitad de su producción al mercado local. Además, más de 1/3 de las cooperativas señalan que son importantes proveedores para el mercado local, así como compradores de la producción local, contratistas y empresarios locales o líderes de las iniciativas sociales locales en los campos de la cultura, los deportes, la educación y la religión”.*

En este sentido, en campo se observó que el 69.5% de las empresas que apoya FOANES tiene al principal comprador de su producto en la misma localidad, el 8.7% lo tiene en otra localidad del mismo municipio, el 11.6% en otro municipio del mismo estado y 7.6% en otro estado. Por lo tanto, con base en los datos que



presenta Ewa, se podría decir que FONAES está apoyando el desarrollo local de manera similar a las cooperativas en Polonia.

### *III. 6. 4 Colombia<sup>41</sup>*

En Colombia a la parte de la sociedad civil organizada sin fines de lucro que se ha conformado como una alternativa al sector público y privado para la solución de las necesidades y las inequidades de los grupos sociales se le conoce con el nombre de economía social o tercer sector, y sus acciones están encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables afectados por la inequidad y la exclusión social.

La sociedad civil en Colombia está conformada por un buen número de organizaciones sin fines de lucro que dan respuesta a las necesidades de la población en general que va más allá de la actuación de los distintos niveles de gobierno y de los intereses del mercado. Así, la sociedad civil organizada establece nuevos esquemas de participación de gran parte de la población y múltiples espacios y estrategias para el desarrollo y la superación de los rezagos sociales.

Ejemplo de lo anterior, es que la sociedad civil se ha expresado como un conjunto organizado de ciudadanos conscientes de sus derechos, los cuales se movilizan para que éstos sean ejercidos. Asimismo, estas organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro contribuyen a la construcción del capital social y atienden temas principalmente en cuestiones de género, derechos humanos, vivienda, paz, salud, educación, promoción del desarrollo comunitario y participación en el desarrollo local, cuidado del medio ambiente, participación ciudadana y política, y movimientos étnicos.

---

<sup>41</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Bogotá, 2006.



Estas organizaciones contribuyen significativamente a mejorar la calidad de vida de la población gracias a la calidad y diversidad de servicios que prestan y la cantidad de poblaciones que atienden, así como a las innovaciones que promueven y a su continua contribución con temas a ser tratados en la agenda pública.

La economía social en Colombia se forma de fundaciones, asociaciones y voluntariados, principalmente. De acuerdo a información de la Corporación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG) se cuenta con 200 mil familias beneficiadas en 2005 debido a las acciones de las organizaciones que conforman dicha red.

La economía social, definida como Tercer Sector en Colombia asume una gran diversidad de formas en la que las personas, las organizaciones y las empresas pueden asumir este compromiso con la sociedad y la naturaleza, bien sea a través de la filantropía, el trabajo voluntario, la creación de organizaciones civiles no gubernamentales, fundaciones, asociaciones y gremios o a través de la cooperación internacional.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2006) en su estudio sobre el Tercer Sector en Colombia, en 2001 existían en este país 135,559 entidades sin ánimo de lucro que empleaban a 286,861 personas, un 2.3% del empleo no agrícola del país. Asimismo, la educación es la actividad más importante del sector (26.1%) seguida por la salud (17.5%), los servicios sociales (14.6%) y el desarrollo (13.1%).



### III. 6. 5 México - FONAES

La experiencia internacional de Europa Occidental, Canadá, Polonia y Colombia es un indicador del papel que juegan las empresas sociales (vistas como cooperativas, sociedades mutualistas, asociaciones filantrópicas, cooperativas, asociaciones y organizaciones civiles, etc.) como desarrolladoras de proyectos productivos.

Al respecto, se observa que las actividades de FONAES presenta similitudes con lo realizado en materia de apoyo a la Economía Social en los países de Europa Occidental, Canadá, Polonia y Colombia ya que, por ejemplo, su diseño permite apoyar grupos sociales que tengan proyectos productivos con viabilidad en el mediano y largo plazo, por lo que se podría inferir que, en principio, la estructura del programa es congruente con las experiencias en materia de economía social existente a nivel internacional. Sin embargo, la alineación del diseño de FONAES no resulta adecuada con un diseño basado en el apoyo a empresas sociales ya que, como está establecido en sus ROP, el programa no dirige sus apoyos exclusivamente a empresas sociales, como se ha mencionado en apartados anteriores.

Por otro lado, en lo que respecta a actividades específicas de apoyo a las empresas sociales, aunque existen similitudes, también existen actividades que FONAES no toma en cuenta en sus ROP.

Al respecto, en el siguiente cuadro se puede observar que FONAES tiene coincidencias con las actividades que genera la economía social a nivel internacional. Por ejemplo, en cuanto a la población objetivo, las instituciones apoyadas por FONAES contribuyen a evitar la exclusión y marginación de grupos vulnerables, así como lo hacen las empresas sociales de los países analizados. Asimismo, hay coincidencia en el apoyo a discapacitados y al enfoque de género.



En relación a las actividades realizadas por las empresas sociales a nivel internacional, se observa que FONAES apoya a actividades tradicionales de baja intensidad de capital como son agricultura, producción de alimentos, ganadería, etc. Asimismo, FONAES también tiene, al igual que las empresas sociales en el ámbito internacional, un enfoque de desarrollo local y apoya, al igual que Canadá, las empresas que están dirigidas al sector financiero.

Sin embargo, en las ROP de FONAES no se hace explícito el apoyo a adultos mayores, población que se considera vulnerable para países como Francia y Canadá. Por otro lado, tampoco apoya a personas en situación de calle, como lo hace Canadá.

Asimismo, las empresas sociales apoyadas por FONAES no tienen opciones de administración de recursos públicos, como sucede con algunas asociaciones de Europa, situación que podría explicarse por los incentivos perjudiciales que estarían presentes, y la debilidad del marco institucional mexicano para supervisar una adecuada canalización de dichos recursos por parte de las empresas sociales.

Por otro lado, las reglas de operación de FONAES no hacen explícito el apoyo a empresas que se dediquen al sector salud, a servicios de derechos humanos, a reciclaje, a cocinas comunitarias, a reinserción escolar, a educación, a otorgar vivienda, al cuidado del medio ambiente, museos, guarderías, etc., lo que sugeriría una posible ampliación de las actividades productivas que FONAES podría apoyar a actividades no necesariamente redituables, pero que satisfacen necesidades sociales y/o producen bienes culturales o educativos.



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

País	Instituciones	Población Objetivo				Actividades							
		Evitar exclusión y marginación de grupos vulnerables /Exclusión social	Discapacidad laboral	Género	Adultos Mayores	Generación de empleo	Tradicional Baja intensidad de capital (agricultura, prod. De alimentos, textiles, cueros, etc.)	Sector servicios (ahorro y crédito)	Salud	Servicios que responden a necesidades colectivas/De rechos humanos	Administrar recursos públicos y ofrecer servicios donde el gobierno no lo hace	Desarrollo local	Otras
Francia	Cooperativas	Si	No	NEX	No	NEX	Si	NEX	No	No	No	No	NEX
	Sociedades Mutualistas	Si	Si	NEX	Si	NEX	No	NEX	Si	No	No	No	NEX
	Asociaciones	Si	No	NEX	No	NEX	No	NEX	No	Si	Si*	Si	NEX
Canadá	Cooperativas **	Si (atención a personas en situación de calle)	Si	NEX	Si	Si	NEX	Si	NEX	NEX	Si (cuidado de niños, centros de atención perinatal, museos ecológicos)	Si	Si (productos naturales y orgánicos, reciclaje, cocinas comunitarias, reinserción escolar)
Polonia	Empresas que no generan ganancias	Si***	NEX	NEX	NEX	Si	NEX	NEX	NEX	NEX	NEX	Si	NEX
	Empresas que generan ganancias	Si***	NEX	NEX	NEX	Si	NEX	NEX	NEX	NEX	NEX	Si	NEX
Colombia	Organizaciones sin fines de lucro****	Si	NEX	Si	NEX	Si	NEX	NEX	Si	Si	NEX	Si	Si (educación, vivienda, cuidado del medio ambiente, movimientos étnicos)
México (FONAES)	Personas Físicas / Personas Morales / Organizaciones sociales	Si	Si	Si	NEX	Si	Si	Si	NEX	NEX	NEX	Si	NEX*****

NEX=No, explícitamente. \* Alemania, Australia, Bélgica, España, Italia, Portugal y Suecia. \*\*La presencia de las sociedades mutualistas es mínima al igual que las asociaciones que generan beneficios. \*\*\* Las cooperativas tienen que conformarse con 80% de sus miembros que pertenezcan a la población objetivo de personas en situación de exclusión social, lo que limita fuertemente la operatividad de dichas empresas. \*\*\*\*Las empresas pueden asumir este compromiso con la sociedad y la naturaleza, bien sea a través de la filantropía, el trabajo voluntario, la creación de organizaciones civiles no gubernamentales, fundaciones, asociaciones y gremios o a través de la cooperación internacional. \*\*\*\*\* Se contrastaron otros apoyos con los apoyos de FONAES.



Al respecto, aunque se puede observar que las empresas que pueden ser apoyadas por FONAES tienen características de empresas sociales, las ROP del Programa no hacen explícito la posibilidad del apoyo a otros tipos de proyectos que son parte de las actividades que desempeñan las empresas sociales, de acuerdo a la experiencia internacional.

En conclusión, de la revisión de la experiencia internacional, puede afirmarse que el diseño de FONAES es insatisfactorio respecto a un diseño basado en el apoyo a empresas sociales ya que, como está establecido en sus ROP, el programa no dirige sus apoyos exclusivamente a empresas sociales, y por otro lado, para que el programa tenga un diseño basado en el apoyo a estas empresas, las ROP deberían indicar la posibilidad del apoyo a empresas que propongan proyectos no necesariamente redituables.

### III. 7. Implicaciones jurídicas y de diseño institucional en la eficacia y eficiencia de FONAES

#### *III. 7. 1 Legislación de la empresa social en el Mundo*

Existen importantes avances a nivel mundial, y en México, respecto al régimen jurídico de las empresas sociales. Por ejemplo, Carmen Comos Tovar, de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (“Cepes”) señaló el pasado 18 de marzo del presente año en el “Segundo Foro Internacional: Respuesta a la Crisis: Economía Social y Solidaria”, la intención del gobierno español de elaborar una Ley de Economía Social, normatividad que resulta necesaria dado que en España, el sector social de la economía representa 50,700 empresas, dos millones y medio de empleos y 10 por ciento del Producto Interno



Bruto<sup>42</sup>, habiendo generado tan solo en el periodo 2004-2007 más de 3 mil empresas y más de 325 mil empleos<sup>43</sup>.

Entre otras medidas dicha propuesta de Ley de Economía Social señala medidas encaminadas a facilitar el acceso al financiamiento para las empresas de economía social. En este sentido, se presentan una serie de medidas para incentivar a algunas entidades financieras a reducir el exceso de garantías exigidas, a promover alternativas diferentes de financiación, a generar líneas específicas de avales o a fomentar la capitalización de las empresas. Asimismo, se establecen apoyos a la creación de nuevas empresas sociales y, por consiguiente, a la generación de nuevos empleos.

El borrador de dicha Ley de Economía Social ha sido elaborada con el consenso de todo el sector de la economía social española, y con la colaboración del Gobierno de Francia y de la plataforma europea de economía social.

Asimismo, en México, el marco normativo de las empresas sociales está establecido en la Ley General de Propiedades Cooperativas y en la Ley de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, mismas que reglamentan el contenido del artículo 25 constitucional, el cual a la letra dice:

---

<sup>42</sup> En Europa las empresas sociales representan el 10% del total de las empresas y el 6% del empleo total.

<sup>43</sup> Resulta importante señalar que las empresas de economía social, vasto conglomerado de empresas mayoritariamente pequeñas y medianas, no son inmunes a la crisis económica. Sin embargo, en múltiples ocasiones, las empresas sociales tienen mejor capacidad de respuesta a la crisis que las empresas tradicionales debido, probablemente, a su capacidad para introducir rápidamente cambios en la propia empresa como, por ejemplo, reducciones de salarios, aumento en la reinversión de los beneficios, o incrementos en el capital social. Al respecto, en España las empresas de economía social han sufrido recientemente una disminución del 4% en el número de empleos y de empresas. Sin embargo, estos porcentajes son mucho menores a los experimentados por las empresas tradicionales o capitalistas.





“Artículo 25.

...

*Al desarrollo económico nacional, concurrirán con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.*

...

***Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.***

***La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios ...”***

Al respecto, si comparamos el contenido constitucional en materia de economía social de países latinoamericanos como México, Venezuela, Bolivia y Ecuador se encuentra que en todos los casos se consagra el régimen de economía mixta sustentado en la acción social de empresas adscritas a los sectores público, privado y social, y se reafirma el compromiso del Estado en la promoción y fomento de las empresas de economía social<sup>44</sup>.

Por su parte, los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia presentan un fuerte énfasis en la recuperación e impulso de tradiciones y prácticas solidarias indígenas autóctonas. Asimismo, en los casos de Ecuador y Bolivia, existe una

---

<sup>44</sup> El siguiente análisis se basa en la conferencia del Diputado Federal Othón Cuevas Córdoba: “Tratamiento Constitucional de la Economía Social en México, Venezuela, Ecuador y Bolivia”, presentada el 18 de marzo de 2009 en el “Segundo Foro Internacional Respuestas a la Crisis: Economía Social y Solidaria”.



preocupación por el respeto y protección de la propiedad colectiva de la tierra y por concebir a la economía social como un poderoso instrumento de desarrollo local y comunitario con fuerte impacto en el medio rural.

En los casos de Ecuador y Bolivia se destaca el fomento a la participación de la economía social en el sistema nacional de educación, particularmente en el nivel universitario, así como el estímulo a la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas y la posibilidad de transformar empresas en quiebra en cooperativas. En tanto que en Venezuela y Bolivia se privilegia la descentralización y transferencia a las empresas comunitarias para la prestación de servicios públicos.

Ecuador sobresale por su interés en alentar la participación de la economía social en el sistema nacional de salud, y el fomento a las asociaciones de consumidores y usuarios de servicios, mientras que Bolivia pone énfasis en el desarrollo del comercio justo, en la participación de la sociedad civil organizada en el diseño y control de políticas públicas, el acceso de la población a servicios financieros, la participación de empresas sociales en la explotación de recursos naturales estratégicos, los recursos mineros y los energéticos.

Por otro lado, debe observarse que no existe un concepto único para referirse a la economía social. En México se alude a la noción de Sector Social de la Economía; en Venezuela, se habla de Economía Popular; la Constitución Ecuatoriana, hace alusión a la Economía Social de Mercado y, en el caso de Bolivia, se utiliza el concepto de Economía Popular y Comunitaria. Asimismo, solamente en México, no es explícito que las empresas de economía social no tienen fines de lucro.



Por lo anterior, puede concluirse que:

1. Comparativamente con Venezuela, Ecuador y Bolivia, el tratamiento constitucional mexicano de la economía social es meramente declarativo e insuficiente. Asimismo, en México no se fomenta que las empresas sociales asuman la prestación de servicios públicos y participen en áreas como la salud, la educación y la explotación de recursos naturales estratégicos.
2. El tratamiento jurídico mercantil como empresas lucrativas que pesa sobre las empresas de economía social en México, puede ser un obstáculo para su fomento y promoción.

Al respecto, en la actualidad se busca impulsar una legislación actualizada en la materia que reglamente el artículo 25 constitucional, buscando fomentar la economía social como estrategia de desarrollo social y regional para generar empleos bien remunerados, y crear una estructura de banca social en las zonas de marginación del país, permitiendo incorporar al desarrollo a los mexicanos más desfavorecidos bajo criterios de equidad social y productividad.

En relación a lo anterior, el Maestro Rafael Jacobo Zepeda, del Consejo Mexicano de Empresas de la Economía Solidarias<sup>45</sup> (“CMEES”), ha señalado que la nueva Legislación mexicana en materia de Economía Solidaria debe:

1. Reconocer el carácter específico de estos emprendimientos socioeconómicos;
2. Otorgar a la empresa social un trato fiscal acorde a su responsabilidad social;
3. Fomentar su desarrollo a partir de un instituto de carácter federal;

---

<sup>45</sup> Versión estenográfica del panel 2: “¿Qué acciones se proponen como política pública y legislativa en materia de la Economía Social y Solidaria en México?”, del Segundo Foro Internacional Respuesta a la Crisis: Economía Social y Solidaria, realizado del 18 de marzo de 2009 en México D.F.



4. Favorecer su vinculación nacional, regional y local;
5. Fomentar su integración en las cadenas productivas de consumo y financiamiento del país;
6. Procurarlas, valorarlas y configurarlas mediante formas asociativas adecuadas existentes tradicionalmente;
7. Formar parte de los planteamientos educativos de las instituciones de educación básica, media y superior, y
8. Reflejar derechos fundamentales a la salud, la alimentación, al trabajo y al disfrute de un ambiente sano.

En particular, se plantea que el Congreso de la Unión, con base en lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-N de la Constitución, emita una nueva Ley que sustituya a la Ley General de Sociedades Cooperativas, tanto revisando a profundidad la Ley actual como definiendo de manera distinta a las sociedades financieras populares de las sociedades de lucro o mercantiles, y estableciendo claramente que no se puede regular y supervisar por igual a ambas. De esta forma se eliminaría la ambigüedad existente en la Ley actual, originada en el hecho de que ésta surgió como una parte de la Ley de Sociedades Mercantiles, misma que afirma que son sociedades mercantiles las sociedades anónimas, las de responsabilidad ilimitada, y las sociedades cooperativas.

Lo anterior compete a FONAES ya que, para futuras referencias, debe de estar pendiente de los lineamientos que surjan de las modificaciones a los artículos 25 y al 73, fracción XXIX-N, constitucionales, ya que dichos cambios tendrán un efecto directo en el diseño y operación del programa.

### *III. 7. 2 Naturaleza jurídica del FONAES*

La estructura orgánica del programa como órgano desconcentrado, tiene su origen en un problema funcional característico de los regímenes altamente centralizados,



como es el caso de México<sup>46</sup>, en los cuales ante los cambios en la relación Estado-Sociedad dentro del ámbito de la administración pública, surge la necesidad de dotar a los órganos administrativos de cierta libertad de movimiento y responsabilidad. Sin embargo cuando se valora la relación entre la conformación institucional de cualquier órgano de la Administración Pública, con los objetivos de eficacia y eficiencia propios del Gobierno Mexicano en la actualidad, surge un problema que se ha constituido en el paradigma para el desarrollo de la nueva teoría del derecho administrativo a nivel mundial, pues los órganos estatales, por sus propios fines no pueden ser evaluados bajo criterios propios del sector privado, de ahí que cualquier naturaleza jurídica presentará, en mayor o menor medida, problemas en cuanto al cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia.

Para el caso de México el inicio de la flexibilización de la estructura organizativa de la Administración Pública se da en los 70's con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, con la cual se incorporó la desconcentración administrativa con el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia de la administración pública, como bien se aprecia en lo establecido en el artículo 17 de dicha Ley *“para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables”*.

De esta manera se puede apreciar que el proceso de desconcentración tiene por objeto que los órganos desconcentrados, como es el caso del FONAES cuenten con autonomía técnica que les permita desarrollar sus labores con independencia

---

<sup>46</sup> Acosta, Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2000, Pag.67.



de los objetivos coyunturales que pretendan las dependencias de la administración pública de las cuales dependen, sin embargo debe notarse que los diversos órganos y dependencias que componen la administración pública centralizada en México, cuentan con diferentes grados de autonomía, para el caso del FONAES esta autonomía puede ser considerada como limitada pues tiene como principales características que: fue creado por disposición del Jefe del Ejecutivo y es un órgano inferior a un organismo, pues no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propios<sup>47</sup>.

En este sentido, de acuerdo a su flexibilidad y su nivel de autonomía se pueden identificar tres niveles de órganos de la administración pública centralizada:

- Autonomía Baja: Dependencias de la Administración Pública.
- Autonomía Media: Órganos Desconcentrados Típicos<sup>48</sup>.
- Autonomía Alta: Órganos Desconcentrados Autónomos.

Atendiendo a estas categorías es posible inscribir al FONAES como un órgano desconcentrado típico, que dentro de la estructura actual de la administración pública podría ser catalogado en un nivel intermedio en cuanto a la flexibilidad con que cuenta para realizar sus labores cumpliendo con los principios de eficacia y eficiencia.

Al respecto, el Programa podría alinear de mejor manera su diseño institucional a los objetivos de eficacia y eficiencia si lograra constituirse como un órgano desconcentrado autónomo con personalidad jurídica propia y por tanto con patrimonio propio, sin embargo debe señalarse que estas características en la

---

<sup>47</sup> Cortés, Josefina. Orden Jurídico Administrativo y Mejora Regulatoria. ITAM-COFEMER, México, 2001. Pág. 32.

<sup>48</sup> Roldan Xopa José. Estado y Economía en México. Estrategias y Función del Derecho, en Derecho Comparado Asia-México Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados UNAM, México, 2007, Pág. 10.



actualidad son más comunes en órganos que desempeñan funciones de regulación y vigilancia en sectores considerados estratégicos para la economía mexicana o bien que revisten trascendencia por sus características específicas de tal manera que requieren de atención especializada.

Debido a esto se considera que la naturaleza jurídica del programa es consistente con la estructura organizativa de la administración pública mexicana, sin embargo es importante señalar que los criterios de eficacia y eficiencia que persiguen en la actualidad las instituciones públicas no son compatibles con la estructura orgánica de las mismas, pues mientras estos principios manifiestan la gestión de un agente económico que busca maximizar sus ganancias, el Estado a través de las diferentes instancias de la Administración Pública, en este caso el FONAES tiene por objeto contribuir al Bienestar de la Sociedad, mediante el *“Fomento e integración de circuitos locales de financiamiento, inversión, producción, comercialización y ahorro, a través del apoyo a proyectos productivos, el desarrollo de capacidades empresariales y el fomento a la banca social, en beneficio de la población de escasos recursos...”*<sup>49</sup>

### *III. 7. 3 Implicaciones en términos de eficacia y eficiencia del otorgamiento de subsidios en forma directa*

El esquema de otorgamiento de apoyos a través de subsidios mediante el cual FONAES asigna recursos para el Fomento e integración de circuitos locales de financiamiento, inversión, producción, comercialización y ahorro, a través del apoyo a proyectos productivos, el desarrollo de capacidades empresariales y el fomento a la banca social, en beneficio de la población de escasos recursos, presenta los problemas característicos de toda política pública que distorsiona las decisiones de los individuos como es el caso de los apoyos de FONAES.

---

<sup>49</sup> ROP 2009 del FONAES.



Al respecto, los problemas que constituyen los principales obstáculos para alcanzar los estándares de eficacia y eficiencia establecidos por la Administración Pública en México son los siguientes: efectos de desincentivo en las decisiones de los individuos en el mercado laboral, particularmente en relación a la oferta de trabajo, especialmente relevantes para las personas con ingresos muy cercanos a los que dan derecho a recibir los apoyos del programa; por otro lado se debe tomar en cuenta que la provisión de recursos a precio cero, además de distorsionar el esquema de precios que permite la asignación eficiente de recursos en el mercado de crédito, esto por la introducción de un servicio que constituye un sustituto perfecto del crédito a precio cero (incluso puede considerarse un precio negativo considerando que los recursos del esquema de capitalización de apoyos son propiedad beneficio del beneficiario), puede dar lugar a la asignación ineficiente de recursos al colocarlos entre empresas que bajo condiciones de mercado no serían sujetos de crédito; y por último el problema conocido en inglés como “non take-up” que se suele explicar por dos motivos principales, la falta de información por parte de los posibles beneficiarios del programa y las dificultades administrativas de acceso a los apoyos.

Al respecto, es importante destacar que los esfuerzos de la Administración Pública en México, como parte de una tendencia global por introducir los criterios de eficacia y eficiencia en el ámbito de competencia de las instituciones públicas y específicamente en aquellas que desempeñan funciones de combate a la pobreza o en aquellas avocadas al fomento de actividades productivas consideradas prioritarias por su impacto en el bienestar de la población como es el caso de FONAES, presentan serias dificultades en tanto dichos criterios, desarrollados para el monitoreo de las gestiones de agentes económicos racionales encaminados a maximizar sus ganancias, no son compatibles con los objetivos y la estructura de las instituciones públicas que desempeñan tales funciones.





De acuerdo a lo anterior, FONAES debe poner especial énfasis en la solución de los problemas que están a su alcance para maximizar la eficacia y eficiencia de los apoyos otorgados por el Programa, tal es el caso de la asignación de recursos a las empresas con mayores posibilidades de éxito, situación que ha realizado recientemente con la inclusión del IRS como criterio para asignar apoyos, mejorar sus estrategias de información para que sean de conocimiento general entre los beneficiarios del programa, y minimizar en la medida de lo posible los trámites administrativos necesarios para el otorgamiento de los apoyos.

Por otro lado, el otorgamiento de subsidios directos con un esquema de capitalización de los apoyos como funciona actualmente FONAES, constituye la segunda mejor alternativa para mitigar los efectos distorsionantes de la “selección adversa” que se observa en presencia de cualquier política pública, pues como ya se mencionó además de distorsionar el mercado de crédito genera efectos nocivos en las decisiones de trabajo de los individuos apoyados, en este sentido, la mejor opción en términos de eficacia y eficiencia consiste en el otorgamiento de créditos reembolsables que permitan apoyar a más empresas y evitar que empresas con pocas perspectivas de éxito absorban recursos que podrían ser utilizados por empresas con mayores perspectivas de consolidación.

En este sentido, debe recalcar la importancia de la vertiente de apoyo a la Banca Social, la cual constituye una alternativa al programa y permite el desarrollo de instrumentos de apoyo menos distorsionantes en los mercados de crédito.

Al respecto, cabe mencionar que el análisis comparativo entre estos dos esquemas de apoyo debe ser abordado a profundidad en evaluaciones posteriores, sin embargo en el apartado de Evaluación de Impacto se analiza este punto de manera, a partir de los resultados obtenidos en el levantamiento de información en campo.



III. 8. Conclusiones y recomendaciones de la sección<sup>50</sup>

- F: El FONAES forma parte de los programas de la Secretaría de Economía orientados a promover la competitividad de las empresas, aumentar las oportunidades de emprendimiento, acrecentar la generación de empleos y el desarrollo económico del país entre los segmentos de bajos ingresos, y actualmente tiene como objetivo aumentar el acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables.
- F: Con respecto a las organizaciones que persiguen beneficios económicos, se encuentran sobre todo las cooperativas o empresas privadas que se comprometen con fines sociales o comunitarios. Estas empresas sociales contribuyen de manera favorable al desarrollo local al contratar personal de los alrededores, articular a proveedores locales y ser una fuente de ingresos para la región, y en muchos caso son cooperativas, lo cual implica una distribución más equitativa de las ganancias privadas.
- F: El Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad surgió en 1991 con el objeto de *“impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos que se brinden a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares”*. En el año 2009, tiene el objetivo de *“contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos”*. **En esencia, el Programa mantiene el objeto por el que fue diseñado.** (Diseño: II)

---

<sup>50</sup> R=Recomendación y F= Fortaleza



- R: **FONAES debe contar con un documento en el cual se identifique y defina el problema que se pretende solucionar.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1)
- R: Se recomienda – con base en el Decreto mediante el cual se fundó FONAES, el Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo FONAES establecido en las 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**, de acuerdo a los términos de referencia, más que *“la falta de acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables”*, **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 adecuadas. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.1)
- R: De acuerdo al problema focal propuesto por la Evaluación, la unidad de apoyo deben ser las empresas sociales. Las cuales, con el objeto de maximizar la probabilidad de éxito de los proyectos productivos, y buscando minimizar la probabilidad de excluir del apoyo de FONAES a la población en condiciones de pobreza que cuente con proyectos productivos viables, se deben considerar empresas sociales a las personas que se encuentran en pobreza patrimonial hasta el decil VIII, de acuerdo al ENIGH: 6,251



personas (empresas) potenciales. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.2

- R: 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. 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. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3.3, III.6.5)
- F: El programa, aunque en algunos casos no lo hace textual en las ROP, cubre la mayoría de apoyos que permiten, teóricamente, a las empresas incrementar su probabilidad de consolidación. (Diseño: III.3.5)
- R: FONAES debe atender los problemas de coordinación existentes al interior de de los grupos sociales que reciben sus apoyos. Independientemente de la posibilidad teórica de problemas de coordinación y de parasitismo existen, por ejemplo, casos de beneficiarios ficticios que fueron utilizados por los responsables de los proyectos productivos para obtener apoyos de FONAES, y que nunca participaron en dichos proyectos.
- R: Se encontraron apoyos que el programa no otorga para incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas como son: 1) Identificar nuevas oportunidades productivas y mejores esquemas de organización en colaboración con las Instituciones de Educación Superior y con organizaciones empresariales 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. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3.5)

- R: 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. Estrategia 3: Realizar capacitaciones y talleres más especializados. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.3.5)
- F: Se observa que las actividades de FONAES presentan similitudes con lo realizado en materia de apoyo a la Economía Social en los países de Europa Occidental, Canadá, Polonia y Colombia. (Diseño:III.6.5)
- Se puede apreciar que el proceso de desconcentración tiene por objeto que los órganos desconcentrados, como es el caso del FONAES cuenten con autonomía técnica que les permita desarrollar sus labores con libertad de las dependencias de la administración pública de las cuales dependen, sin embargo debe notarse que los diversos órganos desconcentrados con que cuenta la administración pública en México, cuentan con diferentes grados de autonomía, para el caso del FONAES esta autonomía puede ser considerada como limitada pues tiene como principales características que: fue creado por disposición del Jefe del Ejecutivo y es un órgano inferior a un organismo, pues no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propios. Al respecto, el Programa podría alinear de mejor manera su diseño institucional a los objetivos de eficacia y eficiencia si lograra constituirse como un organismo con personalidad jurídica propia y por tanto con patrimonio propio; sin embargo, debe señalarse que estas características



en la actualidad son más comunes en organismos que desempeñan funciones de regulación y vigilancia en sectores considerados estratégicos para la economía mexicana o bien que revisten trascendencia por sus características específicas de tal manera que requieren de atención especializada. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.7.2)

- R: FONAES debe poner especial énfasis en la solución de los problemas que están a su alcance para maximizar la eficacia y eficiencia de los apoyos otorgados por el Programa, tal es el caso de la asignación de recursos a las empresas con mayores posibilidades de éxito, situación que ha realizado recientemente con la inclusión del IRS como criterio para asignar mejor los apoyos, mejorar sus estrategias de información para que sean de conocimiento general entre los beneficiarios del programa, y minimizar en la medida de lo posible los trámites administrativos necesarios para el otorgamiento de los apoyos. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.7.3)



#### IV. Planeación estratégica

El apartado de planeación estratégica está dividido en siete sub-apartados: 1) Visión y Misión, donde se analizan la misión y la visión del programa; 2) Retos y Prioridades, en este sub-apartado se analizan los retos y prioridades del FONAES; 3) Objetivo, donde se analizan los objetivos establecidos en las ROP del FONAES; 4) Estrategias y líneas de acción, en el cual se contrastan las estrategias y líneas de acción del FONAES con aspectos conceptuales de la Economía Social; 5) Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), los cuales se conforman con base en los puntos anteriores; 6) Indicadores, metas y avances; y 7) Conclusiones y recomendaciones de la sección.

A continuación se presenta la visión y la misión establecida por FONAES.

##### IV.1. Visión y misión

El Programa actualmente establece como Visión lo siguiente:

*“Ser una institución de excelencia del Gobierno Federal reconocida por contribuir al desarrollo humano, a través del desarrollo económico sustentable, para elevar la calidad de vida de la población con escasez de recursos y vocación emprendedora.”*

Desde el punto de vista de los indicadores para medir el desarrollo humano propuestos por el Banco Mundial, como es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), 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. Asimismo, el Programa está orientado a elevar la calidad de vida de la población con escasez de recursos y vocación emprendedora. De hecho, la escasez de recursos y la vocación



emprendedora, entre otros, se consideraron elementos para la consolidación de las empresas sociales en el apartado de Aspectos conceptuales de la economía social en el Diagnóstico del Problema Focal.

En todo caso, la visión se podría ampliar al considerar que se busca elevar la calidad de vida de la población con vocación emprendedora, pero con escasez de recursos, bajo capital humano, producción poca diversificada y limitadas posibilidades para la comercialización de sus productos.

No obstante lo anterior, existe un faltante con respecto a lo señalado en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social, presentado en el Diagnóstico del Problema Focal, que corresponde a lo expuesto sobre el compromiso social que tienen las empresas sociales. En dicho apartado se hizo énfasis en que las empresas sociales no tienen como fin último la maximización de ganancias privadas, sino mantener o ampliar la plantilla laboral, incorporar como trabajadores a personas que pertenecen a segmentos identificados como población vulnerable o realizar sus actividades en zonas marginadas para apoyar su desarrollo económico. Es importante mencionar que de hecho, el Programa ya contempla apoyos a empresas formadas mayoritariamente por mujeres, personas discapacitadas o que detonan el desarrollo local, por lo cual estos elementos se deberían hacer explícitos en la visión del Programa.

Por lo anterior, se pone a consideración una propuesta de Visión del Programa que a continuación de detalla:

*“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.”*

Por su parte, el Programa actualmente establece la siguiente Misión:

*“Fomentar e integrar circuitos locales de financiamiento, inversión, producción, comercialización y ahorro, a través del apoyo a proyectos productivos, 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.”*

El alineamiento de la Misión con respecto a los elementos para la consolidación de las empresas sociales expuesto en el apartado sobre los Aspectos conceptuales de la Economía Social es correcto, ya que se consideran los tres grandes temas como son la inversión, capacitación, producción y comercialización. Sin embargo, es importante hacer dos precisiones; la primera, es que el término “financiamiento” contiene implícitamente los conceptos de ahorro-inversión, por lo cual no es necesario incluir estos últimos en el texto. La segunda es que nuevamente se escapa el tema del compromiso social de los productores.

Por lo anterior, se pone a consideración una propuesta de Misión del Programa que a continuación de detalla:

*“Fomentar e integrar circuitos locales de financiamiento, producción y comercialización, a través del apoyo a proyectos productivos 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.”*



### IV.2. Retos y prioridades

Del análisis realizado en las secciones anteriores el principal reto que enfrenta FONAES es cómo lograr la consolidación de proyectos productivos por parte de las Empresas Sociales por lo que se habrá de dar prioridad a un conjunto de elementos que al operar simultáneamente garantizan en la mayoría de los casos consolidación de las empresas sociales. Estos elementos, como se señaló en el Diagnóstico del problema focal, son: el espíritu empresarial, la constitución legal de empresas, el capital humano, la variedad de proyectos, los recursos económicos, las capacidades técnicas empresariales, el acompañamiento empresarial y la promoción comercial. También es prioritario brindar mayor apoyo a las organizaciones que fomenten en las zonas rurales y urbanas marginadas de manera transversal todos los elementos aquí señalados.

Para avanzar en lo arriba señalado, primero se valorará la pertinencia de las estrategias y acciones que actualmente establece el FONAES en el resto de esta sección correspondiente a la Planeación Estratégica, se hará una nueva propuesta de Matriz de Marco Lógico en la sección correspondiente y en la sección de Diseño Operativo se hará una propuesta para estructurar estas acciones de manera de alcanzar de mejor manera el cumplimiento del objetivo del Programa, con ello se plantearán los cambios programados o la evolución prevista de las intervenciones.

### IV.3. Objetivos de corto, mediano y largo plazo

De acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación vigentes para 2009, publicadas el 29 de diciembre de 2008, se establece que el objetivo del Programa es:



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

Con respecto al objetivo del Programa es importante resaltar que no hace mención del compromiso social de estas empresas a fin de darle un sentido en términos de lo expuesto en el apartado sobre los aspectos conceptuales de la Economía Social, ya que el objetivo así expuesto podría confundirse con el de otros programas de apoyo a productores de bajos ingresos como el caso de Opciones Productivas de SEDESOL.

La carencia del compromiso social en la descripción del objetivo se corresponde a la omisión que se hace de este término en la visión y misión del Programa y que es lo que los diferenciaría de otros programas federales de apoyo a las micro y pequeñas empresas, ya que como se expuso en el apartado de antecedentes según el CIPI existen 134 programas federales de apoyo a las MPYMES.

Por lo anterior, se pone a consideración una propuesta de Objetivo del Programa que a continuación de detalla:

*“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 con compromiso social.”*

Para alcanzar este objetivo, el FONAES impulsará tres estrategias:

- 1. Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades.*



Esta estrategia tiene una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND), las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo.

*Largo plazo:* En el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos” del PND, Objetivo 7 “Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras”, Estrategia 7.3, se establece “Integrar a las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional. Proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades”, lo cual da un marco de referencia de largo plazo puntual al FONAES en cuanto a su papel para promover el desarrollo en regiones rurales marginadas.

*Mediano plazo:* Asimismo, en el Eje 3 “Igualdad de oportunidades” del PND, Objetivo 2 “Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos”, Estrategia 2.5 “Emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión”, queda claro el marco de referencia de mediano plazo para el FONAES a fin de promover el empleo en regiones rurales marginadas.

*Corto plazo:* Complementariamente a lo anterior, y como un marco de referencia de corto plazo para el FONAES, es decir, acciones que se pueden realizar en el corto plazo, en el mismo Eje 3 del PND, Objetivo 16 “Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual”, Estrategia 16.7 se menciona “Dar especial atención a las mujeres en pobreza. Se impulsarán



proyectos que les permitan detonar sus propias capacidades para el trabajo”, así como en el Objetivo 17 “Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud”, Estrategia 17.6, la cual señala “Otorgar apoyo integral a las personas con discapacidad para su integración a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos y con independencia”.

### *2. Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio Establecido.*

Esta estrategia tiene una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el PND y el Programa Sectorial de Economía 2007 – 2012 (PSE), las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo.

*Largo plazo:* En el Eje 3 “Igualdad de oportunidades” del PND, Objetivo 1 “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”, Estrategia 1.6 “Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza”, da un marco de referencia de largo plazo muy importante para los apoyos del FONAES a las organizaciones sociales que promueven la apertura y ampliación de negocios y promoción del desarrollo económico en regiones rurales y zonas urbanas marginadas.

*Mediano plazo:* en el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos” del PND, Objetivo 6 “Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs)”,



Estrategia 6.1 “Favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMEs e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades. Servicio conducente a mayor capacitación y habilidad administrativa, y programas de asesoría y consultoría” es un marco de referencia de mediano plazo para orientar los objetivos del FONAES.

*Corto plazo:* Eje 3 “Igualdad de oportunidades” del PND, Objetivo 2 “Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos”, Estrategia 2.1 se establece “Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades”, lo cual es un referente para guiar la acción del FONAES en el corto plazo. Asimismo, en el Eje 1 “Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)” del PSE, Objetivo rector 1.2 “Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos”, Línea estratégica 1.2.2 “Fortalecer la competitividad de las empresas sociales y de los proyectos productivos apoyados”, se establece:

- a) Realizar acciones de acompañamiento y fortalecimiento empresarial y comercial a empresas sociales que hayan recibido apoyos del FONAES para impulsar su conversión a pequeñas y medianas empresas y b)
- Realizar eventos de promoción y difusión comercial para que las empresas sociales cuenten con un espacio para la comercialización de los productos y servicios que ofrecen, fomenten enlaces comerciales y se posicionen en mercados locales, regionales y nacionales.



3. *Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.*

Esta estrategia tiene una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el PND y en el PSE, las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo.

*Largo plazo:* En el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos” del PND, Objetivo 13 “Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional”, Estrategia 13.5 “Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país, aprovechando para ello la banca de desarrollo”, se establece un marco de referencia de largo plazo para el FONAES a fin de consolidar la banca social en regiones rurales marginadas.

*Mediano plazo:* en el Eje 1 “Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)” del PSE, Objetivo rector 1.2 “Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos”, Línea estratégica 1.2.3 “Profundizar la banca social”, se establecen las acciones: a) Diversificar la banca social, fomentando la creación y el desarrollo de las cajas solidarias y otras sociedades cooperativas de ahorro y crédito; de sociedades financieras populares; de fideicomisos y de otras figuras asociativas que promuevan el ahorro y el crédito popular, y b) Incentivar la diversificación territorial de los organismos que constituyen la banca social, para acercar los instrumentos de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos”, lo cual



brinda un marco de referencia de mediano plazo para el FONAES a fin de promover la banca social en regiones rurales marginadas.

*Corto plazo:* en el Eje 1 del PSE, Objetivo rector 1.2, Línea estratégica 1.2.3 “Profundizar la banca social”, se establecen las acciones: f) Incrementar los recursos para la consolidación y promoción de microfinancieras que apoyen a proyectos productivos de las zonas más necesitadas, para favorecer el apoyo a nuevos emprendedores, y g) Realizar acciones de acompañamiento y fortalecimiento empresarial a los emprendedores que hayan obtenido un microcrédito”, lo cual ofrece una guía para las acciones que el FONAES tienen que realizar en el corto plazo.

Las estrategias del FONAES arriba mencionadas se analizan en la siguiente sección.

#### IV.4. Estrategias y líneas de acción

**Estrategia 1. Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades.**

Líneas de acción:

##### 1.1 Apoyos para abrir o ampliar un negocio.

Esta línea de acción se integra por seis componentes, los cuales consideran el apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio para personas, grupos y empresas en general, y en particular el mismo apoyo para mujeres, por una parte, y para personas con alguna discapacidad, por otra parte. Asimismo, se consideran los apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio en los





mismos tres casos: para personas, grupos y empresas en general; para mujeres y para personas con alguna discapacidad.

1.1.1. Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio a las personas físicas, grupos o empresas sociales.

Los apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio se otorgan para capital de inversión, destinado a la adquisición de terrenos, adquisición de maquinaria, equipo ligero o pesado, equipo especializado, mobiliario y herramientas; la ejecución de obra civil para la construcción, renovación, reconstrucción, ampliación o mejoramiento de instalaciones, incluyendo sistemas de electricidad, aire, agua, drenaje y gas, que han de usarse durante más de un año en la producción y/o distribución de bienes o servicios a los cuales se dedique el negocio; la adquisición de árboles frutales, plantas o cualquier especie vegetal que se utilice como un bien productivo que ha de usarse durante más de un año en la producción de más bienes, y no como bien comerciable; la adquisición de ganado o aves de corral, cuando éstos se utilicen como un bien productivo que ha de usarse durante más de un año en la producción de más bienes y no como bien comerciable.

También se destinará para capital de trabajo, destinado a la adquisición de materias primas y auxiliares, indispensables para la producción del bien o servicio a que se dedique el negocio; la contratación del personal necesario para la producción y/o distribución de los bienes o servicios a que se dedique el negocio, incluyendo empleados temporales y pago de jornales; y la contratación de servicios indispensables para la producción y/o distribución del bien o servicio a que se dedique el negocio.

Estos apoyos en efectivo para capital de inversión y capital de trabajo son congruentes con lo expuesto sobre la necesidad de recursos económicos para



proyectos productivos para la consolidación de las empresas sociales en el apartado sobre Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), en la cual se señaló que la mejor forma en que las inversiones pueden contribuir al desarrollo de ventajas competitivas locales es mediante incentivos a las inversiones para proyectos específicos, fondos de capital de riesgo, u otras formas de financiamiento dirigido, ya que existe una relación directa y positiva entre productividad del trabajo y el acervo de capital físico, por lo que contar con mayor maquinaria y herramienta es un aspecto fundamental para alcanzar una alta productividad.

Este tipo de apoyo muestra paralelismo con lo expuesto sobre la Economía Social en Europa Occidental en el apartado de Experiencia internacional, en el cual se señaló que en estos países ha prevalecido en el apoyo a las cooperativas, que 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 la mayoría de los países de Europa Occidental existen programas gubernamentales que proveen de recursos baratos a las cooperativas, o en algunos casos subsidios, lo cual se ha justificado señalando que éstas desarrollan una actividad social al permitir la existencia de empresas que distribuyen sus beneficios entre un número amplio de miembros evitando la concentración del ingreso.

### 1.1.2. Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de mujeres;

Es el apoyo que se otorga en efectivo a mujeres, en lo individual u organizadas en grupos o empresas sociales, para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de trabajo donde tres cuartas partes del personal son mujeres y las funciones de dirección, coordinación y supervisión están a cargo de mujeres.



Este tipo de apoyo es uno de los que mejor caracterizan a las empresas con compromisos sociales como se expuso en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), ya que las empresas con compromisos sociales juegan un papel fundamental en la promoción de una sociedad igualitaria al favorecer la integración a la sociedad y mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables, como en este caso de la mujeres que en muchos entornos todavía son víctimas de la discriminación y violencia de género.

Apoyar con recursos públicos a las empresas sociales permite reducir las desigualdades entre hombres y mujeres al ofrecer opciones de empleo a mujeres que tradicionalmente tienen menores posibilidades de competir en el mercado laboral.

El apoyo a empresas que asumen compromisos sociales con grupos vulnerables ha sido uno de los elementos fundamentales que caracterizan la llamada Economía Social en la región de Quebec, Canadá. Como se expuso en el apartado de Experiencia internacional, las empresas sociales apoyadas en este país por programas gubernamentales se concentran en actividades que no son suficientemente atendidas por el propio gobierno o la integración de personas de grupos vulnerables o en situación de exclusión social, entre los cuales se puede considerar el caso de las mujeres y personas discapacitadas.

### 1.1.3. Apoyo para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad

Es el apoyo que se otorga en efectivo a personas con discapacidad, en lo individual u organizadas en grupos o empresas sociales que estén integradas al menos en un 50% por personas con discapacidad, para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de trabajo. Las personas con



discapacidad intelectual podrán ser beneficiarias indirectas de este tipo de apoyo, a través de sus padres o tutores como integrantes o socios del negocio.

Al igual que para el apoyo a las mujeres, el apoyo a empresas que contratan a personas con discapacidad es uno de los que mejor caracterizan a las empresas con compromisos sociales como se expuso en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), ya que las empresas sociales persiguen objetivos de empleo y bienestar de la comunidad más que la maximización de ganancias privadas.

#### 1.1.4. Apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio

Es el apoyo que se otorga para constituir una garantía líquida que permita a las empresas sociales la obtención de un crédito para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de trabajo.

En el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) se mencionó que uno de los elementos para la consolidación de las empresas sociales era el contar con recursos económicos para proyectos productivos como son los incentivos a las inversiones para proyectos específicos y fondos de capital de riesgo. De aquí que las garantías líquidas para la adquisición de activos físicos o capital de trabajo tengan un importante papel para promover la actividad económica y con ello el empleo.

#### 1.1.5. Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de mujeres.

Es el apoyo que se otorga para constituir una garantía líquida que permita a las empresas sociales integradas mayoritariamente por mujeres, la obtención de un crédito para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de



trabajo. Se entiende que una Empresa Social está integrada mayoritariamente por mujeres cuando tres cuartas partes de las socias son del sexo femenino y las funciones de dirección, coordinación y supervisión estén a cargo de mujeres.

Este tipo de apoyo contribuye a dos de los elementos para la consolidación de las empresas sociales descritos en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), consistentes en contar con recursos económicos para proyectos productivos para la adquisición de activos físicos o capital de trabajo, por una parte, y que asuman compromisos sociales a fin de favorecer la generación de ingresos de las mujeres, por otra parte.

1.1.6. Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad.

Es el apoyo que se otorga para constituir una garantía líquida que permita a las empresas sociales integradas al menos en 50% por personas con discapacidad, la obtención de un crédito para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de trabajo. Las Personas con Discapacidad Intelectual podrán ser beneficiarias indirectas de este tipo de apoyo, a través de sus padres o tutores como socios del negocio.

Al igual que en el apoyo anteriormente mencionado, este tipo de apoyo, al considerar a las personas con discapacidad, contribuye igualmente a dos de los elementos para la consolidación de las empresas sociales, como son contar con recursos económicos y reducir las brechas sociales brindando opciones de empleo a la población discapacitada.



1.2 Apoyos para estudios que evalúen la conveniencia de abrir o ampliar un negocio.

Esta línea de acción se integra por dos conceptos de apoyo en la fase inicial para la consolidación de las empresas sociales: el reembolso del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio, y el apoyo en especie para incubación de negocios.

1.2.1 Reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio;

Los beneficiarios de los apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio a las personas físicas, grupos o empresas sociales, de mujeres y personas con discapacidad, cuyo monto de apoyo autorizado sea mayor a 100 mil pesos y de hasta un millón de pesos; los habitantes de municipios comprendidos en microrregiones, municipios de alta y muy alta marginación no comprendidos en microrregiones o habitantes de polígonos urbanos de pobreza que hayan sido convocados por FONAES para participar en talleres de Incubación de Negocios; y Adultos egresados de programas públicos de educación o individuos pertenecientes a grupos vulnerables que sean convocados por FONAES para participar en talleres de Incubación de Negocios y que cumplan con el criterio de escasez de recursos, recibirán un reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio.

El reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio se estima conveniente debido a que este 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.



### 1.2.2 Apoyo en especie para incubación de negocios.

Es el apoyo que se otorga en especie para los habitantes de municipios comprendidos en microrregiones, municipios de alta y muy alta marginación no comprendidos en microrregiones o habitantes de polígonos urbanos de pobreza. La aportación de FONAES será en especie y conforme al presupuesto que para cada evento autorice el Comité Técnico Nacional, en función de la disponibilidad presupuestal, incluyendo, en su caso, gastos de traslado y viáticos para los Beneficiarios.

Este aspecto es fundamental para el desarrollo económico tanto en ambientes urbanos como rurales, y sin embargo no ha sido suficientemente atendido por la mayoría de los programas gubernamentales que brindan apoyos a la producción, ya que como se expuso en lo referente al espíritu empresarial en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales sobre la Economía Social), tradicionalmente se ha considerado al capital y trabajo como los insumos más importantes de la actividad productiva, y se da poca importancia a la habilidad empresarial como si esta estuviera presente por naturaleza, lo cual no es cierto en muchos estratos sociales o grupos culturales, por lo que se mencionó que el talento empresarial en realidad es uno de los más escasos insumos de la producción y éste es el más difícil de adquirir ya que yace en las personas mismas 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.



Se señaló anteriormente que aunque el talento empresarial se produjo como consecuencia del devenir histórico, la habilidad empresarial puede ser cultivada mediante una adecuada estrategia como lo podría ser la incubación de negocios, en donde se refuerce el conocimiento sobre el control y planeación de las actividades productivas involucradas en el proceso de transformación y comercialización de los productos.

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, por lo cual los ejercicios de incubación de negocios podría revestir características particulares que debieran considerarse en la capacitación del emprendedor comunitario y los correspondientes proyectos de tipo comunitario, a fin de impulsar proyectos productivos en los que participa toda la comunidad.

### **Estrategia 2. Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio Establecido.**

Líneas de acción:

#### **2.1 Apoyos para fortalecer los negocios establecidos.**

Esta línea de acción se integra por cuatro conceptos de apoyo destinados al fortalecimiento de los negocios establecidos encaminados a promover la formalidad de grupos sociales; capacitar y asesorar a negocios establecidos; apoyar eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido, y para apoyar el desarrollo comercial de los negocios establecidos.





### 2.1.1 Apoyo para promover la formalidad de grupos sociales;

Es el apoyo que se otorga en efectivo para pagar los gastos notariales a grupos sociales que tienen un Negocio Establecido y que se han propuesto constituirse legalmente en algún tipo de figura jurídica. La aportación de FONAES cubrirá hasta cinco mil pesos para el pago de gastos notariales.

La existencia de contratos es un aspecto fundamental para impulsar el desarrollo económico sustentable como se expuso en el apartado sobre constitución legal de los productores en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), ya que la seguridad jurídica está directamente asociada a la existencia de contratos celebrados entre proveedores, productores finales y consumidores, a su vez, 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.

### 2.1.2 Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos;

Es el apoyo que se otorga en efectivo o en especie para pagar los gastos a personas físicas, grupos o empresas sociales que tienen un Negocio Establecido y que requieren alguno de los siguientes servicios:

- Talleres o cursos de capacitación técnica y/o empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas y se realicen en la localidad y/o municipio donde habiten los beneficiados)
- Talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas que habiten en estados o municipios distintos a la sede donde se realice el taller)



- Participación individual en talleres, cursos, diplomados, estancias prácticas, intercambios de experiencias o eventos análogos, organizados por terceros u oferentes privados
- Generación, adquisición y/o reproducción de metodologías tecnológicas formativas y materiales pedagógicos
- Consultoría. Asesoría especializada que permita eficientar la operación, administración y desarrollo, entre otros
- Becario. Incorporación de estudiantes (becario) y pasantes (coordinador) de carreras técnicas o licenciaturas para desarrollar actividades de acompañamiento y apoyo a los Beneficiarios de FONAES, con base en programas coordinados por FONAES.
- Coordinador de brigada de pasante o becario
- Acompañamiento de asistencia técnica Individual. Acompañamiento de profesionistas o técnicos, sujeto a un programa de trabajo para asesoría sobre procesos productivos, comerciales, administrativos u operativos, entre otros.
- Acompañamiento de asistencia técnica colectiva

En cuanto a los talleres o cursos de capacitación, estos están en línea con lo expuesto sobre “Capacidades técnicas” como uno de los elementos para la consolidación de las empresas sociales mencionado en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), en el cual se señaló que el crecimiento económico regional se basa en la generación y desarrollo de ventajas competitivas endógenas, donde 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 se corresponde con lo expuesto sobre “Mayores capacidades administrativas” como uno de los elementos para la consolidación de las empresas sociales en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), en el cual se señaló que la asistencia dirigida a empresas y trabajadores, a fin de fomentar su competitividad mediante el mejoramiento en su organización es un elemento fundamental hoy en día para la sustentabilidad de las empresas. En este apartado conceptual se recomendaba 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.

2.1.3 Apoyo para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido (eventos de formación, capacitación e intercambio de experiencias).

Es el apoyo que se otorga en especie para realizar eventos de formación, capacitación e intercambio de experiencias de personas físicas, grupos o empresas sociales que tienen un Negocio Establecido.

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, que el análisis de los casos exitosos señala *“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)”<sup>51</sup>.*

### 2.1.4 Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos;

Es el apoyo que se otorga en efectivo o en especie para pagar los gastos a personas físicas, grupos o empresas sociales que tienen un Negocio Establecido y que requieren alguno de los servicios que a continuación se describen:

- Promoción Comercial. Los apoyos se destinan para la participación en ferias, tianguis, exposiciones, encuentros, concursos, foros, convenciones y eventos análogos relacionados con la actividad comercial, que permitan el mercadeo de sus productos y/o establecimiento de enlaces comerciales.
- Difusión e imagen comercial. Los apoyos se destinarán para imagen comercial, que incluye: elaboración de materiales como trípticos, dípticos, folletos, identidad corporativa, entre otros. Así como para difusión comercial que incluye promoción y publicidad, con el objeto de posicionar sus productos y/o servicios.
- Desarrollo de activos intangibles. Apoyos que se destinarán para el desarrollo y registro de marcas y patentes, así como a la obtención de certificaciones de bienes y servicios y diseño industrial de producto, entre otros.
- Estudios de mercado y/o comercialización. Los Apoyos se destinarán para la elaboración de estudios de mercado y/o de comercialización.

En el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) se señaló que uno de los elementos para la consolidación de las empresas

---

<sup>51</sup> Aranguren M<sup>a</sup> 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.



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. Esto 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.

2.2 Apoyo para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados.

Son los apoyos para fortalecer, a través de capacitación, asesoría y asistencia técnica, a los negocios ya establecidos con apoyos de FONAES, por personas físicas, grupos o empresas sociales y que son gestionados por organizaciones sociales, gremiales o centrales campesinas, a favor de sus agremiados. Los servicios que se ofrecen son los siguientes:

- Talleres o cursos de capacitación técnica y/o empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas y se realicen en la localidad y/o municipio donde habiten los beneficiados).
- Talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas que habiten en estados o municipios distintos a la sede donde se realice el taller).
- Participación individual en talleres, cursos, diplomados, estancias prácticas, intercambios de experiencias o eventos análogos, organizados por terceros u oferentes privados.
- Generación, adquisición y/o reproducción de metodologías tecnológicas formativas y materiales pedagógicos. Las metodologías son esquemas para



evaluación, análisis, operación y desarrollo de la gestión empresarial, entre otros.

- Acompañamiento de asistencia técnica Individual. Acompañamiento de profesionistas o técnicos, sujeto a un programa de trabajo para asesoría sobre procesos productivos, comerciales, administrativos u operativos, entre otros.
- Acompañamiento de asistencia técnica colectiva.

En la discusión sobre asociaciones y organizaciones de la sociedad civil del apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) se señaló que las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil 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.

En este contexto, es recomendable que el programa busque capitalizar la experiencia y conocimiento de las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil orientadas a atender problemáticas asociadas a la desigualdad y discriminación en entornos urbanos, a brindar asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local mediante ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas y la correcta explotación de los recursos locales, entre otras. En particular, la formulación de proyectos productivos locales puede ser coordinada por una asociación u organización de la sociedad civil que establezca los requerimientos de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar las empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas.



En relación a lo expuesto en el apartado de Experiencia internacional, las organizaciones de la sociedad civil que más proliferaron en Polonia con la transición hacia una economía de mercado fueron aquellas dedicadas al desarrollo local, las cuales promueven iniciativas de desarrollo planteadas por los propios habitantes del territorio quienes establecen los proyectos productivos de mediano y largo plazo, a fin de impulsar el desarrollo económico de la región.

Caso similar se observa en Colombia, donde la sociedad civil organizada se ha conformado como una alternativa al sector público y al sector privado para la solución de las necesidades y las inequidades de los grupos sociales cuyas acciones están encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables afectados por la inequidad y la exclusión social, entre las que existen organizaciones orientadas a la promoción de proyectos productivos mediante capacitación.

2.3 Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales.

Son los apoyos que otorga el FONAES para fortalecer la capacidad técnica y operativa de las organizaciones sociales, a efecto de que promuevan la creación y fortalecimiento de empresas sociales, destinados a la contratación de asesores; capacitación de sus estructuras operativas; renta de oficinas; y adquisición de mobiliario, equipo de oficina y equipo de cómputo.

Se considera conveniente que FONAES oriente recursos solo hacia organizaciones de la sociedad civil que demuestren contar con metas claras y experiencia para promover el desarrollo económico local, y brindar capacitación cuando cuente con personal calificado y cumpla a cabalidad con los requisitos establecidos para la contratación de prestadores de servicios profesionales, en el caso de asesoría y capacitación, los cuales deberán de cumplir ya sea con la



certificación, acreditar su registro en alguna dependencia, acreditarse como técnico, académico o investigador de alguna institución educativa o que cuente con documentación que demuestre fehacientemente ser especialista o contar con experiencia en el campo específico para el cual ofrece sus servicios profesionales<sup>52</sup>.

Por lo expuesto arriba, esta modalidad de apoyo del FONAES es adecuada, ya que como se señaló acerca de las asociaciones de la sociedad civil en el apartado de Aspectos conceptuales de la Economía Social, estas organizaciones sin fines de lucro promueven el desarrollo económico, entre otros aspectos, mediante la acumulación de conocimientos formales y tácitos, su capacidad de innovación y relaciones de confianza.

Se estima recomendable que esta modalidad de apoyo se mantenga, a fin de que más organizaciones de la sociedad civil tengan la capacidad técnica de promover la consolidación de las empresas sociales, para lo cual requieren contar con personal calificado y con la experiencia suficiente para cerrar las brechas y desigualdad que constantemente está generando la economía de mercado, ya que no existe una tendencia automática hacia el equilibrio tanto si nos referimos a regiones como a individuos.

En este orden de ideas, resulta deseable apoyar a asociaciones que contribuyen al bienestar común, mediante la asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local. Esta asesoría sería para promover la innovación y la creación y consolidación de empresas en un entorno de sustentabilidad, e inclusive, la formulación de proyectos de desarrollo local en zonas marginadas puede ser coordinada por una organización civil que establezca los requerimientos

---

<sup>52</sup> En el apartado “Propuesta de rediseño de los apoyos otorgados por FONAES” de la Evaluación FONAES 2009, en la “Estrategia 4 (transversal). Mentores y Organizaciones de la Sociedad Civil que promueven la formación y consolidación de las Empresas Sociales” se establecerán mas a detalle los requisitos que estas organizaciones deberán cumplir.





de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar las empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas existentes en una determinada región.

### **Estrategia 3. Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.**

Líneas de acción:

#### 3.1 Apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social.

Esta estrategia del FONAES es de gran relevancia de acuerdo a lo expuesto sobre las organizaciones financieras sin fines de lucro en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), en el cual se mencionó que precisamente un tipo particular de empresa sin fines de lucro son las cajas de ahorro y crédito solidarias<sup>53</sup>, las cuales conforman su capital con las aportaciones de los miembros de la caja y los recursos así acumulados se orientan a financiar proyectos de los mismos miembros. Asimismo, se mencionó que la importancia de este tipo de empresas es que el acceso al crédito es uno de los mayores obstáculos que enfrentan personas, grupos y pequeñas empresas, por lo cual mediante este esquema pueden allegarse de recursos que de otra manera no les hubiera sido posible conseguir.

Para el desarrollo y consolidación de la banca social se considerarán como sujetos de apoyo a las Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) constituidas; los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal para abrir o ampliar sus

---

<sup>53</sup> El 88.9% de las ESF tienen objetivos diferentes a la generación de ganancias, contrariamente a lo que sucede con las Empresas Sociales que apoya el Programa entre las cuales el 85.8% manifestó tener como objetivo generar ganancias.



negocios; cualquier grupo de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza formalmente constituidos, y los grupo de personas formalmente constituidos, cuyos miembros acrediten escasez de recursos.

A continuación se presentan los conceptos de apoyo de esta estrategia:

### 3.1.1 Estudios especializados y otros servicios

Apoyos en efectivo, sin incluir pago de pasivos, para que las ESF elegibles contraten cualquiera de los servicios que a continuación se describen:

- Auditorías. Es la verificación de los estados financieros de las ESF, por parte de los consultores con objeto de emitir un dictamen de fiabilidad.
- Reestructuras contables. Servicios para el diseño y actualización del sistema contable adecuado a la normatividad vigente.
- Manuales de procedimientos y operación. Son documentos básicos que describen en forma explícita, ordenada y sistemática el conjunto de políticas lineamientos e instrucciones. El recurso se otorga para la elaboración e implementación del manual.
- Programa General de Operación para ESF en proceso de autorización. Diagnóstico Programa de acciones para que las ESF que estén en posibilidades de avanzar en su autorización como entidades.
- Consultoría. Contratación de servicios de asesoría especializada, orientados a mejorar las áreas operativas, administrativas, técnicas, de mercado, contable, financiera, fiscal y legales.
- Pasante o Becario. Incorporación de estudiante o pasantes de carreras técnicas o licenciaturas para Desarrollar actividades de acompañamiento y apoyo a las ESF en proceso de ser autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).



La prestación de servicios especializados resulta muy oportuna 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 empresa<sup>54</sup>, como sería el caso de las ESF las cuales cuentan con un personal mínimo.

### 3.1.2 Ampliación de Cobertura (Establecer matrices o sucursales de ESF)

Estos apoyos se otorgarán para establecer matrices o sucursales de ESF, en microrregiones, polígonos urbanos de pobreza o cualquier espacio territorial prioritario establecido por la Dirección General de Finanzas Populares, dirigido a las ESF autorizadas como Entidad de Ahorro y crédito Popular (EACP) o en prorroga condicionada; las ESF, reguladas y supervisadas, conforme a la legislación vigente en la materia, que tengan suscritos contratos de prestación de servicios que prevean, entre otros aspectos, que una Federación certificada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les proporcione asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación para ser autorizadas como Entidades de Ahorro y Crédito Popular; los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal, para abrir o ampliar sus negocios; los grupos de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza, formalmente constituidos; y otros grupos de personas formalmente constituido, cuyos miembros acrediten escasez de recursos, conforme a la acreditación de cierta documentación.

La ampliación de la cobertura mediante el establecimiento de matrices o sucursales de ESF, en microrregiones, polígonos urbanos de pobreza es una de

---

<sup>54</sup> 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.



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 en el apartado sobre el Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social), en la cual se señalo 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 productivas<sup>55</sup>, 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, adicionalmente 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, pues de esta manera FONAES contribuye a solventar uno de los problemas que afectan de manera determinante la expectativa de éxito de los proyectos productivos de la población objetivo, la falta de recursos para emprender o ampliar sus negocios, de esta manera 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 mismo<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> La opción de ahorro y préstamo en las localidades donde se encuentran las Empresas Sociales del Programa FONAES, aproximadamente el 68% es a través de un Banco Tradicional, el 53% Tandas, el 52% Casas de Empeño, el 48% Prestamista Local, el 41% Caja de Ahorro Popular, el 25% Caja de Ahorro Informal y solo el 11% 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).

<sup>56</sup> Al respecto es importante destacar que durante el periodo 2003-2009 el 88.9%, el 88.9%, el 94.4%, el 88.9%, el 83.3% y el 77.8%, respectivamente, las ESF no abrieron nuevas sucursales.



### 3.1.3 Fusiones<sup>57</sup>

Estos apoyos se otorgarán a las ESF matriz que opten por fusionarse entre sí para conformar una nueva, o bien, integrarse a una ESF para ser autorizadas como EACP. 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 para financiar los proyectos de las empresas sociales, las cuales tienen menores posibilidades para acceder la banca comercial.

### 3.1.4 Uso de nuevas tecnologías para las ESF

El FONAES podrá otorgar apoyos en especie, para el desarrollo o adquisición de software comercial o especializado para el beneficio colectivo de las ESF. El monto se establecerá conforme al presupuesto que autorice el Comité Técnico Nacional, a propuesta de la Dirección General de Finanzas Populares.

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.

---

<sup>57</sup> Solo el 11.1% en 2003, cero por ciento en el periodo 2004-2006, 5.6% en 2007 y el 11.1% en 2008, de las ESF, llevaron a cabo una fusión con alguna otra ESF, lo que se traduce en ESF con menores niveles de capital y en general menores economías de escala, en consecuencia, es mayor la dificultad para consolidarse como EACP.



### 3.1.5 Promoción de las ESF<sup>58</sup>;

Estos apoyos se otorgarán para el fortalecimiento de la imagen comercial de las ESF, así como para realizar eventos, campañas o programas de promoción de los servicios que ofrecen las ESF.

- Apoyos en efectivo para que la ESF adquieran o contraten cualquiera de los siguientes conceptos: Trípticos, dípticos, folletos, identidad corporativa, difusión comercial, promoción, publicidad y otros conceptos, eventos y acciones que apoyen al posicionamiento comercial de los productos y servicios de las ESF.
- Apoyo en especie para la realización de eventos, campañas o programas de promoción comercial de los servicios que ofrecen las ESF. Cuando el apoyo se otorgue en especie, el monto se establecerá conforme al presupuesto que para cada evento autorice el Comité Técnico Nacional, en función de la disponibilidad presupuestal. Estos apoyos se otorgarán en forma anual, hasta tres veces.

Las acciones emprendidas para el posicionamiento comercial de los productos y servicios de las ESF son necesarias, a fin de que los pequeños productores identifiquen estas opciones de financiamiento y se puedan integrar a las mismas.

### 3.1.6 Capacitación especializada de las ESF;

Estos apoyos se otorgarán en especie, para cursos de capacitación: administrativa; comercial; contable; crédito y cobranza; fiscal; financiera; legal; liderazgo y gobernabilidad; así como en aquellas otras temáticas que contribuyan

---

<sup>58</sup> 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, de éstas, durante el periodo 2003-2006 se realizaron sin solicitar apoyo a alguna institución, sin embargo el 5.7% y el 27.8% para 2007 y 2008 respectivamente, solicitó apoyo para llevar a cabo dichas actividades.



a apoyar e impulsar la autorización de las ESF. El monto se establecerá conforme al presupuesto que para cada evento autorice el Comité Técnico Nacional, a propuesta de la Dirección General de Finanzas Populares.

En este aspecto se ha señalado en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) que la capacitación es un aspecto fundamental para el desarrollo del potencial competitivo de toda empresa, incluida las prestadoras de servicios financieros.

### 3.1.7 Impulso a la Transformación de ESF que no captan ahorros en EACP.

Estos apoyos se otorgarán en especie y destinados al acompañamiento de asistencia técnica y a la prestación de servicios profesionales especializados. El monto se establecerá conforme al presupuesto que para cada ESF autorice el Comité Técnico Nacional, a propuesta de la Dirección General de Finanzas Populares.

### IV.5. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Para realizar el Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del programa, se tomarán como las Fortalezas a todos aquellos elementos de positivos y actuales del programa, como las Oportunidades a aquellos elementos internos que una vez identificadas pueden ser aprovechadas, a las Debilidades como los problemas internos que, una vez identificados y desarrollando una adecuada estrategia, pueden y deben mejorarse y a las Amenazas como situaciones negativas que pueden atentar contra el Programa, por lo que llegado al caso, puede ser necesario diseñar una estrategia adecuada para poder sortearla.



En lo que respecta a la visión de FONAES una fortaleza es la alineación de la misma a los indicadores para medir el desarrollo humano propuestos por el Banco Mundial, como es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Asimismo, existe una oportunidad de mejorar dicho alineamiento ampliando la Visión del programa a: *“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”*. Por otro lado, una Amenaza lo constituye el que FONAES no se enfoque a la consolidación de los proyectos productivos de las empresas sociales.

Por otro lado, en lo que respecta a la Misión del programa, se considera que una fortaleza del FONAES es el alineamiento de su Misión respecto a los elementos necesarios para la consolidación de las empresas sociales es correcto. Asimismo, se presenta una oportunidad mejorando dicho alineamiento modificando la Misión del Programa a: *“Fomentar e integrar circuitos locales de financiamiento, producción y comercialización, a través del apoyo a proyectos productivos 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”*.

Por otro lado, se considera que una Debilidad de la Misión actual de FONAES es el no considerar el tema del compromiso social de los productores, y una Amenaza el que no aborde la consolidación de los proyectos productivos de las empresas sociales.

En lo que respecta al Objetivo de FONAES, una Fortaleza del programa es que sus tres estrategias tienen una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el PND 2007 – 2012 (PND). Asimismo, se presentan





Oportunidades ya que, dado que el objetivo del programa puede confundirse con el de otros programas sociales y de la SE, se propone modificarlo habiendo mención del objetivo social de las empresas que llevan a cabo los proyectos productivos que apoya a: *“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 con compromiso social”*.

Asimismo, se considera que una Amenaza es que el programa no haga énfasis en el compromiso social que deben de tener las empresas sociales, ya que esto puede llevar a que se confundan sus objetivos con los de otros programas sociales y de la SE e, incluso, a tener problemas de duplicidad.

Finalmente, en lo que se refiere a las Estrategias y Líneas de Acción, una Fortaleza del programa es que la mayoría de sus líneas de acción son congruentes con lo expuesto sobre la necesidad de recursos económicos para la consolidación de las empresas sociales que llevan a cabo proyectos productivos en el apartado sobre los Aspectos conceptuales de la Economía Social. Sin embargo, una Amenaza para FONAES, por la distracción de recursos que la misma puede implicar, es que la línea de acción de *“Apoyo para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido”* no representa un elemento fundamental para la consolidación de las empresas sociales.

También se presentan Oportunidades para FONAES en este nivel, ya que la línea de acción *“Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos”*, con base en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social, podría capacitar a los productores en temas de administración de empresas, contabilidad, impuestos, finanzas, manejo de inventarios, etc., ya que lo anterior es indispensable para desarrollar 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.

Asimismo, en lo que respecta a la línea de acción de *“Apoyo en especie para incubación de negocios”* podría 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, por lo cual los ejercicios de incubación de negocios podría revestir características particulares correspondientes a proyectos de tipo comunitario que debieran considerarse en la capacitación del emprendedor comunitario a fin de impulsar proyectos productivos en los que participa toda la comunidad. Por otro lado, la Línea de acción de *“Apoyo para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados”*, podría capitalizar la experiencia y conocimiento de las asociaciones u organizaciones civiles orientadas a atender problemáticas asociadas a la desigualdad y discriminación en entornos urbanos, a fin de brindar asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local mediante ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas y la correcta explotación de los recursos locales, entre otras.

Una última área de Oportunidad se presenta para FONAES en lo que respecta a Línea de acción de *“Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales”*, ya que se considera conveniente que FONAES oriente recursos hacia organizaciones de la sociedad civil que demuestren contar con metas claras para promover el desarrollo económico local y cumplan con los criterios de selección, y brindar capacitación cuando cuente con personal calificado y que cumpla a cabalidad con los requisitos establecidos para la contratación de prestadores de servicios profesionales, en el caso de asesoría y capacitación, los cuales deberían cumplir ya sea con la certificación, con la acreditación de su registro en alguna



dependencia, o con su acreditación como técnico, académico o investigador de alguna institución educativa o que cuente con documentación que demuestre fehacientemente ser especialista o contar con experiencia en el campo específico para el cual ofrece sus servicios profesionales.

En el siguiente cuadro se representa el análisis FODA de FONAES. Para un mejor mecanismo de identificación, al inicio de cada fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza se mencionará el apartado donde fue extraída.



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Apartado	Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Visión	Desde el punto de vista de los indicadores para medir el desarrollo humano propuestos por el Banco Mundial, como es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), existe un correcto alineamiento de la Visión del Programa	Al tomar los indicadores propuestos por el Banco Mundial y los aspectos conceptuales de la Economía Social, la Visión del Programa se podría ampliar a: <i>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.</i>	---	El programa tiene que enfocarse en la consolidación de los proyectos productivos por parte de las empresas sociales
Misión	El alineamiento de la Misión con respecto a los elementos para la consolidación de las empresas sociales expuesto en el apartado sobre los Aspectos conceptuales de la Economía Social es correcto.	Al tomar en cuenta los elementos para la consolidación de las empresas sociales expuesto en el apartado sobre aspectos conceptuales de la Economía Social se pone a consideración una propuesta de Misión del Programa que es: <i>Fomentar e integrar circuitos locales de financiamiento, producción y comercialización, a través del apoyo a proyectos productivos 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</i>	---	
	---	---	El término "financiamiento" contiene implícitamente los conceptos de ahorro-inversión, por lo cual no es necesario incluir estos últimos en el texto, y no se toma en cuenta el tema del compromiso social de los productores.	---



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Apartado	Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Objetivo	Las tres estrategias que impulsa el FONAES tienen una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND).	---	---	---
	---	Dado a que el objetivo del programa puede confundirse con el de otros programas sociales, por no hacer mención del compromiso social de las empresas que llevan a cabo los proyectos, se propone modificarlo a: <i>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 con compromiso social</i>	---	Si el programa no hace énfasis en el compromiso social que deben de tener las empresas, puede confundirse con los objetivos de otros programas sociales e, incluso, tener problemas de duplicidad
	---	Las tres estrategias que impulsa el FONAES, al tener una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND), se pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo	---	---



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Apartado	Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Estrategias y líneas de acción	<p>Las líneas de acción 1.1.1. (Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio a las personas físicas, grupos o empresas sociales), 1.1.4. (Apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio), 1.1.5. (Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de mujeres), 1.1.6. (Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad), 1.2.2. (Apoyo en especie para incubación de negocios), 2.1.1. (Apoyo para promover la formalidad de grupos sociales), 2.1.2. (Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos), 2.1.4. (Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos), 2.2. (Apoyo para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados), 2.3. (Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales), 3.1.1. (Estudios especializados y otros servicios para las ESF), 3.1.2. (Ampliación de Cobertura para las ESF), 3.1.3. (Fusiones para las ESF), 3.1.4 (Uso de nuevas tecnologías para las ESF), 3.1.5. (Promoción de las ESF), 3.1.6. (Capacitación especializada de las ESF) y 3.1.7. (Impulso a la Transformación de ESF que no captan ahorros en EACP) son congruentes con lo expuesto sobre la necesidad de recursos económicos para proyectos productivos para la consolidación de las empresas sociales en el apartado sobre los Aspectos conceptuales de la Economía Social.</p>	<p>La línea de acción 2.1.2 (Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos), con base en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social, se recomienda 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</p>	---	Las líneas de acción podrían no mejorar su impacto.
		<p>La línea de acción 1.2.2. (Apoyo en especie para incubación de negocios) 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, por lo cual los ejercicios de incubación de negocios correspondientes a proyectos comunitarios podría revestir características particulares que debieran considerarse en la capacitación del emprendedor comunitario, a fin de impulsar proyectos productivos en los que participa toda la comunidad</p>	---	
		<p>Línea de acción 2.2. (Apoyo para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados), para que se cumplan los objetivos es recomendable que el programa busque capitalizar la experiencia y conocimiento de las asociaciones u organizaciones civiles orientadas a atender problemáticas asociadas a la desigualdad y discriminación en entornos urbanos, a fin de brindar asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local mediante ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas y la correcta explotación de los recursos locales, entre otras</p>	---	
		<p>Línea de acción 2.3. (Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales) se considera conveniente que FONAES suministre recursos hacia este tipo de organizaciones de la sociedad civil las cuales demuestren contar con metas claras para promover el desarrollo económico local y cumplan con los requisitos de selección establecidos, y brindar capacitación cuando cuente con personal calificado y que cumpla a cabalidad con los requisitos establecidos para la contratación de prestadores de servicios profesionales, en el caso de asesoría y capacitación, los cuales deberán de cumplir ya sea con la certificación, acreditar su registro en alguna dependencia, acreditarse como técnico, académico o investigador de alguna institución educativa o que cuente con documentación que demuestre fehacientemente ser especialista o contar con experiencia en el campo específico para el cual ofrece sus servicios profesionales</p>	---	



Apartado	Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Estrategias y líneas de acción	Las líneas de acción 1.1.2. (Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de mujeres), 1.1.3. (Apoyo para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad), 1.1.5. (Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de mujeres), 1.1.6. (Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad) son de los apoyos que mejor caracterizan a las empresas con compromisos sociales (según el apartado de Aspectos conceptuales de la Economía Social), 3.1.1. (Estudios especializados y otros servicios para las ESF) y 3.1.5. (Promoción de las ESF) permiten reducir las brechas sociales que afectan a grupos vulnerables, según el apartado sobre los Aspectos conceptuales de la Economía Social.	---	---	---
	La línea de acción 1.2.1. (Reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio) se estima conveniente debido a que puede resultar un costo importante para los y porque sin un buen estudio sobre la viabilidad de un negocio las posibilidades de éxito se reducen	---	---	---
	La línea de acción 1.2.2. (Apoyo en especie para incubación de negocios) sobresale de otros programas sociales, ya que este apoyo no ha sido suficientemente atendido por la mayoría de los programas gubernamentales que brindan apoyos a la producción	---	---	---
	Línea de acción 2.2 (Apoyo para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados) pueden ser una herramienta para facilitar la organización de las relaciones sociales en general y promover su desarrollo	---	---	---



IV.6. Indicadores, metas y avances

**Crecimiento porcentual en la creación de unidades productivas**

<b>Fórmula:</b>	<b>Periodicidad</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>
$\left( \left( \frac{\text{No. de unidades productivas creadas con Apoyos para abrir o ampliar un negocio en el año } t + 1}{\text{No. de unidades productivas creadas en el año } t} \right) - 1 \right) * 100$	Anual	5%	

**Generación eficiente de ocupación**

<b>Fórmula:</b>	<b>Periodicidad:</b>	<b>Meta:</b>	<b>Avance:</b>
$\left( \frac{\text{No. de ocupaciones generadas en el año } t}{\text{Monto de la inversión ejercida en Apoyos para abrir o ampliar un negocio, en el año } t} \right) * 100 \text{ mil pesos}$	Semestral	2	

**Porcentaje recursos ejercidos en Apoyos para abrir o ampliar un negocio en los ocho estados más pobres del país.**

<b>Fórmula:</b>	<b>Periodicidad:</b>	<b>Meta:</b>	<b>Avance:</b>
$\left( \frac{\text{Monto de recursos ejercidos en Apoyos para abrir o ampliar un negocio en los 8 estados más pobres del país en el año } t}{\text{Total de recursos ejercidos en Apoyos para abrir o ampliar un negocio en el año } t} \right)$	Semestral	40%	





**Porcentaje de mujeres beneficiadas por FONAES con Apoyos para abrir o ampliar un negocio**

<i>Fórmula:</i>	<i>Periodicidad:</i>	<i>Meta:</i>	<i>Avance:</i>
$\left( \frac{\text{Total de socias en proyectos apoyados con recursos para abrir o ampliar un negocio en el año } t}{\text{Total de socios (hombres y mujeres) en proyectos apoyados con recursos para abrir o ampliar un negocio en el año } t} \right)$	Semestral	45%	

**Porcentaje de Beneficiarios que lograron enlaces comerciales a través de la Ferias organizadas por FONAES**

<i>Fórmula:</i>	<i>Periodicidad:</i>	<i>Meta:</i>	<i>Avance:</i>
$\left( \frac{\text{Número de Beneficiarios participantes en Ferias que lograron enlaces comerciales en el año } t}{\text{Número de Beneficiarios participantes en Ferias en el año } t} \right) * 100$	Anual	50%	

**Incremento en la Cobertura territorial (microrregiones) de instituciones de banca social financiada por FONAES**

<i>Fórmula:</i>	<i>Periodicidad:</i>	<i>Meta:</i>	<i>Avance:</i>
$\left( \frac{\text{No. de Microrregiones con cobertura de banca social financiada por FONAES en el año } t}{\text{Número de Microrregiones en 2006}} \right) * 100$	Anual	63.5%	



IV.7. Conclusiones y recomendaciones de la sección<sup>59</sup>

- R: **Visión del Programa**, desde el punto de vista de los indicadores para medir el desarrollo humano propuestos por el Banco Mundial, como es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), **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, existe un faltante con respecto a lo señalado en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social**, por lo que 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”*. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.1)
- R: **Misión del Programa**, con respecto al alineamiento de la Misión con los elementos para la consolidación de las empresas sociales expuesto en el apartado sobre los Aspectos conceptuales de la Economía Social **es correcto**, ya que se consideran los tres grandes temas como son la inversión, capacitación, producción y comercialización. Sin embargo, **es importante hacer dos precisiones**; la primera, es que **el término “financiamiento”** contiene implícitamente los conceptos de ahorro-inversión, por lo cual **no es necesario incluir estos últimos en el texto**. La segunda es que nuevamente **se escapa 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,*

---

<sup>59</sup> R=Recomendaciones y F= Fortalezas



*producción y comercialización, a través del apoyo a proyectos productivos 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” (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.1)*

- **R: Objetivo del Programa**, el Objetivo del Programa **no hace mención del compromiso social de estas empresas** a fin de darle un sentido en términos de lo expuesto en el apartado sobre los aspectos conceptuales de la Economía Social, ya que el objetivo así expuesto podría confundirse con el de otros programas de apoyo a productores de bajos ingresos como el caso de Opciones Productivas de SEDESOL. 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 con compromiso social”*. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.3)
- **F:** La estrategia de: *“Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades”*, tiene una amplia **correspondencia** con varias de las estrategias establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND)**, las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.3)
- **F:** La estrategia de: *“Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un **Negocio Establecido**”*, tiene una amplia correspondencia con varias de las



estrategias establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND)** y el **Programa Sectorial de Economía 2008 – 2012 (PSE)**, las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.3)

- F: La estrategia de: **“Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos”**, tiene una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012** y el **Programa Sectorial de Economía 2008 - 2012**, las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- F: **La mayoría de estrategias y apoyos** que ofrece el Programa **muestran paralelismo con lo expuesto en el marco teórico relevante sobre la Economía Social y con la experiencia internacional**. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3, III.6, IV.4)
- F: **Los apoyos enfocados a personas vulnerables** (discapacitados y mujeres), **además** de mostrar paralelismo con lo expuesto en el marco teórico relevante sobre la Economía Social y con la experiencia internacional, **son apoyos que mejor caracterizan a las empresas con compromisos sociales**. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3, III.6, IV.4)
- F: **El apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social es de gran relevancia al beneficiar a los socios de las ESF y sus comunidades**, además de permitir que los grupos o empresas sociales puedan allegarse de recursos que de otra manera difícilmente hubieran



podido conseguir<sup>60</sup>. Al respecto, este apoyo incide de manera muy importante en la expectativa de éxito de los proyectos productivos de la población objetivo al generar opciones de ahorro y crédito popular para la población objetivo, además de que con estas acciones el programa está generando una alternativa a sí mismo, pues el desarrollo de opciones de ahorro y crédito constituye una alternativa viable de financiamiento de los proyectos productivos de la población objetivo. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.3, IV.4)

- **R: En lo que respecta a los “Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados” y “Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales”, es recomendable que el programa busque capitalizar la experiencia y conocimiento de las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil que comprueben estar orientadas a atender problemáticas** asociadas a la desigualdad y discriminación en entornos urbanos, a brindar asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local mediante ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas y la correcta explotación de los recursos locales, entre otras. En particular, la formulación de proyectos productivos locales puede ser coordinada por una asociación u organización civil que establezca los requerimientos de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar las empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3, III.6, IV.4)

---

<sup>60</sup> Actualmente, el 62.9% de las empresas sociales tienen acceso al financiamiento, de este porcentaje, tienen acceso al financiamiento por parte de bancos el 64.4%, por parte de cajas de ahorro populares el 55.6%, por parte de fondos el 14.2%, por parte de organizaciones civiles el 15.7%, a través de un prestamista local el 22.5% y sólo el 9.4% afirmó tener acceso a algún otro medio de financiamiento.



- R: La línea de acción 2.1.2 (**Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos**), con base en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social, **se recomienda** apoyar a los productores en el **desarrollo de una visión estratégica de su actividad y la elaboración de un plan de negocios**. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.4, III.3)
- R: La línea de acción 1.2.2. (**Apoyo en especie para incubación de negocios**) **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, por lo cual los ejercicios de incubación de negocios correspondientes a proyectos comunitarios podría revestir características particulares que debieran considerarse en la capacitación del emprendedor comunitario, a fin de impulsar proyectos productivos en los que participa toda la comunidad. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.4)
- C: Los indicadores de la propuesta de Matriz de Marco Lógico de FONAES no se encuentran formalizados porque los mismos no son parte del conjunto de indicadores que en la actualidad maneja el programa. Asimismo, dado que las metas correspondientes a dichos indicadores obedecen al presupuesto que tenga asignado el programa, es este el que debe fijarlas. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.6).



## V. Marco lógico

En esta sección se presenta la vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos del FONAES con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, así como su vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos con el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía 2007 – 2012. Posteriormente, para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico se presenta el Árbol de problemas y el Árbol de objetivos.



V.1. Vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012.

**Alineación entre los objetivos y estrategias de FONAES y el PND**

<b>Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad</b>	<b>Programa Nacional de Desarrollo 2007 - 2012</b>
<b>Objetivo</b>	
Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos.  Eje 3. Igualdad de oportunidades
<b>Estrategias</b>	
Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades.	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 4 Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. ESTRATEGIA 4.2 Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud.
	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 7 Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras. ESTRATEGIA 7.2 Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.
	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 7 Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras. ESTRATEGIA 7.3 Integrar a las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional. Proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades
	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 9 Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos. ESTRATEGIA 9.7 Impulsar la generación de empresas rentables en el sector rural social.
	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 9 Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos. ESTRATEGIA 9.8 Integración económico-productiva de las mujeres en el sector rural.
	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 13. Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional. ESTRATEGIA 13.3 Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo.





<b>Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad</b>	<b>Programa Nacional de Desarrollo 2007 - 2012</b>
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 2 Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. ESTRATEGIA 2.5 Empezar acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión.
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 15 Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad. ESTRATEGIA 15.3 Fomentar el aprovechamiento del excepcional patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para promover su desarrollo económico.
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 16 Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual. ESTRATEGIA 16.7. Dar especial atención a las mujeres en pobreza. Se impulsarán proyectos que les permitan detonar sus propias capacidades para el trabajo.
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 17 Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud. ESTRATEGIA 17.2 Avanzar en el concepto de seguridad social para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a la protección de grupos vulnerables.
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 17 Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud. ESTRATEGIA 17.6 Otorgar apoyo integral a las personas con discapacidad para su integración a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos y con independencia.
Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio Establecido.	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 6 Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs). ESTRATEGIA 6.1 Favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMEs e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades. Servicio conducente a mayor capacitación y habilidad administrativa, y programas de asesoría y consultoría
	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 9 Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos. ESTRATEGIA 9.1 Mejorar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 1 Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. ESTRATEGIA 1.6 Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.



<b>Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad</b>	<b>Programa Nacional de Desarrollo 2007 - 2012</b>
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 2 Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. ESTRATEGIA 2.1 Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades.
	Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 17 Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud. ESTRATEGIA 17.1 Fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables.
Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 9 Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos. ESTRATEGIA 9.5 Promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural. Se requiere diseñar esquemas de financiamiento diferenciados, tomando en consideración el nivel de desarrollo.
	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. OBJETIVO 13 Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional. ESTRATEGIA 13.5 Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país, aprovechando para ello la banca de desarrollo.

De la tabla anterior se puede concluir que existe completa vinculación de los objetivos y estrategias de FONAES con las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, ya que todas las estrategias de FONAES se corresponden con varios objetivos del PND. Resulta significativo encontrar un gran número de referencias en el PND asociadas a las estrategias de FONAES consistentes en apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades, promover el desarrollo de habilidades empresariales y capacitación, así como el fomento de la banca social.



V.2. Vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos con el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía 2007 - 2012

**Alineación entre los objetivos y estrategias de FONAES y el Programa Sectorial de Economía**

Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	Programa Sectorial de Economía 2007 - 2012
Objetivo	
Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.	
Estrategias	
Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades.	<p>EJE 1. DETONAR EL DESARROLLO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES). Objetivo rector 1.2. Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos. LÍNEA ESTRATÉGICA 1.2.1. A través de México Emprende se ampliará la capacidad productiva de las empresas sociales y proyectos productivos de los emprendedores en situación de pobreza que generen empleo y autoempleo:</p> <p>Acciones:</p> <p>a) Otorgar apoyos integrales en gestión, capacitación, innovación, financiamiento y comercialización a: Proyectos productivos que impulsen las vocaciones productivas locales en comunidades rurales y en zonas urbanas identificadas por su nivel de marginación social y su potencial competitivo.</p>
	<p>EJE 4. IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA SECTORIAL Y REGIONAL PARA FORTALECER EL MERCADO INTERNO. Objetivo rector 4.2. Contribuir a la equidad de género y el desarrollo regional equilibrado en zonas marginadas. LÍNEA ESTRATÉGICA 4.2.1. Promover la integración de zonas de bajo desarrollo a los circuitos de la economía mundial, a efecto de crear nuevas oportunidades de trabajo, reducir pobreza y flujos migratorios.</p> <p>Acciones: b) Promover y apoyar el desarrollo de proyectos de alto impacto y generadores de empleo en las regiones expulsoras de mano de obra.</p>
Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio Establecido.	<p>EJE 1. DETONAR EL DESARROLLO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES). Objetivo rector 1.2. Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos. LÍNEA ESTRATÉGICA 1.2.2. Fortalecer la competitividad de las empresas sociales y de los proyectos productivos apoyados.</p> <p>Acciones:</p> <p>a) Realizar acciones de acompañamiento y fortalecimiento empresarial y comercial a empresas sociales que hayan recibido apoyos del FONAES para impulsar su conversión a pequeñas y</p>



	<p>medianas empresas.</p> <p>b) Realizar eventos de promoción y difusión comercial para que las empresas sociales cuenten con un espacio para la comercialización de los productos y servicios que ofrecen, fomenten enlaces comerciales y se posicionen en mercados locales, regionales y nacionales.</p> <p>c) Promover el asociacionismo y la articulación de redes entre las empresas sociales y empresas líderes regionales y nacionales que les permitan ampliar su inserción en los mercados.</p>
<p>Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.</p>	<p>EJE 1. DETONAR EL DESARROLLO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES). Objetivo rector 1.2. Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos. LÍNEA ESTRATÉGICA 1.2.3. Profundizar la banca social.</p> <p>Acciones:</p> <p>a) Diversificar la banca social, fomentando la creación y el desarrollo de las cajas solidarias y otras sociedades cooperativas de ahorro y crédito; de sociedades financieras populares; de fideicomisos y de otras figuras asociativas que promuevan el ahorro y el crédito popular.</p> <p>b) Incentivar la diversificación territorial de los organismos que constituyen la banca social, para acercar los instrumentos de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.</p> <p>c) Contribuir a la capitalización y fortalecimiento de la banca social, fomentando su aprovechamiento como instancias de dispersión de recursos de los programas sociales federales, de revolvencia de dichos apoyos y de radicación y pago de remesas provenientes de migrantes.</p> <p>d) Impulsar el incremento de la captación de remesas a través de las cajas solidarias y disminuir el costo de dichos envíos.</p> <p>e) Estimular el uso de los recursos liberados por la reducción de los costos de envío de remesas, en proyectos productivos rentables que propicien el arraigo de la población rural en sus comunidades.</p> <p>f) Incrementar los recursos para la consolidación y promoción de microfinancieras que apoyen a proyectos productivos de las zonas más necesitadas, para favorecer el apoyo a nuevos emprendedores.</p> <p>g) Realizar acciones de acompañamiento y fortalecimiento empresarial a los emprendedores que hayan obtenido un microcrédito.</p>

De la tabla anterior se puede concluir que existe completa vinculación de los objetivos y estrategias de FONAES con las líneas estratégicas y acciones del Programa Sectorial de Economía 2007 – 2012.

### V.3. Análisis de involucrados.

A través del análisis de involucrados se busca detectar los diferentes motivos e intereses de las organizaciones, autoridades, grupos de interés e individuos tienen en la ejecución del FONAES. En este sentido podemos identificar:



- Los beneficiarios de FONAES.
- Las Organizaciones Sociales.

### V. 3. 1 Beneficiarios FONAES

Las ROP 2008 señalan como población objetivo a *“la población rural, campesinos, indígenas y grupos urbanos del sector social, que a través de un proyecto de inversión, demuestren su capacidad organizativa, productiva, empresarial y que tengan escasez de recursos para la implementación de sus proyectos productivos, comerciales o de servicios, en términos de las presentes Reglas de Operación”*.

Las ROP 2009 a diferencia de las de ejercicios fiscales anteriores, señalan implícitamente una población potencial diferente de acuerdo a la naturaleza del tipo de apoyo (estrategia impulsada), por lo que se intuyen diferentes unidades de apoyo. En este sentido, independientemente del tipo de apoyo podemos distinguir tres sujetos de atención, tal como se señala en el apartado de cuantificación de la población potencial:

- Empresas Sociales.
- Grupos Sociales.
- Personas Físicas.

De acuerdo a las ROP 2009 una empresa social: *“Es la persona moral que asocia parcial o totalmente a individuos de la Población Objetivo, que cumplen los Criterios de Elegibilidad, unidos en torno a una actividad productiva común, orientada a elevar la calidad de vida de sus socios y familias y a desarrollar compromisos con su comunidad”*. Al contrastarse la definición de empresa social



con la de grupo social<sup>61</sup>, se puede ver los incentivos que tienen los grupos sociales para no constituirse como una empresa social, como son: el no establecerse bajo una figura mercantil (no pago de impuestos), y principalmente la no adquisición de un compromiso con su comunidad, lo cual es uno de los pilares sobre el que está construido el enfoque de economía social, tal como se desarrolla en el apartado de marco teórico.

Las ROP 2003 señalan que los grupos sociales: “*son los grupos que, organizados y con intención de constituirse bajo el amparo de alguna figura jurídica mercantil, aún no formalizan dicha constitución*”, asimismo, señalan que al recibir algún apoyo de FONAES adquieren el compromiso de constituirse. En este sentido, se considera inadecuado que las ROP posteriores a 2003<sup>62</sup> ya no establecen el compromiso de constituirse bajo una figura mercantil reforzando los incentivos a la informalidad de los sujetos de atención, debido a que pueden recibir los mismos apoyos de FONAES que los legalmente constituidos.

En síntesis se considera que el sujeto de atención del programa debe ser las empresas sociales, lo que implica que se debe tener un apoyo para la constitución legal de las mismas, el cual ha existido desde las ROP 2003 a las vigentes. De esta manera el problema que pretende atender FONAES se define como: “la baja consolidación de proyectos productivos por parte de las empresas sociales”, tal como se señala en el apartado de Identificación del Problema.

---

<sup>61</sup> Conjunto de personas físicas integrado total o parcialmente por individuos de la Población Objetivo, que cumplen con los Criterios de Elegibilidad por tipo de apoyo, organizadas y en los términos del Convenio de Concertación que al efecto suscriban, obligadas solidariamente en torno a una actividad productiva común, con una denominación para efectos de identificación administrativa para el FONAES, que aún no formalizan la constitución de una persona moral;

<sup>62</sup> La ROP 2009 señalan como Grupo Social: Conjunto de personas físicas integrado total o parcialmente por individuos de la Población Objetivo, que cumplen con los Criterios de Elegibilidad por tipo de apoyo, organizadas y en los términos del Convenio de Concertación que al efecto suscriban, obligadas solidariamente en torno a una actividad productiva común, con una denominación para efectos de identificación administrativa para el FONAES, que aún no formalizan la constitución de una persona moral.



Lo anterior implica una política en dos niveles, por un lado la constitución del sujeto de atención, por el otro, los apoyos necesarios para la consolidación de los proyectos productivos.

### V. 3. 2 *Organizaciones Sociales*

Como se señala en el apartado de aspectos conceptuales de la Economía Social, las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel en el logro de los objetivos de FONAES, como un brazo operativo del mismo. En este sentido, dentro de la estrategia de Promoción de habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un negocio establecido, se encuentran los “Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales”, los cuales se otorgan con el objeto de que dichas organizaciones gestionen apoyos a nombre de sus integrantes que sean población objetivo de FONAES y cumplan con los criterios de elegibilidad del mismo.

Si bien se considera que los apoyos otorgados a las organizaciones son adecuados, 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 mismas, por lo que es necesario incorporar dicha relación. De esta manera, al tener mayor información las organizaciones sociales acerca de la población objetivo y el tipo de proyectos en una determinada región, es de esperarse que la tasa de mortalidad empresarial sea menor en los apoyos gestionados a través de las organizaciones, que lo gestionados directamente con FONAES. De esta forma, las organizaciones pueden atender aquellos espacios donde el Programa no tenga atención directa a la población objetivo debido a que en estos lugares la atención a través de las mismas es más eficiente.





Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a ampliar las capacidades y habilidades de los beneficiarios de FONAES en determinadas regiones en las que cuenten con cobertura, al otorgarse a través de los mismos apoyos de acompañamiento empresarial, tal como se encuentra establecido en las actuales ROP.

Otro aspecto importante en el que pueden actuar las organizaciones es el impulso a iniciativas de desarrollo local a gran escala o para proyectos productivos de alto impacto apoyados por FONAES, ya que organizaciones de la sociedad civil que demuestren contar con vocación productiva, y un historial de desempeño positivo al respecto, puede potenciar el impacto de dichos proyectos a través de asesorar e incorporar ideas innovadoras, así como el manejo de la correcta explotación de los recursos locales, por ejemplo a través de impulsar y coordinar proyectos ecológicos de escala (ecoturismo, reservas de la biosfera, etc.) y que al mismo tiempo permitan generar ingresos para la población local.

Por último, pueden apoyar en la formulación de proyectos regionales que se inserten en un proyecto de escala regional, lo cual puede permitir el establecimiento de una cadena productiva, que maximice no solo el impacto del proyecto de manera individual, sino que permita tener un impacto en la comunidad o región.

#### V.4. Árbol de problemas

El árbol de problemas representa una visión parcial de la realidad, que estructura diversos problemas en torno a un problema central, tal como se estableció en el apartado de identificación del problema, a través de FONAES se pretende atender “la baja consolidación de proyectos productivos por parte de las empresas sociales”. En el mismo sentido, en el apartado de aspectos conceptuales de la economía social, en el rubro de “elementos para la consolidación de empresas

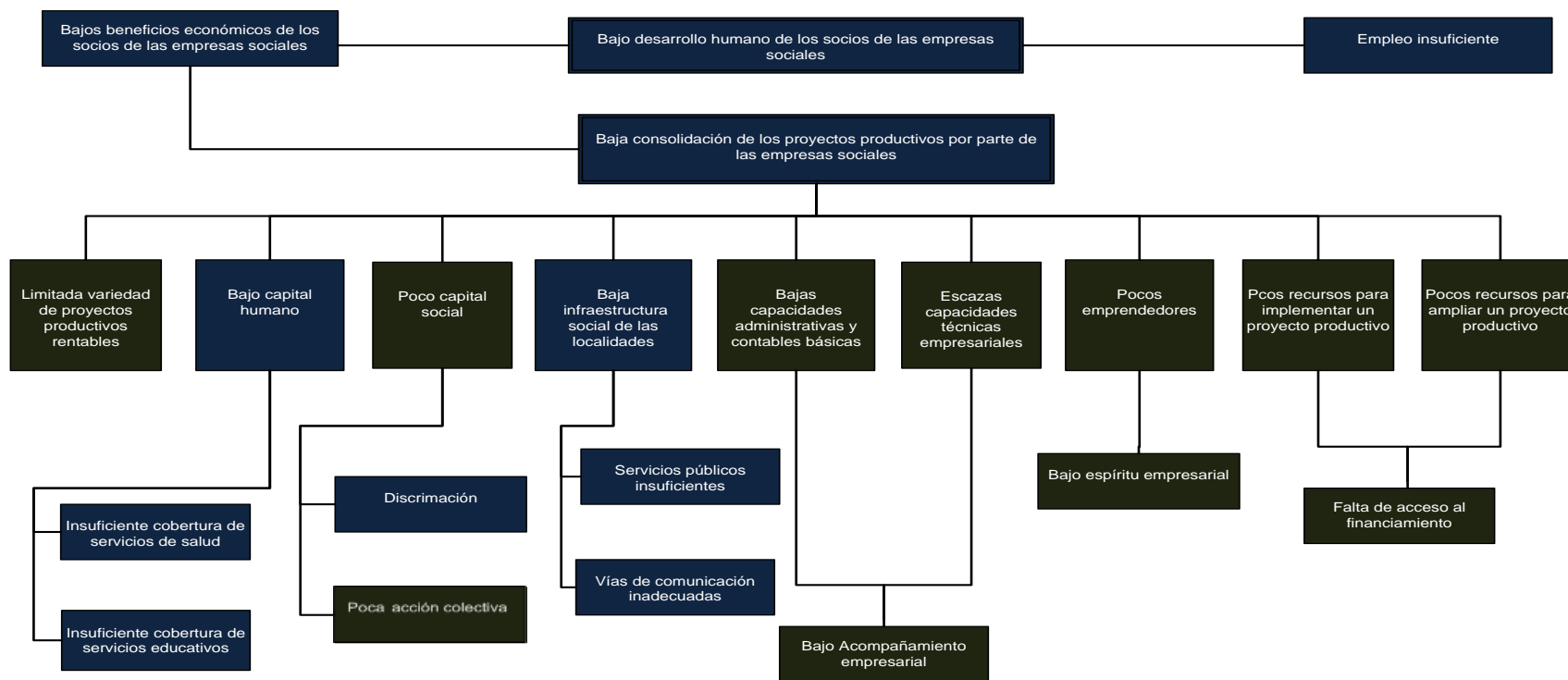




sociales” se desarrollan los diferentes problemas que propician la baja consolidación de los proyectos productivos, por lo que en esta sección solo se presenta la diagramación de los mismos a través del árbol de Problemas de FONAES.



### Árbol de problemas propuesto para FONAES



■ Problemas sobre los que puede actuar FONAES



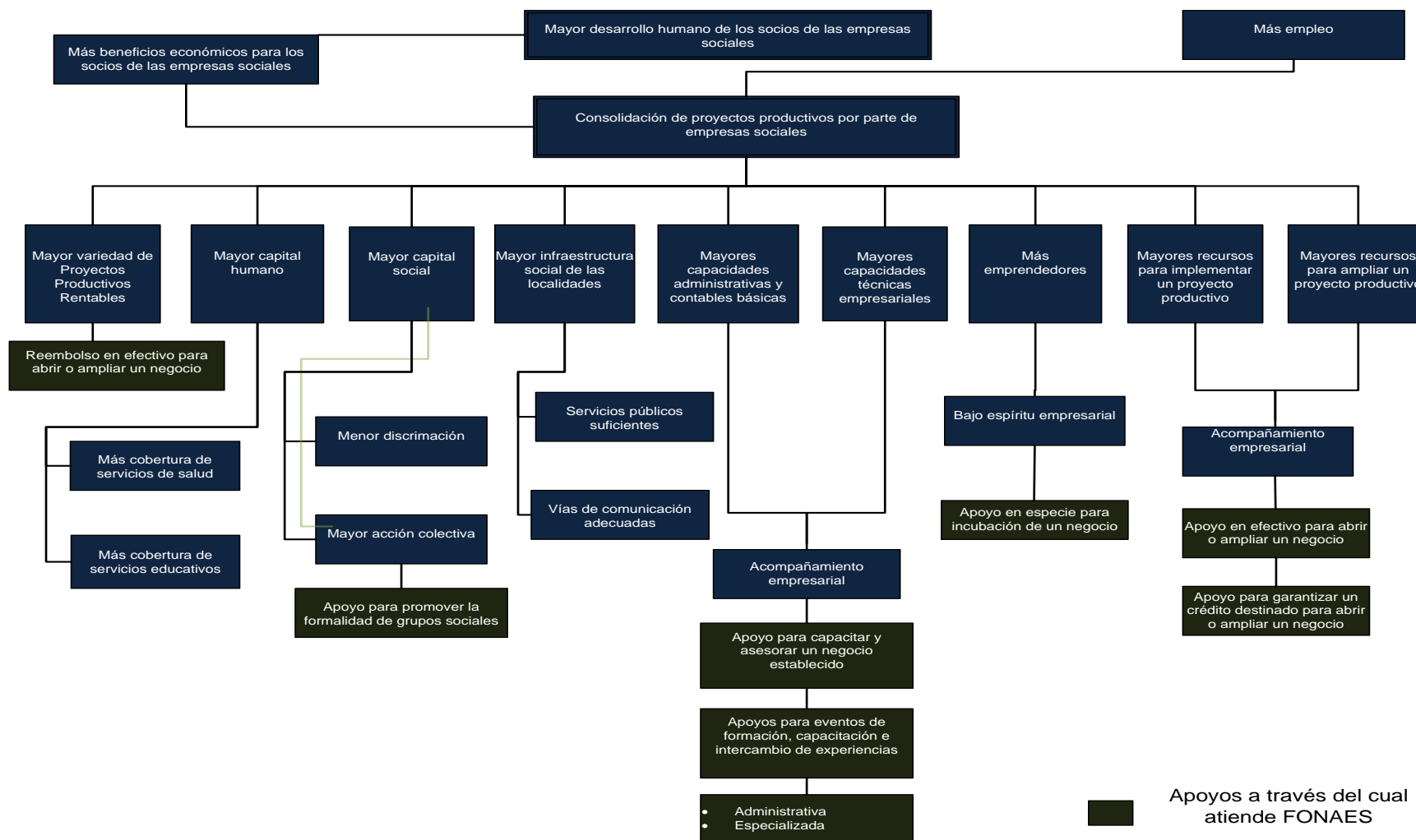
### V.5. Árbol de objetivos

El árbol de objetivos se construye sobre los resultados obtenidos en el análisis de los problemas. De esta forma, los problemas que habían sido descritos como “situaciones negativas” se definen ahora como “realidades alcanzadas en sentido positivo”. Así, se identifican dentro del árbol de objetivos los diferentes tipos de apoyos a través de los cuales FONAES busca atender cada una de las causas que limitan “la consolidación de proyectos productivos de empresas sociales” con el objeto de revertir el mismo.

En concordancia con lo anterior, se desarrolla el resultado que busca cada tipo de apoyo en el apartado de estrategias y líneas de acción, mientras en que se pretenden aplicar los mismos se indica en el apartado de diseño operativo.



### Árbol de objetivos propuesto para FONAES





### V.6. Matriz de Marco Lógico

El propósito señalado por el Programa en su Matriz de Marco Lógico (MML) como: “Población emprendedora de bajos ingresos crea y consolida unidades productivas”, no se corresponde totalmente con el problema focal identificado en el apartado respectivo, el cual es la “baja consolidación de proyectos productivos por parte de las empresas sociales”.

El propósito señalado por el programa no indica de manera adecuada quién es el sujeto de atención del Programa, el cual tal como se indica en el análisis de involucrados debe ser las Empresas Sociales y no la población emprendedora. Por otro lado, el crear y consolidar señala dos objetivos diferentes, asimismo, si tomamos en cuenta que el programa cuenta con un apoyo para la apertura proyectos productivos, el objetivo de crear se cumple con uno de los productos que genera FONAES, por lo que el mismo no puede ser parte del objetivo. Por tanto se propone que se propósito delimite como “Consolidar proyectos productivos de las Empresas Sociales”.

En lo que respecta al fin, la MML del Programa lo señala como: “Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.” El fin indicado no se considera adecuado, debido a que tanto el apoyo de apertura, como el apoyo de ampliación (productos que genera el Programa) generan por si mismo ocupaciones.

Debido a que el fin es un objetivo superior al propósito, se sugiere que el mismo se defina como: “Contribuir a mejorar los ingresos de los integrantes del proyecto productivo”, dicho objetivo tiene una relación directa con el propósito propuesto para el Programa, si los proyectos productivos de las empresas sociales se



consolidan es de esperar que los beneficios económicos que reciben por ser socios del mismo se incrementen y por tanto sus ingresos mejoren.

Las actividades señaladas en la MML del Programa son:

- Ejercicio oportuno de recursos.
- Evaluación de representaciones.

Las actividades no se consideran suficientes para producir los componentes que otorga el Programa, debido a que se limitan al ejercicio presupuestal del programa y a la evaluación de las representaciones, sin señalar las actividades inherentes a la producción de cada uno de los componentes. La propuesta de actividades por cada componente se encuentra establecida en MML propuesta.

Con respecto a los componentes señalados por el Programa en su MML, como: Proyectos financiados para abrir o ampliar un negocio; Servicios financiados para fortalecer los negocios establecidos; Instituciones de banca social financiadas para ampliar su cobertura, incrementar y mejorar sus servicios; no se consideran suficientes para lograr cumplir el propósito del programa, el primer producto señalado uno dos productos diferentes que genera el programa, la apertura y la ampliación de proyectos productivos. El segundo componente se limita al financiamiento de servicios, pero el verdadero producto se otorga es lo que se busca con el financiamiento de los servicios. Con respecto al tercero, agrupa en un solo producto todos los apoyos que se otorgan a las empresas sociales de financiamiento, independientemente del objetivo que se busque a través de los mismos.

La presente evaluación propone siete componentes, los cuales ya son actualmente generados por el Programa y corresponden a soluciones de atención de las causas que originan el problema de la “baja consolidación de proyectos productivos por parte de las empresas sociales”. Seis de los componentes se



refieren a productos que se otorgan a los beneficiarios, mientras que el séptimo se refiere a apoyos otorgados para ampliar la cobertura del programa a posibles beneficiarios para los cuales es más eficiente llegar a través de organizaciones sociales.

Los componentes que se proponen son:

1. Emprendimiento y constitución de Empresas Sociales
2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos
3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos
4. Empresas Sociales tienen mayores capacidades técnicas
5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas
6. Empresas Sociales tienen promoción comercial
7. Organizaciones sociales cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales

Los componentes propuestos se pueden agrupar en cuatro estrategias, que señalen una senda de otorgamiento de los apoyos óptima.

La primera estrategia se integra por componente 1, el cual abarca los apoyos que se otorgan a las personas de manera individual como son los de incubación, hasta la creación del sujeto de atención que son las empresas sociales. La segunda estrategia abarca los componentes 2 y 3, los cuales se refieren al financiamiento de los proyectos productivos (apertura y ampliación, respectivamente). La tercera etapa abarca los componentes 4, 5 y 6, los cuales tienen como objetivo el acompañamiento empresarial<sup>63</sup>, el cual debe ser el pilar del modelo de consolidación. El componente 7 constituye la cuarta estrategia.

---

<sup>63</sup> De acuerdo a las ROP vigentes de 2003 a 2007, el acompañamiento empresarial es la vertebración del modelo de consolidación empresarial y desarrollo FONAES.



Es necesario señalar, que las empresas sociales de financiamiento (ESF) son un caso especial de empresas sociales, cuyo objetivo y proyecto productivo es el financiamiento de sus socios, por tanto necesitan los mismos productos (apoyos) que otorga FONAES para su consolidación, es decir, el si bien el acompañamiento empresarial puede ser más intensivo o especializado, el mismo no deja de ser acompañamiento, lo mismo ocurre con las otras dos estrategias propuestas, la primera mantiene el objetivo de generar al sujeto de atención, el cual ahora son las ESF, mientras que la segunda abarca la apertura y ampliación de la cobertura de dichas empresas.

La lógica vertical de la MML del Programa no valida, con respecto a la lógica horizontal no se puede valorar a la misma, debido a que el objetivo de ésta es reflejar la lógica vertical a través de indicadores. Sin embargo, podemos señalar que algunos de los indicadores son poco adecuados para reflejar las diferentes partes de la MML, tal es el caso de indicadores de que reflejan los productos en algunos estados, cuando el Programa tiene una cobertura nacional.

En el mismo sentido, algunos indicadores a nivel de componente y actividad no cumplen con el criterio de economía, al ser necesario una evaluación externa para la obtención de los mismos, cuando es de esperar que se generen por el Programa debido a que dichos indicadores deben señalar el quehacer de FONAES en la consecución de los productos que otorga, es decir, son indicadores de gestión.

La propuesta de indicadores se encuentra establecida en la MML sugerida y tiene la característica de señalar indicadores de gestión que puede generar FONAES con relativamente poco esfuerzo para los niveles de componentes y actividades, mismos que señalan el nivel de avance que se tiene en los objetivos que se buscan a través del otorgamiento de los diversos apoyos del Programa. Para los niveles de propósito y fin se sugieren indicadores que deben ser calculados a





## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

---

través de agentes externos, debido a que buscan medir los resultados del programa en el sujeto de atención y en los integrantes de mismo.



# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

## Programa Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)

### Matriz de Marco Lógico

Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>Fin</b>			
<b>Contribuir a mejorar ingresos de los integrantes del proyecto productivo</b>	Ingreso promedio mensual de los socios de las Empresas Sociales	$\left( \frac{\text{Ingreso promedio mensual de los socios de las Empresas Sociales en el año de evaluación}}{\text{Ingreso promedio mensual de los socios de las Empresas Sociales en el año base}} \right) \times 100$	Los beneficiarios reproducen y mantienen prácticas productivas y empresariales que les permiten la autosuficiencia financiera y la permanencia en el mercado.
<b>Propósito</b>			
<b>Consolidar los proyectos productivos de las Empresas Sociales</b>	Promedio anual de las ventas de las Empresas Sociales.	$\left( \frac{\text{Promedio anual de ventas de Empresas Sociales en el año de evaluación}}{\text{Promedio anual de ventas en el año base}} \right) \times 100$	Los beneficiarios realizan las inversiones necesarias y aplican los conocimientos adquiridos para desarrollar proyectos productivos viables y sustentables.
	Permanencia de las Empresas Sociales en el mercado	$\left( \frac{\text{Número de Empresas Sociales que continúan operando tres años después de recibir el último apoyo de FONAES}}{\text{Número de Empresas Sociales apoyadas por FONAES}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>Componente</b>			
<b>1. Constitución de Empresas Sociales</b>	Eficiencia en la constitución de Empresas Sociales	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales constituidas}}{\text{Grupos Sociales}} \right) \times 100$	<p>Los beneficiarios identifican oportunidades para desarrollar proyectos productivos viables y sustentables.</p> <p>Los beneficiarios aplican en forma eficaz y eficiente los apoyos otorgados</p>
	Empresas Sociales que integran una Empresa Social de Financiamiento.	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales que integran una Empresa Social de Financiamiento}}{\text{Empresas Sociales}} \right) \times 100$	
<b>2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos.</b>	Empresas Sociales emprenden nuevos proyectos productivos	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales que implementan proyecto productivo}}{\text{Proyectos Productivos apoyados para su implementación}} \right) \times 100$	
	Empresas Sociales forman una Empresa Social de Financiamiento	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales que forman una Empresa Social de Financiamiento}}{\text{Apoyos otorgados para formar una Empresa Social de Financiamiento}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos.</b>	Empresas Sociales amplían sus proyectos productivos	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales que amplían su proyecto productivo}}{\text{Proyectos Productivos de Empresas Sociales apoyados para ampliación}} \right) \times 100$	
	Empresas Sociales de Financiamiento amplían su cobertura	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales de Financiamiento que amplían su cobertura}}{\text{Apoyos otorgados para ampliación de cobertura de la Empresas Sociales de Financiamiento}} \right) \times 100$	
<b>4. Empresas Sociales tienen mayores capacidades técnicas</b>	Proyectos productivos que tienen necesidad de ampliar las capacidades técnicas de su proyecto productivo	$\left( \frac{\text{Proyectos Productivos que solicitan apoyos para aumentar sus capacidades técnicas}}{\text{Proyectos Productivos de Empresas Sociales}} \right) \times 100$	
	Empresas Sociales de Financiamiento que tienen necesidades de ampliar las capacidades técnicas	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales de Financiamiento que solicitan apoyos para aumentar sus capacidades técnicas}}{\text{Empresas Sociales de Financiamiento}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
5. <b>Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas</b>	Proyectos productivos de Empresas Sociales que ocupan un sistema contable	$\left( \frac{\text{Proyectos Productivos de Empresas Sociales que ocupan un un sistema contable}}{\text{Proyectos Productivos de Empresas Sociales}} \right) \times 100$	
	Empresas Sociales de Financiamiento que cumplen los lineamientos de regulación contable emitido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales de Financiamiento que cumplen los lineamientos de regulación contable emitidos por la CNBV}}{\text{Empresas Sociales de Financiamiento}} \right) \times 100$	
6. <b>Empresas Sociales tienen promoción comercial</b>	Empresas Sociales que mejoraron sus ventas debido a la promoción comercial	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales que recibieron apoyos de promoción comercial e incrementaron sus ventas}}{\text{Empresas Sociales que recibieron apoyos para promoción comercial}} \right) \times 100$	
	Empresas Sociales de Financiamiento que aumentaron su cantidad de socios debido a la promoción comercial	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales de Financiamiento que recibieron apoyos de promoción comercial e incrementaron su número socios}}{\text{Empresas Sociales de Financiamiento que recibieron apoyos para promoción comercial}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>7. Organizaciones sociales cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales</b>	Gestión de Solicitudes en zonas sin cobertura de FONAES.	$\left( \frac{\text{Solicitudes de apoyo de Empresas Sociales de localidades con poca presencia de FONAES gestionada por la Organización Social}}{\text{Solicitudes de apoyo gestionados por las Organizaciones Sociales}} \right) \times 100$	
<b>Actividades</b>			
<b>1.1 Evaluación y dictaminación de solicitudes de participación en talleres de incubación</b>	Eficiencia en la recepción y evaluación de solicitudes de participación en talleres de incubación	$\left( \frac{\text{Cantidad de solicitudes evaluadas de participación en talleres de incubación}}{\text{Cantidad de solicitudes recibidas para participar en talleres de incubación}} \right) \times 100$	La población rural y urbana del sector social tiene interés en formar organizaciones y grupos.
<b>1.2 Realización de talleres de incubación empresarial</b>	Eficacia en la realización de talleres de incubación empresarial	$\left( \frac{\text{Cantidad de participantes en talleres de incubación empresarial}}{\text{Cantidad de participantes programados en los talleres de incubación empresarial}} \right) \times 100$	Las organizaciones y grupos desean constituirse como figuras legalmente reconocidas.  Los proyectos productivos, estudios de perfil de inversión y estudios de viabilidad financiera se encuentran adecuadamente realizados y reflejan la situación de las empresas sociales y proyectos.



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>1.3 Apoyos para la formalización de Empresas Sociales</b>	Eficiencia de apoyos para la formalización de Empresas Sociales	$\left( \frac{\text{Empresas Sociales formalizadas}}{\text{Cantidad de apoyos para la formalización de Empresas Sociales}} \right) \times 100$	
<b>2.1 Evaluación y dictaminación de solicitudes de apoyos para implementación de proyectos productivos</b>	Eficiencia en la recepción y evaluación de solicitudes para implementar proyectos productivos	$\left( \frac{\text{Cantidad de solicitudes evaluadas para implementar un proyecto productivo}}{\text{Cantidad de solicitudes recibidas para implementar un proyecto productivo}} \right) \times 100$	
<b>2.2 Estudios de factibilidad para la implementación de un proyecto productivo</b>	Eficacia en el reembolso de estudios de factibilidad para la implementación de un proyecto productivo	$\left( \frac{\text{Cantidad de proyectos implementados}}{\text{Cantidad de estudios de implementación realizados}} \right) \times 100$	
	Eficiencia en los recursos económicos de los reembolsos de estudios de factibilidad para la implementación de un proyecto productivo	$\left( \frac{\text{Monto total de los recursos ejercidos en estudios de implementación de proyectos productivos}}{\text{Cantidad de estudios de implementación reembolsados}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador	
<p><b>2.3 Entrega de recursos económicos para implementar proyectos productivos</b></p>	<p>Eficacia en la entrega de recursos económicos para implementar proyectos productivos</p>	$\left( \frac{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados para implementación}}{\text{Cantidad de proyectos productivos autorizados para implementación}} \right) \times 100$
	<p>Eficiencia de los recursos económicos para implementar proyectos productivos</p>	$\left( \frac{\text{Monto total de recursos económicos ejercidos para implementar proyectos productivos}}{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados para implementación}} \right) \times 100$
	<p>Economía de los recursos para implementar proyectos productivos</p>	$\left( \frac{\text{Cantidad de apoyos otorgados para implemetar proyectos productivos en el año t}}{\text{Cantidad de apoyos otorgados para implemetar proyectos productivos en el año t - 1}} \right) \times 100$
<p><b>3.1 Evaluación y dictaminación de solicitudes de apoyos para ampliar proyectos productivos</b></p>	<p>Eficiencia en la recepción y evaluación de solicitudes para ampliar los proyectos productivos</p>	$\left( \frac{\text{Cantidad de solicitudes evaluadas para ampliar un proyecto productivo}}{\text{Cantidad de solicitudes recibidas para ampliar un proyecto productivo}} \right) \times 100$





Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>3.2 Entrega de recursos económicos para ampliar proyectos productivos</b>	Eficacia en la entrega de recursos económicos para ampliar los proyectos productivos	$\left( \frac{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados para su ampliación}}{\text{Cantidad de proyectos productivos autorizados para ampliación}} \right) \times 100$	
	Eficiencia de los recursos económicos para ampliar los proyectos productivos	$\left( \frac{\text{Monto total de recursos económicos ejercidos para ampliar proyectos productivos}}{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados para ampliación}} \right) \times 100$	
	Economía de los recursos para ampliar los proyectos productivos	$\left( \frac{\text{Cantidad de apoyos otorgados para ampliar proyectos productivos en el año } t}{\text{Cantidad de apoyos otorgados para ampliar proyectos productivos en el año } t - 1} \right) \times 100$	
<b>4.1 Evaluación y dictaminación de solicitudes de apoyos de capacidades técnicas</b>	Eficiencia en la recepción y evaluación de solicitudes para apoyos de capacidades técnicas	$\left( \frac{\text{Cantidad de solicitudes evaluadas para apoyos de capacidades técnicas empresariales}}{\text{Cantidad de solicitudes recibidas para apoyos de capacidades técnicas empresariales}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>4.2 Entrega de recursos económicos para apoyos de capacidades técnicas</b>	Eficacia en la entrega de recursos económicos para incrementar las capacidades técnicas.	$\left( \frac{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados para incrementar las capacidades técnicas empresariales}}{\text{Cantidad de proyectos productivos autorizados para incrementar las capacidades técnicas empresariales}} \right) \times 100$	
	Eficiencia de los recursos económicos para incrementar las capacidades técnicas.	$\left( \frac{\text{Monto total de recursos económicos ejercidos para incrementar las capacidades técnicas empresariales}}{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados para incrementar las capacidades técnicas empresariales}} \right) \times 100$	
	Economía de los recursos económicos para incrementar las capacidades técnicas.	$\left( \frac{\text{Cantidad de apoyos otorgados para incrementar las capacidades técnicas empresariales en el año t}}{\text{Cantidad de apoyos otorgados para incrementar las capacidades técnicas empresariales en el año t - 1}} \right) \times 100$	
<b>5.1 Evaluación y dictaminación de solicitudes de apoyos para capacidades administrativas</b>	Eficiencia en la recepción y evaluación de solicitudes de capacitación administrativa.	$\left( \frac{\text{Cantidad de solicitudes evaluadas de acompañamiento empresarial}}{\text{Cantidad de solicitudes recibidas de acompañamiento empresarial}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>5.2 Entrega de recursos económicos para capacitación administrativa</b>	Eficacia en la entrega de recursos económicos de capacitación administrativa.	$\left( \frac{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados con acompañamiento empresarial}}{\text{Cantidad de proyectos productivos autorizados para recibir apoyos de acompañamiento empresarial}} \right) \times 100$	
	Eficiencia de los recursos económicos para capacitación administrativa	$\left( \frac{\text{Monto total de recursos económicos ejercidos para acompañamiento empresarial}}{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados con acompañamiento empresarial}} \right) \times 100$	
	Economía de los recursos para mejor el acompañamiento empresarial	$\left( \frac{\text{Cantidad de apoyos otorgados para acompañamiento empresarial en el año t}}{\text{Cantidad de apoyos otorgados para acompañamiento empresarial en el año t - 1}} \right) \times 100$	
<b>6.1 Evaluación y dictaminación de solicitudes de apoyos para promoción comercial</b>	Eficiencia en la recepción y evaluación de solicitudes para promoción comercial	$\left( \frac{\text{Cantidad de solicitudes evaluadas para promoción comercial}}{\text{Cantidad de solicitudes recibidas para promoción comercial}} \right) \times 100$	



Resumen Escrito	Indicador		Supuestos
	Nombre	Fórmula	
<b>6.2 Entrega de recursos económicos para promoción comercial</b>	Eficacia en la entrega de recursos económicos para promoción comercial	$\left( \frac{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados con promoción comercial}}{\text{Cantidad de proyectos productivos autorizados con promoción comercial}} \right) \times 100$	
	Eficiencia de los recursos económicos para promoción comercial	$\left( \frac{\text{Monto total de recursos económicos ejercidos para promoción comercial}}{\text{Cantidad de proyectos productivos apoyados con promoción comercial}} \right) \times 100$	
	Economía de recursos para promoción comercial	$\left( \frac{\text{Cantidad de apoyos otorgados para promoción comercial en el año } t}{\text{Cantidad de apoyos otorgados para promoción comercial en el año } t - 1} \right) \times 100$	
<b>7.1 Entrega de apoyos a Organizaciones Sociales para gestionar apoyos para sus agremiados y fortalecimiento de las mismas</b>	Eficiencia en las solicitudes de apoyo gestionados a través de Organizaciones Sociales	$\left( \frac{\text{Cantidad de solicitudes que cumplen todos los requisitos de admisión}}{\text{Cantidad de solicitudes gestionadas por las Organizaciones Sociales}} \right) \times 100$	
	Eficiencia de los recursos otorgados a las Organizaciones Sociales para gestionar apoyos para sus agremiados	$\left( \frac{\text{Monto total de recursos económicos ejercidos como apoyos para Organizaciones Sociales}}{\text{Cantidad de solicitudes de apoyos de localidades con poca presencia de FONAES}} \right) \times 100$	



V.7. Conclusiones y recomendaciones de la sección<sup>64</sup>

- **F: Existe completa vinculación de los objetivos y estrategias de FONAES con las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y con el Programa Sectorial de Economía 2007 – 2012**, ya que todas las estrategias de FONAES se corresponden con varios objetivos del PND y del PSE. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.1)
- **F: Existe un gran número de referencias en el PND asociadas a las estrategias de FONAES** consistentes en apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades, y el desarrollo de habilidades empresariales y capacitación, así como el fomento de la banca social. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.1)
- **R:** Se elaboró la Matriz de Marco Lógico del programa, en la cual se tuvieron en cuenta los aspectos anteriormente señalados, y se procedió al análisis de involucrados a fin de detectar los diferentes motivos e intereses que las organizaciones, autoridades, grupos de interés e individuos tienen en la ejecución del FONAES. De este ejercicio **se considera que el sujeto de atención del programa debe ser las empresas sociales**. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.1)
- **R: 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 y, por el otro, los apoyos necesarios para la consolidación de los proyectos productivos. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.1)

---

<sup>64</sup> F= Fortaleza, R=Recomendación



- R: **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 debe incorporarse dicha relación, de esta manera, al tener mayor información las organizaciones acerca de la población objetivo y el tipo de proyectos en una determinada región, es de esperarse que la tasa de mortalidad empresarial sea menor en los apoyos gestionados a través de las organizaciones, que lo gestionados directamente con FONAES, por lo que organizaciones de la sociedad civil que demuestren contar con vocación productiva, y desempeño positivo al respecto, deben atender aquellos espacios donde el Programa no tenga atención directa a la población objetivo debido a que en estos lugares la atención a través de las mismas es más eficiente. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.2)
  
- R: Se recomienda la nueva Matriz de Marco Lógico, en la cual se estableció como Fin: “Contribuir a mejorar ingresos de los integrantes del proyecto productivo”, como Propósito: “Consolidar los proyectos productivos de las Empresas Sociales”, y se establecieron 7 componentes:
  1. Emprendimiento y constitución de Empresas Sociales;
  2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos;
  3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos;
  4. Empresas Sociales tienen mayores capacidades técnicas;
  5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas;
  6. Empresas Sociales tienen promoción comercial, y
  7. Organizaciones sociales cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.6)



### **VI. Diseño operativo**

En este apartado se examinan de forma sistemática los procesos críticos para la gestión y desempeño del Programa, tales como: los criterios de selección de beneficiarios del Programa en términos de focalización y cobertura, asimismo se realiza un análisis exhaustivo de los criterios de selección de beneficiarios del Programa; los criterios establecidos para la evaluación de los proyectos; los tipos de apoyo a través de los cuales se otorgan los recursos; la entrega de los apoyos; y el seguimiento de los resultados.

En este sentido, con el objetivo de analizar de manera sistemática y rigurosa los procesos críticos establecidos en las ROP para una adecuada gestión y desempeño del Programa, el establecimiento de las mejores prácticas a partir del diseño y el análisis transversal de los procesos críticos del Programa antes citados, robustecido con los hallazgos del estudio realizado en campo, se presentan en el apartado de la Evaluación de Procesos.

Asimismo, se analiza el diseño institucional del Programa y se analiza el impacto en la eficacia y eficiencia de los apoyos otorgados por FONAES tanto de la conformación institucional como órgano desconcentrado, como del otorgamiento de apoyos en forma directa a los beneficiarios a través de subsidios.

Además, se examinan las posibles duplicidades, complementariedades o sinergias que el Programa presenta con otros programas de la Administración Pública, analizando de forma exhaustiva el tipo de beneficiarios a los cuales están dirigidos los distintos programas contemplados y los apoyos con los cuales podrían presentar duplicidad, complementariedad o sinergia, en cuanto a los fines que persiguen las distintas vertientes de apoyo del programa con el fin de que FONAES esté en capacidad de establecer vínculos con dichos programas para evitar duplicidades y promover complementariedades o sinergias en beneficio de



su población objetivo, considerando las implicaciones de las mismas en la eficacia y eficiencia de los apoyos otorgados por el Programa.

### VI.1. Criterios de selección, seguimiento y accesibilidad del Programa

#### *VI. 1. 1 Selección de los beneficiarios en términos de la focalización*

En este apartado se examinan de forma puntual los criterios de selección de beneficiarios del Programa.

En términos de *focalización*, FONAES es un Programa destinando a apoyar individuos pertenecientes a la población objetivo definida en las ROP 2009 como “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”, organizados en tres formas distintas, como son:

- Persona física: individuos de la población objetivo, que cumplen los criterios de elegibilidad, desarrollan una actividad productiva, comercial o de servicios, y que estén registrados en cualquiera de las modalidades individuales que establezca la autoridad hacendaria;
- Grupo social: conjunto de personas físicas integrado total o parcialmente por individuos de la población objetivo, que cumplen con los criterios de elegibilidad por tipo de apoyo, organizadas y en los términos del Convenio de Concertación que al efecto suscriban, obligadas solidariamente en torno a una actividad productiva común, con una denominación para efectos de identificación administrativa para el FONAES, que aún no formalizan la constitución de una persona moral;
- Empresa social: es la persona moral que asocia parcial o totalmente a individuos de la población objetivo, que cumplen los criterios de elegibilidad, unidos en torno a una actividad productiva común, orientada a





elevar la calidad de vida de sus socios y familias y a desarrollar compromisos con su comunidad.

Una primera consideración que se sigue del marco teórico conceptual sobre la Economía Social, es que los apoyos a individuos deben enfocarse 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 empleos en regiones rurales marginadas o polígonos urbanos en situación de pobreza.

Por otra parte, los grupos sociales, al igual que las personas físicas solamente deberán de acceder a ciertos apoyos, a fin de constituirse en empresas legalmente constituidas (personas morales) ante la autoridad hacendaria y que cuenten con las capacidades necesarias que garanticen mayores probabilidades de éxito del negocio.

En términos de *cobertura* FONAES es un Programa de carácter nacional, de acuerdo con las ROP 2009 en su numeral 6, FONAES atiende a las 32 entidades federativas del país, en sus vertientes de: “apoyo a la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades” y “promoción de las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un negocio establecido”. En el caso de su vertiente de “fomento a la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos”, se pretende cubrir las 263 microrregiones definidas por la Secretaría de Desarrollo Social para el año 2006.

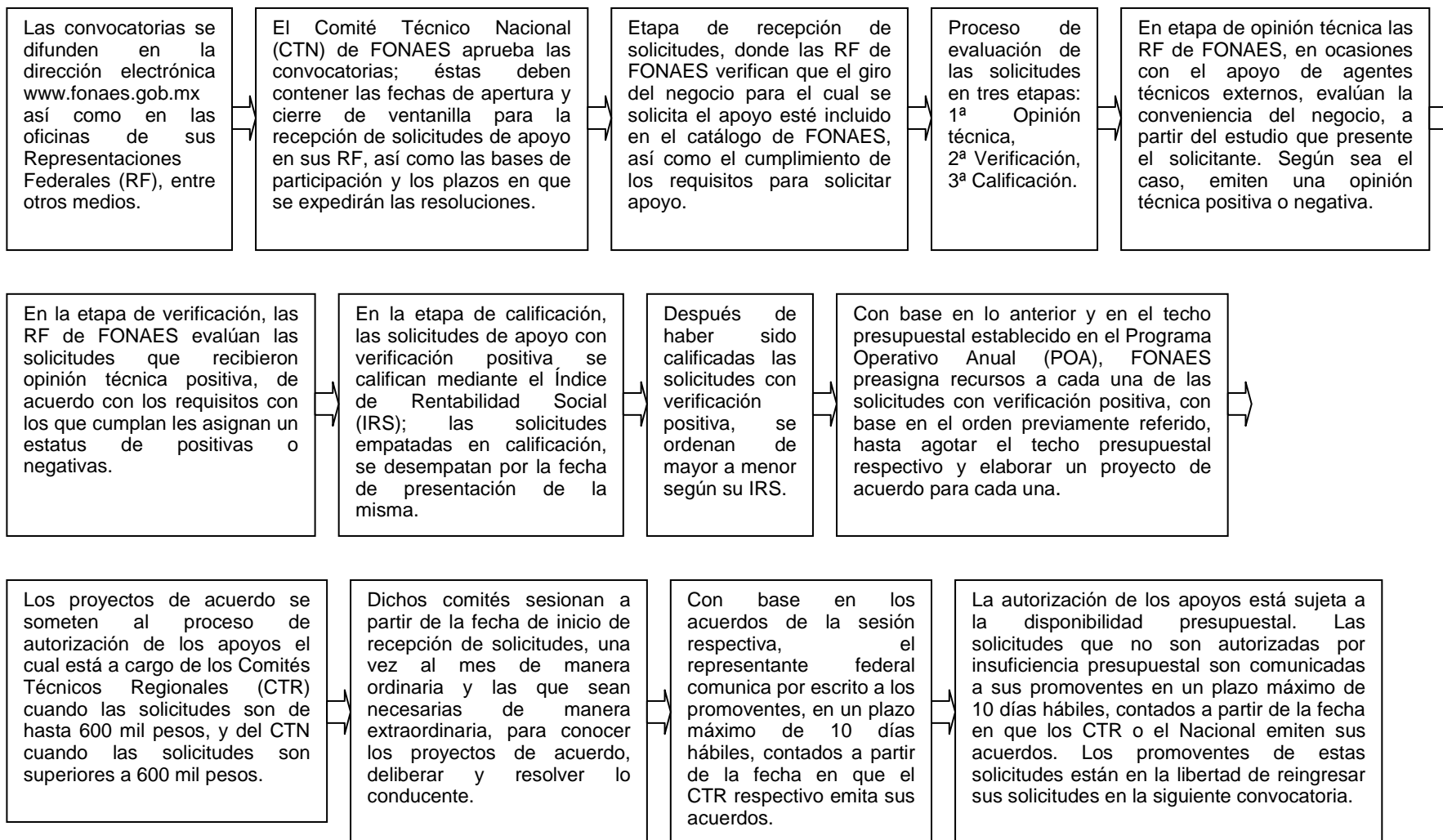


### Proceso de selección de beneficiarios

En cuanto a los procesos de selección de beneficiarios para cada tipo de apoyo, existen algunas diferencias entre las distintas vertientes del Programa las cuales se analizarán a continuación.



- Para todos los apoyos comprendidos en el numeral 8 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos en para abrir o ampliar un negocio”, el proceso se lleva a cabo de la siguiente manera:





Del diagrama arriba expuesto, resalta que el proceso de evaluación de las solicitudes presenta una importante debilidad en la primera de sus etapas (Opinión técnica) en cuanto a los apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio, ya que se evalúa por parte de las Representaciones Federales de FONAES en el mismo proceso los proyectos para abrir un negocio como aquellos para ampliar un negocio, siendo que existe una diferencia cualitativa de fondo entre iniciar un negocio y ampliar uno ya existente.

Cuando se amplía un negocio, existe el antecedente de que ya existe un saber hacer por parte de los promoventes de la solicitud, cosa que es radicalmente diferente en el caso de un promoverte que solicita un apoyo para iniciar un negocio del cual puede o no tener un buen conocimiento.

Debido a esta diferencia de fondo no se estima conveniente que los apoyos para abrir un negocio formen parte del proceso para ampliar un negocio, ya que las Representaciones Federales de FONAES aún con el apoyo de agentes técnicos externos, a partir del estudio que presente el solicitante, no se garantiza que las personas físicas, grupos o empresas sociales apoyadas cuenten con los méritos suficientes para iniciar con éxito una actividad productiva.

De lo anterior se sugiere que los apoyos descritos en el numeral 8 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES se separaren entre los dirigidos para abrir un negocio y aquellos dirigidos a ampliar un negocio, estableciendo criterios diferentes para cada uno de estos conceptos.

En particular, los apoyos para abrir un negocio deberían de venir 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 Negocios.



Por otra parte, en la tercera etapa del proceso de evaluación (Calificación) también se presenta una importante debilidad asociada al Índice de Rentabilidad Social (IRS), ya que no se discrimina entre proyectos que son mayoritariamente llevados a cabo por personas de grupos vulnerables, como mujeres, personas con discapacidad o de algún otro grupo vulnerable, siendo que esta es la principal característica de la economía social como se expuso en el apartado sobre Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y la Experiencia internacional, en la cual se señaló que bajo este enfoque las empresas sociales no siguen el principio de maximización de las ganancias privadas, sino que tienen como objetivo 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.

En particular, los elementos que intervienen en el cálculo del IRS se aprecia que no existen variables que capten expresamente el compromiso social del proyecto apoyado, ya que no se incluyen variables relacionadas con grupos vulnerables, como por ejemplo, el número de mujeres en la empresa, cuántos son indígenas, las personas con discapacidad, adultos mayores, personas en situación de calle, etc. No obstante, dentro de los apoyos actuales del FONAES existen las vertientes de apoyo a mujeres y personas con discapacidad, estos apoyos deben consolidarse con los apoyos para abrir y ampliar un negocio y adecuar el IRS para que califique con base al compromiso social de las empresas que solicitan apoyos.

Por lo anterior, el IRS debe revisarse para que los proyectos apoyados sean en su mayoría aquellos que cumplen con los principios de la Economía Social, es decir, que dichas empresas asuman con claridad compromisos sociales. De hecho, en el apartado sobre la Visión y Misión del Programa se mencionó que existe un faltante con respecto al compromiso social que tienen las empresas sociales. Es



importante resaltar que la particularidad del FONAES está en el hecho de que apoya a empresas sociales (que emplean mayoritariamente a mujeres, personas discapacitadas u otras personas pertenecientes a grupos vulnerables), ya que de no contener este elemento sería igual que otros programas federales que apoyan a productores en zonas rurales marginadas o polígonos urbanos de pobreza.

- Para el apoyo comprendido en el numeral 9.2.1 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio”, el proceso se lleva a cabo de la siguiente manera:

Los apoyos que se ubican en esta categoría tienen un proceso de selección similar al que se sigue para el numeral 8.3.1. “Apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio”, con la salvedad de que en el proceso de recepción de solicitudes también se reciben las solicitudes de reembolso del costo del estudio y el comprobante del pago por la elaboración del mismo.

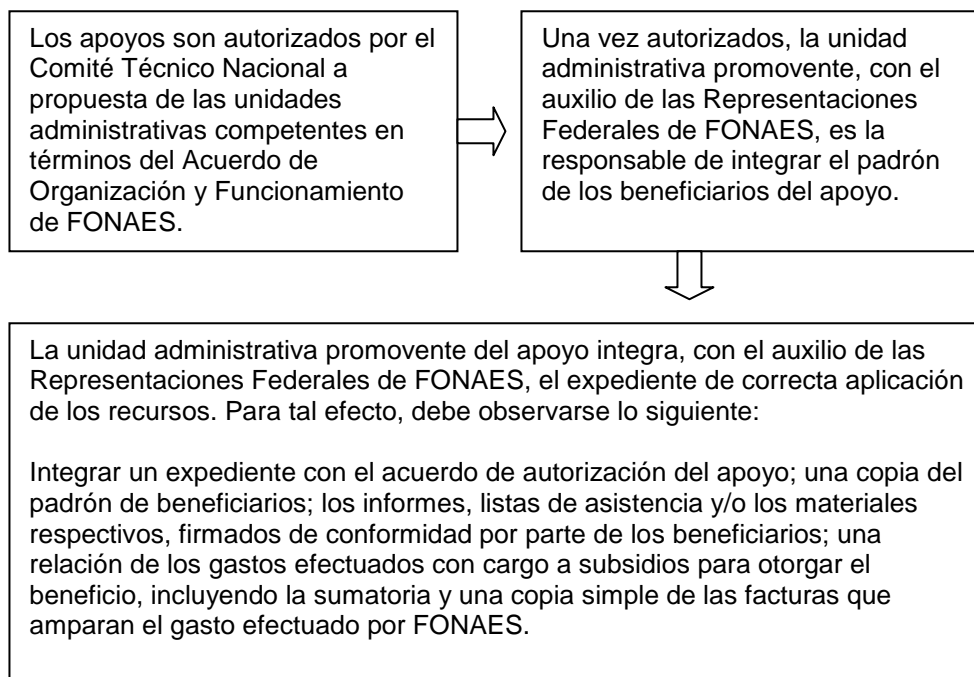
Otra diferencia es que los Comités Técnicos Regionales o el Comité Técnico Nacional, según corresponda, incorporan las autorizaciones de estos apoyos en sus acuerdos de autorización de “Apoyos para abrir o ampliar un negocio” y las Representaciones Federales de FONAES las comunican a los promoventes en los mismos plazos y medios por los que se les comunique sus resoluciones.

Este apoyo se considera oportuno, por lo que solamente se recomienda separar este apoyo entre los estudios para los apoyos para abrir un negocio y los apoyos para ampliar un negocio, en concordancia con lo señalado en numeral 8 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES antes mencionado.



- Para el apoyo comprendido en el numeral 9.2.2 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos en especie para la Incubación de Negocios”, el proceso se lleva a cabo de la siguiente manera:

En este caso la operación y ejecución de estos apoyos son realizadas exclusivamente a través de la promoción directa de FONAES, apegándose a las siguientes características:



En este caso es importante señalar que éste, es un apoyo fundamental para personas que, de forma individual o en grupo, deseen emprender un negocio, por lo cual se considera necesario que este tipo de apoyo se otorgue previamente al otorgamiento de apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir un negocio.



- Para el apoyo comprendido en el numeral 10 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos para fortalecer los negocios establecidos”, el proceso se lleva a cabo de la siguiente manera:

En lo que toca a la categoría de “apoyos para fortalecer los negocios establecidos”, a excepción de los apoyos para promover la formalidad de grupos sociales que se entregan sólo en efectivo, y los apoyos para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido que se entregan sólo en especie, los demás apoyos que la conforman se pueden dar en ambas modalidades, y en cada una de ellas es diferente el proceso de selección.

Cuando el apoyo se otorga en efectivo, el proceso de selección es similar al del numeral 8.3.1 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio”, sin embargo presenta algunas diferencias, como en la etapa de verificación, en la cual las Representaciones Federales de FONAES verifican los siguientes puntos:

- Los apoyos que, en su caso, el solicitante haya recibido previamente de FONAES y que comprobó la correcta aplicación del apoyo otorgado;
- Que el solicitante cuenta con un negocio, en el cual recibió un apoyo para abrir o ampliar el mismo por parte de FONAES;
- La cantidad de apoyos que ha recibido de FONAES para fortalecer su negocio.

Esta etapa se lleva a cabo tomando como base las declaraciones escritas y los documentos que proporcionan los solicitantes, sin embargo, cuando a juicio del Representante Federal de FONAES es necesario, la verificación incluye una visita de campo.





El Representante Federal debe elaborar un acta de dicha verificación, en la cual expondrá los motivos por los cuales efectuó o no la visita de campo, así como sus resultados.

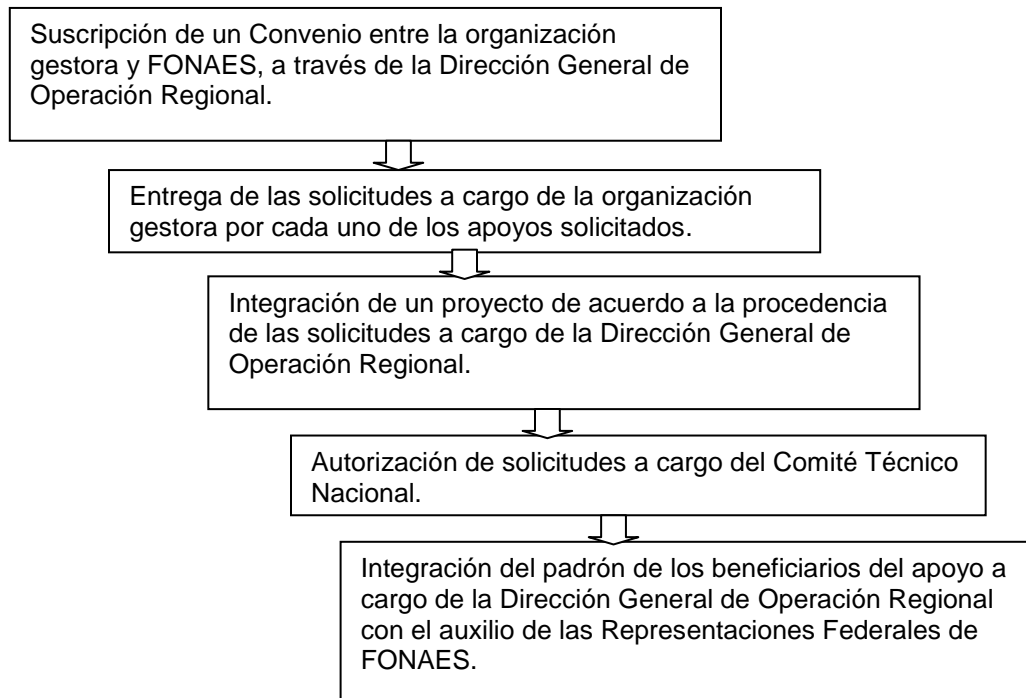
En caso de que los apoyos dentro de esta categoría se entreguen en especie, el proceso de solicitud es el mismo que se sigue en el numeral 9.2.2 “Apoyos en especie para incubación de negocios”.

Los apoyos para fortalecer los negocios establecidos arriba mencionados se consideran adecuados independientemente de si los mismos se entregan en efectivo o en especie.

- Para el apoyo comprendido en el numeral 11 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados”, el proceso se lleva a cabo de la siguiente manera:



A grandes rasgos el procedimiento seguido es el siguiente:



Se considera que este es un rubro oportuno debido a que se fortalecen los negocios ya establecidos a través de las organizaciones sociales mediante la capacitación, asesoría y asistencia técnica, tanto a personas físicas, grupos o empresas sociales.

Sin embargo, se debe resaltar que este concepto de apoyo no contempla la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la capacitación, asesoría y asistencia técnica para abrir un negocio, lo cual es un elemento muy favorable para promover el desarrollo económico en regiones marginadas o en polígonos urbanos en pobreza, tal como se señaló en el caso de la experiencia en Polonia presentada en el apartado sobre la Experiencia internacional. En dicho apartado se señaló que el tipo de organizaciones sociales que más proliferaron en este país fueron las enfocadas al desarrollo local, el cual parte de la premisa de que las iniciativas de desarrollo deben partir desde la base, ya que son los propios habitantes del territorio quienes mejor pueden establecer los proyectos que

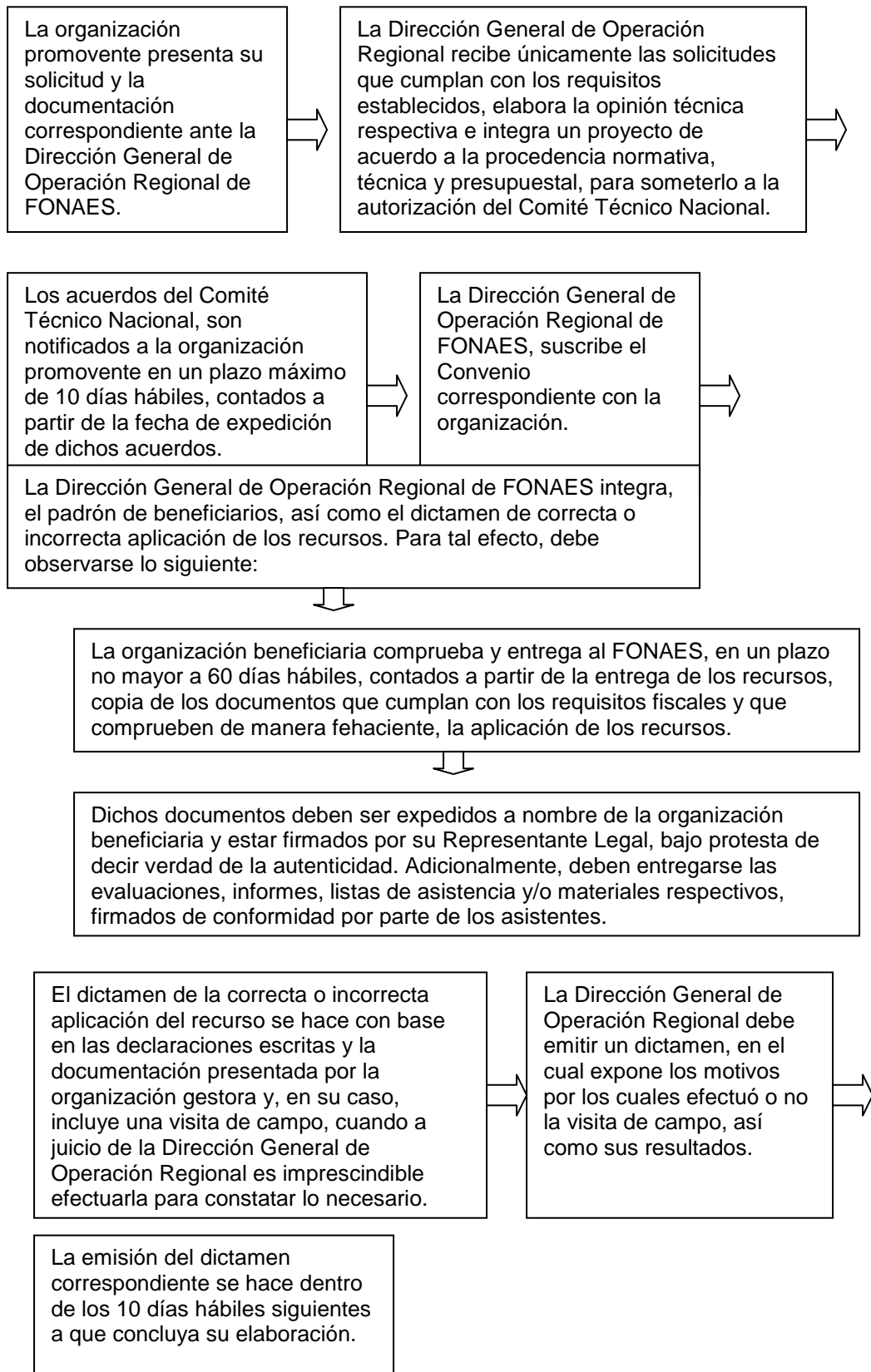


tendrán viabilidad en el mediano y largo plazo a fin de impulsar el desarrollo económico de la región que revirtiera el creciente desempleo y la caída en los salarios reales.

De lo anterior, se estima conveniente que el numeral 11 de las Reglas de Operación de FONAES se amplíe para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que, habiendo demostrado a satisfacción de FONAES su vocación productiva y un desempeño satisfactorio al respecto, que brinden capacitación, asesoría y asistencia técnica a personas físicas, grupos y empresas sociales para abrir un negocio en zonas de alta y muy alta marginación y en polígonos urbanos en pobreza. Esta nueva modalidad de apoyo, junto con los talleres de Incubación de Empresas otorgados previamente a personas físicas, grupos y empresas sociales serían herramientas fundamentales para asegurar que los apoyos en capital físico y de trabajo para abrir un negocio cuenten con mayores posibilidades de éxito.

- Para el apoyo comprendido en el numeral 12 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales”, el proceso se lleva a cabo de la siguiente manera:

En el caso de este apoyo el proceso es el siguiente:





Este concepto de apoyo es adecuado, dado que el desarrollo y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales es de suma importancia para promover el desarrollo económico, sin embargo no queda claro que estas organizaciones promuevan la creación de empresas sociales ya que estas organizaciones solamente prestan servicios a sus agremiados, lo cual puede estar excluyendo a personas o empresas potenciales para abrir un negocio que no pertenezcan a estas organizaciones.

En correspondencia con el apoyo anteriormente analizado, se recomienda que el concepto de apoyo aquí analizado se extienda a organizaciones de la sociedad civil que, habiendo demostrado a satisfacción de FONAES su vocación productiva y un desempeño satisfactorio al respecto, brinden capacitación, asesoría y asistencia técnica a personas físicas, grupos y empresas sociales que van a abrir un negocio.

- Para el apoyo comprendido en el numeral 13 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos para el desarrollo y consolidación de la banca social”, el proceso se lleva a cabo de la siguiente manera:

Para la categoría de “Apoyos para el desarrollo y consolidación de la banca social”, el proceso de selección es muy parecido al establecido en el numeral 10 de la RO para 2009 de FONAES “Apoyos para fortalecer los negocios establecidos” en su modalidad de apoyos en efectivo, con sus respectivas diferencias; las cuales se exponen a continuación:

En la etapa de recepción de solicitudes, las Representaciones Federales de FONAES verifican que el solicitante es elegible conforme a las Reglas de Operación, así como el cumplimiento de los requisitos para solicitar apoyo.



En la etapa de verificación las Representaciones Federales de FONAES verifican los tres puntos siguientes:

- Los apoyos que, en su caso, el solicitante haya recibido previamente de FONAES y que comprobó la correcta aplicación del apoyo otorgado;
- El solicitante cuenta con un negocio, en el cual recibió un apoyo para abrir o ampliar el mismo por parte de FONAES
- La cantidad de apoyos que ha recibido de FONAES para fortalecer su negocio.

Después de la etapa de priorización de solicitudes cada proyecto de acuerdo, con su expediente de solicitud debidamente integrado, es enviado a la Dirección General de Finanzas Populares para su visto bueno y posterior envío al Comité Técnico Nacional para su autorización correspondiente.

### *VI. 1. 2 Evaluación de los proyectos*

En la etapa de calificación, del proceso de evaluación de los proyectos para ser apoyados para abrir o ampliar un negocio, las solicitudes de apoyo con verificación positiva se califican mediante el Índice de Rentabilidad Social (IRS).

A continuación se presentan los elementos que intervienen en el cálculo del IRS y su forma de cálculo.

- Número de ocupaciones generadas por cada \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M. N.) de apoyo.

La fórmula es  $A / (B / 100,000)$ , donde A = Número de ocupaciones generadas, B = Importe del apoyo solicitado.



- Número de beneficiarios por cada \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M. N.) de apoyo.  
La fórmula es  $A / (B / 100,000)$ , donde  $A$  = Número de beneficiarios y  $B$  = Importe del apoyo solicitado.
- Grado de Marginalidad del Municipio donde se ubique el proyecto.  
Las ponderaciones son los siguientes. Muy alta: 1.0; Alta: 0.8; Media: 0.6; Baja: 0.4; Muy baja: 0.2
- Multiplicador de los recursos aportados por FONAES.  
La fórmula es  $B / A$ , donde  $A$  = Apoyo de FONAES,  $B$  = Inversión total del proyecto o servicio.
- Adhesión al esquema de capitalización de apoyos.  
Los ponderadores son los siguientes. Si se adhiere: 1; No se adhiere: 0. (Nota. Este elemento solo aplica para apoyos de Capital Solidario).
- Municipio o localidad considerada como Espacio Territorial Prioritario (ETP)  
Los ponderadores son los siguientes. El solicitante habita en algún ETP: 1; El solicitante habita fuera de los ETP: 0.

Para calcular el IRS, los resultados de cada elemento se multiplican por los ponderadores señalados en la tabla siguiente.



## Índice de Rentabilidad Social

Instrumentos de Apoyo a la inversión productiva, comercial y de servicios	Espacio Territorial Prioritario	Ocupaciones Generadas	Beneficiarios (Integrantes o socios)	Marginalidad del Municipio	Multiplicador de Recursos	Adhesión Esquema de Capitalización
<b>Persona física</b>						
Perfil de inversión	x			x		
Estudio de prefactibilidad	x			x		
Estudio de factibilidad	x			x		
Estudio especializado	x			x		
<b>PONDERADORES</b>	60%			40%		
<b>Grupos o empresas sociales</b>						
Perfil de inversión	x		x	x		
Estudio de prefactibilidad	x		x	x		
Estudio de factibilidad	x		x	x		
Estudio especializado	x		x	x		
<b>PONDERADORES</b>	40%		30%	30%		
<b>Persona física</b>						
Capital solidario	x	x		x		x
<b>PONDERADORES</b>	40%	20%		30%		10%
<b>Grupos y empresas sociales</b>						
Capital solidario	x	x	x	x		x
<b>PONDERADORES</b>	25%	30%	25%	10%		10%
<b>Persona física y empresa social</b>						
Capital social de riesgo	x	x	x	x	x	
<b>PONDERADORES</b>	10%	40%	20%	20%	10%	
<b>IMPULSO PRODUCTIVO A LA MUJER (IPM)</b>						
Capital solidario persona física	x	x		x		x
<b>PONDERADORES</b>	30%	45%		10%		15%
Capital solidario grupo o empresa	x	x	x	x		x
<b>PONDERADORES</b>	30%	40%	10%	10%		10%
Capital social de riesgo para persona, grupo o empresa	x	x	x	x		
<b>PONDERADORES</b>	30%	45%	15%	10%		
<b>IMPULSO PRODUCTIVO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD (IPPCD)</b>						
Capital solidario para persona, grupo o empresa	x	x	x	x		x
<b>PONDERADORES</b>	40%	15%	10%	20%		15%
Capital social de riesgo para persona, grupo o empresa	x	x	x	x		
<b>PONDERADORES</b>	45%	20%	15%	20%		
<b>Servicios de Facultamiento empresarial</b>						
Constitución legal de grupos sociales	x		x	x		
Talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial	x		x	x		
Participación individual en talleres, etc.	x		x	x		
Generación, adquisición, ... de metodologías etc.	x		x	x		
Consultoría	x		x	x		
Acompañamiento de asistencia técnica individual	x		x	x		
Acompañamiento de asistencia técnica colectiva	x		x	x		
<b>PONDERADORES</b>	40%		40%	20%		
Promoción Comercial	x		x	x		
Difusión e imagen comercial	x		x	x		
Desarrollo de activos intangibles	x		x	x		
Estudios de mercado y comercialización	x		x	x		
<b>PONDERADORES</b>	35%		55%	10%		

La suma de estos productos generará el IRS de cada solicitud calificada, el cual fluctuará entre 0 y 100 con cuatro decimales.

De lo anterior se observa lo siguiente: En cuanto a los elementos que intervienen en el cálculo del IRS se aprecia que no existen variables que capten expresamente el compromiso social del proyecto apoyado, ya que no se incluyen variables relacionadas con grupos vulnerables, como por ejemplo, el número de mujeres en la empresa, cuánto son indígenas, las personas con discapacidad, adultos mayores, personas en situación de calle, etc. No obstante, dentro de los apoyos actuales del FONAES existen las vertientes de apoyo a mujeres y personas con discapacidad, estos apoyos deben consolidarse con los apoyos para





abrir y ampliar un negocio y adecuar el IRS para que califique con base al compromiso social de las empresas que solicitan apoyos.

Asimismo, el “Grado de Marginalidad del Municipio donde se ubique el proyecto” no parece adecuado debido a que pueden existir diferencias importantes entre localidades de un mismo municipio, por lo que se recomienda que este elemento sea sustituido por el Grado de Marginalidad de la Localidad donde se ubique el proyecto”, y en este caso podría existir duplicidad entre éste y el “Espacio territorial prioritario” por lo que se recomienda la eliminación de este último ya que el grado de marginación por localidad parece tener la suficiente potencia para focalizar los recursos hacia donde hay mayor pobreza.

Por lo anterior, los ponderadores tendrían que ser redefinidos con la inclusión de criterios que midan el compromiso social y el grado de marginación de las localidades donde se ubica el proyecto.

### *VI. 1. 3 Tipos de apoyo.*

De los apoyos que otorga el Programa sólo algunos contemplan el “esquema de capitalización”, pues existen algunos que por su propia naturaleza y de acuerdo a la normatividad aplicable al Programa no contemplan dicha posibilidad; en este sentido.

Los apoyos que contemplan el **esquema de capitalización** son:

- Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio.
- Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de mujeres.
- Apoyo para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad.



Los apoyos que no contemplan el esquema de capitalización de los mismos por parte de los beneficiarios son:

- Apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio.
- Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de mujeres.
- Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad.
- Reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio.
- Apoyo en especie para incubación de negocios.
- Apoyo para promover la formalidad de grupos sociales.
- Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos.
- Apoyo para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido (eventos de formación, capacitación e intercambio de experiencias).
- Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos.
- Apoyo para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados.
- Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales.
- Estudios especializados y otros servicios.
- Ampliación de Cobertura (Establecer matrices o sucursales de ESF).
- Fusiones.
- Uso de nuevas tecnologías para las ESF.
- Promoción de las ESF.
- Capacitación especializada de las ESF.
- Impulso a la Transformación de ESF que no captan ahorros en EACP.



Por otro lado, los apoyos que otorga el Programa en efectivo para abrir o ampliar un negocio, se catalogan por su **composición en capital de inversión y capital de trabajo**, de acuerdo a las siguientes condiciones y reglas aplicables a cada uno de estos apoyos de acuerdo a la normatividad vigente.

El capital de inversión, de acuerdo a las ROP vigentes son los recursos que se pueden destinar a los siguientes conceptos:

- La adquisición de terrenos.
- La adquisición de maquinaria, equipo ligero o pesado, equipo especializado, mobiliario y herramientas.
- La ejecución de obra civil para la construcción, renovación, reconstrucción, ampliación o mejoramiento de instalaciones, incluyendo sistemas de electricidad, aire, agua, drenaje y gas, que han de usarse durante más de un año en la producción y/o distribución de bienes o servicios a los cuales se dedique el negocio.
- La adquisición de árboles frutales, plantas o cualquier especie vegetal que se utilice como un bien productivo que ha de usarse durante más de un año en la producción de mas bienes, y no como bien comerciable.
- La adquisición de ganado o aves de corral, cuando éstos se utilicen como un bien productivo que hade usarse durante más de un año en la producción de mas bienes y no como bien comerciable.

La aportación de FONAES puede cubrir hasta el 60% del monto total de la inversión necesaria para abrir o ampliar el negocio, cuando la aportación restante no provenga de otros programas de apoyo gubernamental federal, estatal o municipal.



Cuando existan aportaciones de otros programas de apoyo gubernamental federal, estatal o municipal, la aportación de FONAES puede cubrir hasta el 40% del monto total de la inversión.

El capital de trabajo son los recursos que se pueden destinar a los siguientes conceptos:

- La adquisición de materias primas y auxiliares, indispensables para la producción del bien o servicio a que se dedique el negocio.
- La contratación del personal necesario para la producción y/o distribución de los bienes o servicios a que se dedique el negocio, incluyendo empleados temporales y pago de jornales.
- La contratación de servicios indispensables para la producción y/o distribución del bien o servicio a que se dedique el negocio.

Para capital de trabajo las aportaciones de FONAES que se pueden destinar a capital de trabajo únicamente son complementarias a apoyos de capital de inversión y el porcentaje destinado a capital de trabajo puede ser como máximo lo que se indica en la siguiente tabla:

### **Aportación de FONAES Porcentaje Máximo para Capital de Trabajo**

Hasta \$25,000.00	100%
De más de \$25,000 y hasta \$75,000.00	60%
De más de \$75,000 y hasta \$100,000.00	40%
De más de \$100,000.00	25%

La aportación de FONAES para capital de trabajo, destinada a recursos humanos necesarios para la producción del bien o servicio del negocio, puede ser hasta por el 15% del capital de trabajo solicitado a FONAES, sin rebasar un monto total de 45 mil pesos.



Los apoyos con capital de trabajo para actividades agropecuarias sólo se pueden otorgar cuando se destinen a bienes o servicios aprovechables en cualquier época del año o a bienes que no sean perecederos.

### *VI. 1. 4 Entrega de los apoyos.*

En el caso de la formalización y entrega de los recursos aprobados de acuerdo a los distintos apoyos que otorga el Programa, las Reglas de Operación establecen que el proceso se lleva a cabo de la siguiente forma:

El promovente cumple los requisitos para la recepción del apoyo autorizado.

Mediante la firma del Convenio de Concertación correspondiente, FONAES y el promovente formalizan los términos y condiciones del apoyo, incluyendo las obligaciones de comprobación de la aplicación de los recursos, con particular atención a las referidas en los incisos a) y d) del numeral 8.4.7.1 de las Reglas de Operación de FONAES.

El Convenio suscrito puede rescindirse, modificarse o terminarse anticipadamente, conforme se señala en el numeral 14 de las Reglas de Operación del Programa.

La entrega del apoyo se realiza contra la firma del Convenio y la póliza o contra recibo correspondiente.

En el caso de los apoyos para garantizar un crédito para abrir o ampliar un negocio, el apoyo autorizado se deposita en la entidad financiera o crediticia que otorgue el crédito al beneficiario, cuando esté presente:



- Durante la entrega de la documentación inicial, una carta de intención de la entidad crediticia.
- Previo a la formalización del apoyo con el FONAES, el proyecto de contrato de crédito expedido por la entidad financiera o crediticia, firmado al menos por el solicitante.

En caso de ministraciones subsecuentes, la entrega de los apoyos se realiza contra la comprobación de la correcta aplicación de los recursos de la ministración anterior; la firma de la póliza o el contra recibo; y la comprobación de que el beneficiario está cumpliendo o ha cumplido con la capacitación técnica, administrativa o empresarial a que, en su caso, se haya comprometido.

### *VI. 1. 5 Seguimiento de los resultados.*

De acuerdo a las reglas de operación vigentes 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, FONAES puede recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial.

En caso de que el beneficiario reciba de FONAES algún apoyo para fortalecer su negocio, se podrá omitir alguna o ambas visitas de seguimiento, siempre y cuando la información que se busca obtener a través de éstas, sea posible obtenerla en gabinete y se integre al expediente respectivo.



### VI.2. Análisis de duplicidad, complementariedad y sinergia con otros programas federales

El presente apartado constituye una herramienta importante para el logro de los objetivos de FONAES, pues permite mejorar la inclusión del Programa en el universo de acciones de la Administración Pública avocadas al mejoramiento del bienestar de la población de bajos recursos, en este sentido, el análisis de complementariedad, duplicidad o sinergia potencial con otros programas gubernamentales se desarrolló a partir de las vertientes de apoyo otorgadas por FONAES, atendiendo a los objetivos de cada una de estas, con lo cual se cubre el abanico de apoyos otorgados tanto por FONAES como por todos los demás programas de la Administración Pública en sus distintos niveles, que a partir de distintos tipos de programas, cada uno con apoyos denominados de acuerdo a una gran abundancia de lógicas internas, buscan objetivos comunes a los que persigue FONAES en las distintas estrategias en las cuales se ordenan los distintos tipos de apoyos que otorga. Asimismo se tomó en cuenta tanto la estructura organizativa como la forma en que son entregados los apoyos por FONAES y por los demás programas gubernamentales, considerando la población objetivo de dichos programas gubernamentales en función de que FONAES pueda emprender acciones para establecer vínculos con los distintos programas gubernamentales con los cuales comparte objetivos que les permitan evitar duplicidades y promover aquellas complementariedades y sinergias que repercutan en un mejor nivel de vida de la población que los distintos programas buscan atender.

Asimismo, se analizan las duplicidades y complementariedades, con otros programas sociales de la Administración Pública, con el objetivo de que FONAES desarrolle acciones tendientes a informar a sus beneficiarios de la posibilidad de ser beneficiarios de otros programas con el objetivo de contribuir al logro de los objetivos del programa y el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.



Para ello, se parte de la hipótesis de que dicha acción repercute positivamente en la eficiencia y eficacia de los programas que se complementaron para alcanzar sus objetivos.

- a) Eficacia: En caso de existir complementariedad de las acciones de FONAES con las acciones de otros Programas sociales, hay un mayor nivel de cumplimiento de los objetivos de los programas que lograron la complementariedad.
- b) Eficiencia: En caso de existir complementariedad de las acciones de FONAES con otros Programas sociales, hay un mejor uso de recursos para lograr los objetivos de los programas que lograron la complementariedad.

En lo que respecta a la duplicidad que se presenta en este apartado (y su anexo correspondiente), el FONAES, operativamente, debe implementar acciones para no otorgar el mismo beneficio que otro programa a un mismo beneficiario.

Además, cuando existe posibilidad de duplicidad con otros programas, el FONAES está ejerciendo un gasto operativo que podría ser absorbido por otros programas o vice versa (otros programas están ejerciendo un gasto operativo que podría ser absorbido por el FONAES). Por ello, se parte de la hipótesis de que la duplicidad repercute negativamente en la eficiencia y eficacia de los programas sociales que estén inmersos en dicha problemática:

- a) Eficacia: En caso de existir duplicidad de las acciones de FONAES con las acciones de otros Programas sociales, hay una reducción en el nivel de cumplimiento de los objetivos de los programas que presentan duplicidad de acciones.





- b) Eficiencia: En caso de existir duplicidad de las acciones de FONAES con otros Programas sociales, hay un mal uso de recursos para alcanzar los objetivos de los programas que presentan duplicidad de acciones.

El análisis del presente apartado se desarrolla desde el punto de vista de diseño, de esta manera se detectan posibles complementariedades, sinergias y duplicidades potenciales. Para ello se consideraron cuatro puntos dentro los programas federales existentes: a) objetivo general, b) cobertura, c) población objetivo y d) modalidades o tipos de apoyo. Para determinar la relación de los apoyos que otorga un programa con los apoyos que otorga FONAES, se observó la forma en que contribuían los primeros al cumplimiento del objetivo de los segundos, clasificándose posteriormente su relación.

De esta manera, se pueden tener apoyos que contribuyan al objetivo buscado por el apoyo de FONAES, sin que estrictamente el objetivo general del Programa guarde una estrecha relación con el propósito de FONAES. Sin embargo, la cobertura, la población objetivo y modalidad de apoyo si debe tener puntos de coincidencia parcial o total con el objetivo de los apoyos otorgados por FONAES.

Al respecto, las ROP 2009 contemplan la complementariedad con otros programas públicos, al señalar que *“Los apoyos otorgados por el FONAES podrán ser complementados o complementarios con apoyos de otros programas públicos o privados, sin perjuicio de lo que establezcan sus disposiciones aplicables y en los términos que se precisen en los diferentes tipos de apoyo de las presentes Reglas de Operación”*.

En el mismo sentido, se señala que cualquier tipo de apoyo otorgado por FONAES puede tener una posible mezcla de recursos de apoyos que otorgan otros programas de apoyo federal, estatal o municipal. De esta manera FONAES busca fomentar la complementariedad de sus apoyos con otros programas



públicos con el objeto de incrementar el impacto o los recursos destinados a los mismos.

Acorde a la propuesta de división de apoyos según su objetivo, se pueden identificar los siguientes programas como potencialmente complementarios, duplicitarios o con sinergia respecto a las estrategias de apoyos otorgados a través de FONAES, de estos, los numerales 1 a 6 corresponden a las distintos apoyos otorgados por FONAES en las distintas estrategias consideradas de acuerdo al objetivo que persiguen, los numerales 7 a 13 corresponden a vertientes de la Estrategia de Banca Social, pues como caso particularmente exitosos de empresa social FONAES tiene destinado apoyos específicos acorde con las características particulares de este sector de la economía social, por último el numeral 14 se refiere a los prestadores de servicios, elemento esencial para la eficiencia y eficacia del programa en tanto los productos generados por estos actores determinan en gran medida el éxito o fracaso de un proyecto.

### **1. Apoyos para el emprendimiento y constitución de empresas**

Promueven la formación de nuevos empresarios entre la población, los cuales se agruparan en empresas y grupos sociales con el objetivo de establecer un proyecto productivo.

En este sentido FONAES, a través de la categoría de “Apoyos para estudios que evalúen la conveniencia de abrir o ampliar un negocio” en su vertiente “Apoyo en especie para incubación de negocios”, posibilita el fomento del espíritu empresarial entre los habitantes de municipios comprendidos en microrregiones, municipios de alta y muy alta marginación no comprendidos en microrregiones o habitantes de polígonos urbanos de pobreza y a los adultos egresados de programas públicos de educación o individuos pertenecientes a grupos vulnerables, los cuales hayan sido seleccionados por FONAES para participar en



talleres de incubación de negocios y que cumplan con el criterio de escasez de recursos.

Esta vertiente del Programa puede encontrar *Complementariedad* potencial con el siguiente programa:

- *Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)*<sup>65</sup>
  - Apoyos destinados a la creación y fortalecimiento de Incubadoras de empresas.

## **2 Apoyos para emprender un proyecto**

Posibilitan el acceso al financiamiento de la población con escasez de recursos para implementar sus proyectos productivos.

En este sentido FONAES, cuenta actualmente, con los siguientes apoyos: “Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio”; “Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de mujeres”; “Apoyo para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad”; “Ampliación de cobertura (Establecer matrices o sucursales de ESF)”, “Apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio”; “Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de mujeres”; “Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad”, “Reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio” y “Apoyo para promover la formalidad de grupos sociales”; para la modalidad de nuevos negocios.

---

<sup>65</sup> Programa dirigido a emprendedores, micro empresas, pequeñas y medianas empresas y talleres familiares inscritos en el registro de los talleres familiares de la Secretaría de Economía.



Estos apoyos están dirigidos al fomento a la inversión en la apertura de negocios, para generar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades, mediante los apoyos antes descritos FONAES permite que muchos individuos y sus comunidades materialicen los proyectos productivos generados gracias a la capacidad empresarial que desarrollan los individuos a través de su participación en talleres de incubación de negocios.

Esta vertiente del Programa puede encontrar *Complementariedad* potencial con los siguientes programas públicos:

- *Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*<sup>66</sup>
  - Apoyos para infraestructura y equipamiento de sitios de Turismo Alternativo
  - Elaboración de proyectos y/o de estudios y pago de permisos, a cargo de las Instancias Ejecutoras.
- *Fondo de Apoyo para la Micro y Mediana Empresa (Fondo PYME)*
  - Categoría: Pequeñas y medianas empresas. Subcategoría: Apoyos destinados a promover la constitución, fortalecimiento y capacitación de intermediarios financieros no bancarios.
- *Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)*<sup>67</sup>
  - Obra de infraestructura y equipamiento con sustentabilidad del ecoturismo.
- *Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)*<sup>68</sup>
  - Financiamiento a la producción

---

<sup>66</sup> Programa dirigido a núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo, conformados por indígenas.

<sup>67</sup> Programa dirigido a mujeres y hombres de los ejidos, comunidades, propietarios y usuarios de las regiones prioritarias, así como asociaciones que éstos constituyan entre sí. Sin distinción de género, raza, etnia, credo religioso, condición socioeconómica u otra causa

<sup>68</sup> Programa dirigido a artesanos productores en condiciones de pobreza.



- *Programa de Opciones Productivas*<sup>69</sup>
  - Fondo de Cofinanciamiento: Son apoyos económicos recuperables para proyectos productivos.
- *Programa 3x1 Para Migrantes*<sup>70</sup>
  - Apoyo a proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial deberán incluir dentro de su presupuesto, el importe correspondiente al acompañamiento técnico.

Esta vertiente del Programa puede enfrentar una potencial *Duplicidad* con los siguientes programas públicos:

- *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)*<sup>71</sup>
  - Apoyar con subsidios destinados a la Inversión fija, inversión diferida y capital de trabajo a los proyectos productivos sustentables de la población objetivo.
- *Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)*<sup>72</sup>
  - Apoyos para instalar el proyecto de organización productiva.
- *Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*<sup>73</sup>
  - Apoyo en efectivo para Inversión en el Proyecto Productivo.

---

<sup>69</sup> Programa dirigido a personas, familias, grupos sociales y organizaciones de productores en pobreza, que habitan en las zonas de cobertura.

<sup>70</sup> Programa dirigido a las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de pobreza, rezago o marginación.

<sup>71</sup> Programa dirigido a productores indígenas organizados con personalidad jurídica o población indígena en condiciones de realizar actividades productivas avaladas por el programa.

<sup>72</sup> Programa dirigido a mujeres indígenas, mayores o menores de edad emancipadas que habiten en localidades establecidas en la cobertura.

<sup>73</sup> Programa dirigido a personas mayores de edad, habitantes en núcleos agrarios integradas en figuras asociativas legalmente constituidas, mínimo cuatro máximo ocho socios, para desarrollar un proyecto productivo.



- Apoyo para la constitución de la figura asociativa
- *Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*<sup>74</sup>
  - Apoyo en efectivo para inversión del proyecto productivo
- *Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras*<sup>75</sup>
  - Compra de derechos parcelarios
  - Adquisición de activos fijos.

### **3. Apoyos para ampliar un proyecto**

Posibilitan el acceso al financiamiento de la población con escasez de recursos para ampliar sus proyectos productivos.

En este sentido FONAES, cuenta actualmente, con los siguientes apoyos: “Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio”; “Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de mujeres”; “Apoyo para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad”; “Ampliación de cobertura (Establecer matrices o sucursales de ESF)”, “Apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio”; “Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de mujeres”; “Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad”, “Reembolso en efectivo del costo de elaboración del estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio” y “Apoyo para promover la formalidad de grupos sociales”, en su modalidad de ampliación de negocios establecidos.

---

<sup>74</sup> Programa dirigido a mujeres mayores de edad habitantes en núcleos agrarios integradas en grupos de trabajo, mínimo de dos y máximo de cinco socias para desarrollar un proyecto productivo.

<sup>75</sup> Programa dirigido a jóvenes rurales de 18 a 39 años, emprendedores de núcleos agrarios, incluidos los no focalizados, que tengan el propósito de iniciar, desarrollar y consolidar una actividad productiva en su localidad.



Estos apoyos hacen posible que múltiples negocios que cuentan con potencial de crecimiento incrementen sus niveles de actividad, lo cual se traducirá en beneficios para sus comunidades a través del incremento de oportunidades de negocio y mayores fuentes de empleo para los habitantes de dichas regiones.

Esta vertiente del Programa puede encontrar *Complementariedad* potencial con los siguientes programas públicos:

- *Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*
  - Apoyos para infraestructura y equipamiento de sitios de turismo alternativo
  - Elaboración de proyectos y/o de estudios y pago de permisos, a cargo de las instancias ejecutoras.
- *Fideicomiso Federal de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*<sup>76</sup>
  - Apoyos parciales, temporales y no crediticios para fortalecer a las instituciones de microfinanciamiento.
- *Fondo de Apoyo para la Micro y Mediana Empresa (Fondo PYME)*
  - Categoría: Pequeñas y medianas empresas. Subcategoría: Apoyos destinados a promover la constitución, fortalecimiento y capacitación de intermediarios financieros no bancarios.
- *Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras*
  - Compra de derechos parcelarios
  - Adquisición de activos fijos.
- *Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)*

---

<sup>76</sup> Programa dirigido a mujeres mayores de edad del medio rural de bajos recursos; fundamentalmente en situaciones de pobreza, organizadas en grupos de cinco a cuarenta ó en su defecto madres mayores de 15 años emancipadas, de conformidad con la legislación aplicable, que habiten en el medio rural en localidades de alta y muy alta marginación.



- Obra de infraestructura y equipamiento con sustentabilidad del ecoturismo.
- *Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)*
  - Financiamiento a la producción
- *Programa de Opciones Productivas*
  - Fondo de Cofinanciamiento: Son apoyos económicos recuperables para proyectos productivos.
- *Programa 3x1 Para Migrantes*
  - Apoyo a proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial deberán incluir dentro de su presupuesto, el importe correspondiente al acompañamiento técnico

Esta vertiente del Programa puede enfrentar una potencial *Duplicidad* con los siguientes programas públicos:

- *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)*
  - Apoyar con subsidios destinados a la Inversión fija, inversión diferida y capital de trabajo a los proyectos productivos sustentables de la población objetivo.
- *Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*
  - Apoyo en efectivo para Inversión en el Proyecto Productivo.
  - Apoyo para la constitución de la figura asociativa
- *Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*
  - Apoyo en efectivo para inversión del proyecto productivo





#### 4. Apoyos para aumentar capacidades técnicas

Posibilita el incremento de la competitividad de las empresas mediante el mejoramiento en su organización, tecnología y sus capacidades de innovación tanto en productos como en procesos.

En este sentido FONAES, cuenta actualmente, con el “Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos” y “Capacitación especializada de las ESF”.

Esta vertiente permite incrementar el capital humano de los negocios establecidos con el fin de aumentar su competitividad y potencializar el desarrollo económico de las regiones donde desarrollan su actividad.

Esta vertiente del Programa puede encontrar *Complementariedad* potencial con los siguientes programas públicos:

- *Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*
  - Formación y fortalecimiento, de capacidades para la operación, administración y procesos de certificación.
- *Fideicomiso Federal de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*
  - Apoyos Parciales, Temporales y no Crediticios para fortalecer a las Instituciones de Microfinanciamiento.
- *Fondo de Apoyo para la Micro y Mediana Empresa (Fondo PYME)*
  - Categoría: pequeñas y medianas empresas. Subcategoría: Apoyos destinados a promover la constitución, fortalecimiento y capacitación de intermediarios financieros no bancarios. Subcategoría: Apoyos destinados al desarrollo de conocimientos, habilidades o destrezas, o la recepción de servicios profesionales o técnicos que contribuyan en forma efectiva al incremento de la competitividad de la población objetivo.



- *Subsidio de la Comisión Nacional de Producción e Innovación Tecnológica (COMPITE)*<sup>77</sup>
  - Consultoría: Servicio empresarial de capacitación técnica y asistida que consiste en la transferencia de conocimientos, metodologías y aplicaciones, con la finalidad de mejorar procesos e implantar sistemas de gestión en la empresa que recibe la atención.
  - Capacitación: Servicio de impartición de Cursos y Diplomados, con la finalidad de apoyar al desarrollo de las capacidades y habilidades del capital humano en las empresas así como de los emprendedores, en temas de Sistemas de Gestión, Cultura para la Calidad, Productividad, Comercialización, Comercio Exterior, Responsabilidad Social y Habilidades Gerenciales.
- *Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras*
  - Capacitación y asesoría especializada.
  - Capacitación Técnico-productiva y Empresarial.
  - Tutoría de negocios para acompañamiento empresarial.
- *Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)*
  - Cursos o talleres teórico-prácticos que permiten a los beneficiarios incrementar sus conocimientos, capacidades y habilidades.
- *Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)*
  - Capacitación y asistencia técnica a artesanos.
- *Programa 3x1 Para Migrantes*
  - Apoyo a proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial deberán incluir dentro de su presupuesto, el importe correspondiente al acompañamiento técnico.

---

<sup>77</sup> Programa dirigido a las MIPYMES de forma individual o grupal y personas físicas.



Esta vertiente del Programa puede enfrentar una potencial *Duplicidad* con los siguientes programas públicos:

- *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)*
  - Apoyar con Subsidios destinados a la Inversión fija, inversión diferida y capital de trabajo a los proyectos productivos sustentables de la población objetivo.
- *Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)*
  - Apoyos para instalar el proyecto de organización productiva.
- *Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*
  - Asistencia técnica.
- *Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*
  - Asistencia técnica.

### **5. Apoyos destinados a contar con mayores capacidades administrativas**

Posibilita el incremento en la competitividad de las empresas mediante el mejoramiento en su gestión, organización, y capacidad de innovación tanto en productos como en procesos.

Actualmente FONAES cuenta con el “Apoyo para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido (eventos de formación, capacitación e intercambio de experiencias”

Esta vertiente permite potencializar las capacidades gerenciales en las empresas con el fin de incrementar su competitividad.



Esta vertiente del Programa no encuentra *Complementariedad* potencial con ningún programa público, sin embargo puede enfrentar una potencial *Duplicidad* con el siguiente programa público:

- *Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)*
  - Apoyos para el acompañamiento.

### **6. Apoyos para la promoción comercial**

Promueve la creación de redes de pequeñas empresas productoras y comerciales que estimula un mayor volumen de producción local y que puedan escalar hacia redes de producción y de comercio regionales.

Actualmente FONAES cuenta con los “Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos” y “Promoción de las ESF”.

Esta vertiente del Programa permite el desarrollo de economías de especialización, reducción de costos de transacción, y en general posibilita la reducción de la incertidumbre del mercado para las empresas.

Esta vertiente del Programa puede encontrar *Complementariedad* potencial con los siguientes programas públicos:

- *Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*
  - Difusión y promoción de sitios de turismo alternativo.
- *Fideicomiso Federal de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*
  - Apoyos parciales, temporales y no crediticios para fortalecer a las instituciones de microfinanciamiento.



Esta vertiente del Programa puede enfrentar una potencial *Duplicidad* con el siguiente programa público:

- *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)*
  - Apoyar con subsidios destinados a la inversión fija, inversión diferida y capital de trabajo a los proyectos productivos sustentables de la población objetivo.

### **7. Estudios especializados y otros servicios**

Esta vertiente del programa da apoyos en efectivo para que las EFS elegibles contraten servicios de: auditorías, reestructuras contables, manuales de procedimientos y operación, Programa General de Operación para ESF en proceso de autorización, consultoría, pasante o becario.

El programa presenta complementariedad con algunos apoyos de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural. Rama: Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras.*<sup>78</sup> Específicamente con apoyos de:
  - Servicio para la elaboración de planes de negocio para IFR, ED y Microfinancieras (complementariedad)

---

<sup>78</sup> Programa dirigido a las organizaciones de productores, las personas morales y las personas físicas que hayan recibido crédito de Financiera Rural; las organizaciones de productores, las personas morales y las personas físicas que sean elegibles para ser sujetos de crédito de la Financiera Rural, los Intermediarios Financieros Rurales, Entidades Dispersas y microfinancieras acreditadas por la Financiera Rural, en lo que respecta a los talleres de capacitación en áreas administrativas y a las acciones para la formación de los prestadores de servicios indicados en las presentes reglas, a efecto de mejorar la atención a la población objetivo y los prestadores de servicios.



- Servicio de Capacitación en incubación y acompañamiento empresarial para IFR, ED, o Microfinancieras
- Servicio de Consultaría en diseño de soluciones tecnológicas, procesos y sistemas de gestión para IFR, ED y Microfinancieras en proceso de constitución o que operen con la FR
- Servicio de Capacitación especializada de carácter específico para IFR, ED, y Microfinancieras en proceso de constitución o que operen con la FR

El programa presenta posible duplicidad con apoyos de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural. Rama: Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras. Específicamente con apoyos de:*
  - Servicio de Consultaría en diseño de productos financieros de los planes de negocios para IFR, ED o Microfinancieras (duplicidad)
  - Servicio de Consultaría especializada de carácter específico para IFR, ED y, Microfinancieras en proceso de constitución o que operen con la FR Talleres de Capacitación en Áreas Administrativas del IFR, ED y Microfinancieras
  - Apoyo para la dotación de elementos técnicos y formales y para apoyar la operación de los IFR, ED y Microfinanciera
- *Programa de Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural.*<sup>79</sup>
  - Fortalecimiento. El cual incluye Planes de Negocios y Diagnósticos.

---

<sup>79</sup> Programa dirigido a Intermediarios financieros constituidos prioritariamente por productores que presten servicios en el medio rural; personas físicas o morales que de manera organizada realicen actividades de contratación y dispersión de créditos en el medio rural; así como las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, sin acceso o con dificultades para obtener financiamiento suficiente y oportuno, sean hombres o mujeres.



### 8. Ampliación de Cobertura

Dentro de las aportaciones que se dan, como parte de esta vertiente, se encuentran: 1) Aportaciones para la elaboración del Programa General de Operación para la apertura de matriz o sucursal de ESF. 2) Aportaciones para la adquisición de mobiliario, equipo de cómputo y periféricos; acondicionamientos de oficinas, sin incluir adquisición de terreno; otros activos fijos que sean imprescindibles para la operación de la matriz o sucursal de la ESF; y ayuda para adquirir un vehículo utilitario. 3) Aportaciones, de hasta seis meses, para cubrir servicios profesionales; arrendamiento de inmuebles; servicios públicos de telefonía y electricidad; y adquisición de papelería y consumibles de cómputo. 4) Apoyos en especie para la elaboración del estudio de viabilidad financiera para la apertura de matrices o sucursales de ESF.

El programa presenta complementariedad con apoyos de:

- *Fondo de Apoyo para la Micro Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)*
  - Categoría: pequeñas y medianas empresas. Subcategoría: Apoyos destinados a promover la constitución, fortalecimiento y capacitación de intermediarios financieros no bancarios. Subcategoría: Apoyos destinados al desarrollo de conocimientos, habilidades o destrezas, o la recepción de servicios profesionales o técnicos que contribuyan en forma efectiva al incremento de la competitividad de la población objetivo.
- *Fideicomiso Federal de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*
  - Apoyos Parciales, Temporales y no Crediticios para fortalecer a las Instituciones de Microfinanciamiento.



El programa presenta posible duplicidad con apoyos de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural.*
  - Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras. Específicamente con apoyos para la creación de sucursales de los IFR.
- *Programa de Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural.*
  - Apoyo para la ampliación de líneas de crédito o para abrir nuevas sucursales en zonas con escasos servicios financieros.

### **9. Fusiones**

Dentro de esta vertiente los apoyos se otorgarán a las ESF matriz para que opten por fusionarse entre sí para conformar una nueva, o bien, integrarse a una ESF fusionante, para ser autorizadas como EACP. Dentro de los apoyos se encuentran: 1) Aportación de hasta 50 mil pesos para la elaboración del Programa General de Operación, para la ESF fusionante o la nueva ESF que derive del proceso de fusión. 2) Aportaciones de hasta 300 mil pesos por cada ESF fusionada, y distribuidos hasta en seis meses, para cubrir: servicios profesionales; arrendamiento de inmuebles; servicios públicos de telefonía y electricidad; así como la adquisición de papelería y consumibles de cómputo, para la ESF fusionante o la nueva ESF que derive del proceso de fusión. 3) Apoyo en especie que consiste en la elaboración del Estudio de Viabilidad Financiera para la fusión de tres a doce ESF.





El programa presenta complementariedad con apoyos de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural.*
  - Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras. Específicamente con apoyos para la creación de sucursales de los IFR.

### **10. Uso de nuevas tecnologías para las ESF**

El FONAES podrá otorgar Apoyos en especie, para el desarrollo o adquisición de software comercial o especializado para el beneficio colectivo de las ESF

El programa presenta posible duplicidad con apoyos de:

- *Programa de Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural.*
  - Consolidación empresarial de FINCAS para adquisición de equipos de información, sistemas computacionales y accesorios para comunicación.

### **11. Promoción de las ESF**

Apoyos en efectivo, hasta por 120 mil pesos, sin incluir pago de pasivos, para que la ESF adquieran o contraten cualquiera de los siguientes conceptos: Trípticos, dípticos, folletos, identidad corporativa, difusión comercial, promoción, publicidad y otros conceptos, eventos y acciones que apoyen al posicionamiento comercial de los productos y servicios de las ESF.

Apoyo en especie para la realización de eventos, campañas o programas de promoción comercial de los servicios que ofrecen las ESF.



El programa presenta complementariedad con apoyos de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural.*
  - Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras. Específicamente con el apoyo de Servicio de Capacitación especializada de carácter específico para IFR, ED, y Microfinancieras en proceso de constitución o que operen con la FR.
- *Fideicomiso Federal de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*
  - Apoyos Parciales, Temporales y no Crediticios para fortalecer a las Instituciones de Microfinanciamiento.

### **12. Capacitación especializada de las ESF**

Estos Apoyos se otorgarán en especie, para cursos de capacitación: administrativa; comercial; contable; crédito y cobranza; fiscal; financiera; legal; liderazgo y gobernabilidad; así como en aquellas otras temáticas que contribuyan a apoyar e impulsar la autorización de las ESF.

El programa presenta complementariedad con apoyos de:

- *Fideicomiso Federal de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*
  - Apoyos Parciales, Temporales y no Crediticios para fortalecer a las Instituciones de Microfinanciamiento.
- *Programa de Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural.*
  - Monitoreo, supervisión y calificación de Instituciones Financieras



El programa presenta posible duplicidad con algunos apoyos de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural. Categoría:* Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras.
  - Servicio de Capacitación en incubación y acompañamiento empresarial para IFR, ED, o Microfinancieras
  - Servicio de Capacitación especializada de carácter específico para IFR, ED, y Microfinancieras en proceso de constitución o que operen con la FR
  - Talleres de Capacitación en Áreas Administrativas del IFR, ED y Microfinancieras
  - Apoyo para la dotación de elementos técnicos y formales y para apoyar la operación de los IFR, ED y Microfinanciera

### **13. Impulso a la Transformación de ESF que no captan ahorros en EACP**

Estos Apoyos se otorgarán en especie y destinados al acompañamiento de asistencia técnica y a la prestación de servicios profesionales especializados.

El programa presenta complementariedad con apoyos de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural. Categoría:* Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras.



- Apoyo para la realización de trámites legales, jurídicos y normativos para la constitución de IFR
- Servicio de Consultaría especializada de carácter específico para IFR, ED y, Microfinancieras en proceso de constitución o que operen con la FR Talleres de Capacitación en Áreas Administrativas del IFR, ED y Microfinancieras

#### **14. Prestadores de Servicios Profesionales**

Respecto a los Prestadores de Servicios Profesionales, que se contraten para otorgar cualquiera de los servicios referidos en los numerales 13.2.1, (Estudios especializados y otros servicios) así como para elaborar estudios de viabilidad financiera o prestar servicios de capacitación especializada, FONAES puede encontrar posibles sinergias con el apoyo de:

- *Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural.*
  - Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras. Específicamente con la Formación, Evaluación, Acreditación y Certificación de los Prestadores de Servicios.

De este apartado concluye que el FONAES puede informar a sus beneficiarios de la posibilidad de ser beneficiarios por otros tipos de programas que contribuyan a complementar los apoyos del FONAES.

En lo que respecta a la sinergias, el FONAES, operativamente, debe tener cuidado de no otorgar el mismo beneficio que otro programa a un mismo beneficiario, y si potencializar la ventaja que representa el apoyo de este programa en beneficio de



FONAES al poder contratar prestadores de servicios certificados y acreditados por otro programa gubernamental que impactará positivamente en la eficacia y eficiencia de ambos programas.

### VI.3. Conclusiones y recomendaciones de la sección<sup>80</sup>

- R: Del marco teórico conceptual sobre la Economía Social, **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 empleos** en **regiones rurales marginadas o polígonos urbanos en situación de pobreza**. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **Los grupos sociales, al igual que las personas físicas solamente deberán de acceder a ciertos apoyos (ampliación y apertura)**, a fin de constituirse en empresas legalmente constituidas (personas morales) ante la autoridad hacendaria y que cuenten con las capacidades necesarias que garanticen mayores probabilidades de éxito del negocio. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **El proceso de evaluación de las solicitudes presenta una importante debilidad** en la primera de sus etapas (Opinión técnica) en cuanto a los apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio, ya que se evalúa por parte de las Representaciones Federales de FONAES en el mismo proceso los proyectos para abrir un negocio como aquellos para ampliar un negocio, siendo que existe una diferencia cualitativa de fondo entre iniciar un negocio y ampliar uno ya existente. El problema es que no se garantiza que

---

<sup>80</sup> F=Fortaleza, R=Recomendación



las personas físicas, grupos o empresas sociales apoyadas cuenten con los méritos suficientes para iniciar con éxito una actividad productiva. **Por lo tanto, se sugiere que los apoyos descritos en el numeral 8 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES se separaren entre los dirigidos para abrir un negocio y aquellos dirigidos a ampliar un negocio, estableciendo criterios diferentes para cada uno de estos conceptos.** En particular, los apoyos para abrir un negocio deberían de venir 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 Negocios. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1, III.3)

- **R: En la tercera etapa del proceso de evaluación (Calificación) se presenta una importante debilidad asociada al Índice de Rentabilidad Social (IRS), ya que no se discrimina entre proyectos. Por lo que se recomienda que se tomen en cuenta en el IRS a aquellos proyectos que son mayoritariamente llevados a cabo 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 esta es la principal característica de la economía social como se expuso en el apartado sobre Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y la Experiencia internacional. También, 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.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1, III.3)



- R: **En lo que respecta al apoyo 8.3.1.** “Apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio”, **se recomienda separar este apoyo entre los estudios para los apoyos para abrir un negocio y los apoyos para ampliar un negocio.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **Para el apoyo comprendido en el numeral 9.2.2** de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos en especie para la Incubación de Negocios”, dado a que es un apoyo fundamental para personas que, de forma individual o en grupo, deseen emprender un negocio, **se considera necesario que este tipo de apoyo se otorgue previamente al otorgamiento de apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir un negocio.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **Se estima conveniente que los numerales 11 y 12** de las Reglas de Operación de FONAES **se amplíe para apoyar a organizaciones sociales que, habiendo demostrado a satisfacción de FONAES su vocación productiva y un desempeño satisfactorio al respecto, brinden capacitación, asesoría y asistencia técnica a personas físicas, grupos y empresas sociales para abrir un negocio en zonas de alta y muy alta marginación y en polígonos urbanos en pobreza.** Esta nueva modalidad de apoyo, junto con los talleres de Incubación de Empresas otorgados previamente a personas físicas, grupos y empresas sociales serían herramientas fundamentales para asegurar que los apoyos en capital físico y de trabajo para abrir un negocio cuenten con mayores posibilidades de éxito. Dicho apoyo estaría condicionado a que los resultados de los proyectos productivos que obtuvieron apoyos de FONAES a través de dichas organizaciones sociales fuera iguales o superiores a los del resto de



los proyectos apoyados por el programa. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)

- **F: En cuanto a los elementos que intervienen en el cálculo del IRS se aprecia que no existen variables que capten expresamente el compromiso social del proyecto apoyado, ya que no se incluyen variables relacionadas con grupos vulnerables, como por ejemplo, el número de mujeres en la empresa, cuánto son indígenas, las personas con discapacidad, adultos mayores, personas en situación de calle, etc. No obstante, dentro de los apoyos actuales del FONAES existen las vertientes de apoyo a mujeres y personas con discapacidad, estos apoyos deben consolidarse con los apoyos para abrir y ampliar un negocio y adecuar el IRS para que califique con base al compromiso social de las empresas que solicitan apoyos.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.2)
- **R: En cuanto al IRS, el “Grado de Marginalidad del Municipio donde se ubique el proyecto” no parece adecuado** debido a que pueden existir diferencias importantes entre localidades de un mismo municipio, por lo que **se recomienda que este elemento sea sustituido por el Grado de Marginalidad de la Localidad donde se ubique el proyecto”,** y en este caso podría existir duplicidad entre éste y el **“Espacio territorial prioritario” por lo que se recomienda la eliminación de este último** ya que el grado de marginación por localidad parece tener la suficiente potencia para focalizar los recursos hacia donde hay mayor pobreza. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.2).
- **R: Dado a que el Programa presenta susceptibilidad a complementariedad** de sus apoyos, **se recomienda que FONAES informe, en la medida de sus posibilidades, a sus beneficiarios de la**





**posibilidad de ser beneficiarios de otros tipos de acciones que contribuyan a complementar sus apoyos.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2)

- R: **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 beneficiario. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2)
- R: En el caso de los apoyos para el desarrollo y consolidación de la banca social el proceso de evaluación es adecuado, resaltando solamente que **es necesario reestructurar los apoyos diversos para equiparlos con las mismas etapas que se ha señalado para los apoyos para abrir y ampliar los negocios establecidos.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.3)
- R: De acuerdo a las reglas de operación vigentes 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, FONAES puede **recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.5)
- R: Del análisis de duplicidad realizado, **se recomienda que FONAES refuerce el criterio de apoyar proyectos que cuenten con un claro compromiso social,** a fin de 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 Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2)



## VII. Propuesta de rediseño de los apoyos otorgados por FONAES

La configuración actual de los apoyos de FONAES permite a las personas físicas, grupos y empresas acceder, sin grandes filtros, a apoyos para abrir un negocio, sin la certeza de que dicha persona, grupo social e inclusive empresa que solicita el apoyo está preparada para emprender un negocio, por lo cual se estima conveniente separar los apoyos para abrir un negocio de aquellos apoyos para ampliar un negocio ya establecido y establecer un escalonamiento para calificar a ciertos apoyos.

Al respecto de la reestructuración de apoyos a proponer, debe observarse que **los diferentes resultados encontrados en la literatura económica relevante sobre la evaluación del impacto de los programas de incubación de empresas<sup>81</sup>, y los resultados de la presente Evaluación sugieren que FONAES debería, además de garantizar que los beneficiarios de sus apoyos posean un nivel mínimo de conocimientos administrativos y empresariales<sup>82</sup>, adoptar un planteamiento integral de incubación y consolidación que comprenda apoyos desde la creación del plan de negocios del proyecto productivo en cuestión, hasta su consolidación final como empresas sociales viables y autosuficientes.**

Por lo anterior, 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,**

---

<sup>81</sup> Esta es relativamente escasa. Para consultar una revisión analítica de la misma ver Gomez, Liyis (2008): "Evaluación del Impacto de las Incubadoras de Empresas: Estudios Realizados" [www.redetis.org.ar/node.php?id=100482...4418](http://www.redetis.org.ar/node.php?id=100482...4418),

<sup>82</sup> Estos mínimos de conocimiento administrativo y empresarial de los responsables de los proyectos productivos es de crucial importancia para la consolidación de los mismos, ya que como señala un artículo reciente sobre el efecto de las incubadoras en la creación y crecimiento de nueva empresas: *"Los resultados obtenidos en nuestro trabajo apuntan que los factores principales que afectan al crecimiento de la nueva empresa son los correspondientes a las características propias del emprendedor. En este sentido, su formación académica, experiencia previa, así como su grado de motivación para impulsar el nuevo negocio van a resultar críticos para encaminar el futuro de su empresa... el crecimiento de la empresa viene marcado sobre todo por el capital humano del promotor, más que por la ayuda concedida por la incubadora"*. Aranguren M<sup>a</sup> José, Larrea Miren y Peña, Iñaki, et al.



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<sup>83</sup>, y al hecho de que en una empresa social, dependiendo de las características del grupo social que la integra, pueden existir varios emprendedores.

Al respecto, se considera que estos apoyos integrados tendrían como objetivo la capacitación de los futuros empresarios sociales, la creación y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas sociales, y el apoyo a las mismas en sus primeras etapas de vida.

El funcionamiento de los diferentes apoyos de FONAES debería ser capaz de incubar y consolidar a las 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:

### **1. Capacitación y Pre-incubación:**

En esta etapa participaran los responsables y socios de las empresas sociales recibiendo de manera obligatoria la capacitación administrativa, contable y empresarial necesaria. Asimismo, desarrollarían en detalle su plan de negocios y la identificación de las variables críticas del proyecto, con el apoyo experimentado de

---

<sup>83</sup> De hecho, se puede afirmar que la población objetivo de FONAES caracterizado entre otros elementos, por un bajo acervo de capital humano es la que podría beneficiarse más del esquema de incubación de empresas sociales empotrado en el componente de Emprendimiento y Constitución de Empresas Sociales, ya que la evidencia empírica acerca del desempeño de los programas de incubadoras señala que *"... no todos los emprendedores se benefician de un mismo modo de la ayuda proveniente de las incubadoras. Más bien es un sector muy concreto el que considera provechoso el apoyo recibido. Este colectivo, es un colectivo con escasos atributos de capital humano, sobre todo en lo referente a motivación y capacidad para emprender un negocio"*. Aranguren M<sup>a</sup> José, Larrea Miren y Peña, Iñaki, et al.



capacitadores adecuados, a fin de que tengan la oportunidad de planificar el desarrollo de sus oportunidades de negocios, para realizar el mismo en la etapa de incubación.

### **2. Incubación:**

En esta etapa se pone en marcha el proyecto o plan de negocios estructurado en la etapa de pre-incubación, con el fin de llegar al mercado con productos o servicios. En esta etapa se busca disminuir los riesgos del proyecto productivo y fortalecerlo a través de apoyo de personal calificado, redes de contactos y servicios destinados a facilitar la implementación del proyecto. La etapa también brindará el financiamiento para crear la infraestructura adecuada para el proyecto productivo, y proveerá una serie de servicios como la creación de capacidad emprendedora, el desarrollo de canales de comercialización y distribución.

### **3. Post-incubación:**

En esta etapa de consolidación y crecimiento de la empresa se brindaría a los responsables y socios de los proyectos productivos, capacitación, asesoría, consultoría y soporte en áreas especializadas.

**En el funcionamiento de este esquema de incubación y consolidación de empresas sociales, FONAES debe tomar en cuenta dos aspectos cruciales:**

- a) **El éxito del esquema dependerá tanto de la calidad de la capacitación inicial en áreas administrativas, contables y empresariales, que se le brinde a los responsables y socios de las empresa sociales, como de los conocimientos de negocios y calificación empresarial del personal que brinde el asesoramiento en temas jurídicos, económicos y financieros, y de comercialización y mercadotecnia en la etapa de**



**capacitación e incubación, así como la capacitación, asesoría, consultoría y soporte en áreas especializadas a la empresa social en la etapa de post-incubación.**

Al respecto, FONAES debería utilizar de manera sistemática grupos de expertos con calificación empresarial para desarrollar instrumentos de capacitación e incubación más precisos y adecuados a las necesidades de las empresas sociales, y mecanismos más viables para la recolección de información fidedigna.

b) FONAES deberá establecer convenios con instituciones que puedan suministrar tanto el contacto con expertos con calificación empresarial, la infraestructura y servicios necesarios (Instalaciones comunes de recepción y para capacitación, secretaría, teléfono, fax, gestión empresarial, libros, videos, cursos/clases) para llevar a cabo las actividades correspondientes a las etapas de Capacitación/Pre-Incubación e Incubación.

c) **El esquema de incubación y consolidación de empresas sociales deberá ser diseñado para permitir su evaluación periódica, a fin de mejorar su diseño y operación, y corregir cualquier deferencia que se presente. Para esto, se deberá desarrollar sistemas de información sobre la operación del programa, y el desempeño productivo de los diferentes proyectos productivos apoyados de una forma u otra por FONAES, para lo cual es necesario:**

c1) **Desarrollar y utilizar un conjunto único de indicadores comunes, mismos que serán recopilados en base de datos consistentes para poder hacer, entre otras, comparaciones tipo benchmark entre las diferentes representaciones federales, capacitadores y empresas sociales, para mejorar el desempeño e impacto del esquema.**



Al respecto, los instrumentos utilizados para recolectar dicha información deberán incorporar mecanismos que induzcan a los encuestados a revelar información fidedigna<sup>84</sup>.

**c2) Utilizar grupos de control para hacer inferencias adecuadas sobre el diseño e impacto de las incubadoras, para lo cual se deben hacer comparaciones con grupos de control de empresas sociales no incubadas similares<sup>85</sup>.**

Así, a fin de permitir que FONAES adopte un planteamiento integral de incubación y consolidación de empresas sociales, para *“apoyar la inversión en proyectos productivos, comerciales o de servicios, viables y sustentables, a fin de que detonen la generación de empleos, promuevan el desarrollo regional y territorial así como la articulación productiva; para impulsar el desarrollo de las habilidades y capacidades gerenciales, administrativas, técnicas, productivas y de comercialización de la población objetivo para mejorar su productividad y su participación en los mercados en condiciones competitivas; así como promover la transformación de los grupos sociales en empresas sociales; y para fomentar la consolidación de la banca social a nivel nacional y acercar los instrumentos de ahorro y crédito popular a la población objetivo”*, se propone reorganizar los apoyos con que cuenta el Programa en cuatro estrategias, las cuales dan cumplimiento a igual número de objetivos.

Como se expuso en el apartado de Marco Lógico, se proponen siete componentes, los cuales se reparten en cuatro estrategias, las cuales son escalables, lo que significa es que para acceder a un apoyo, es necesario haber

---

<sup>84</sup> National Business Incubation Association, et al.

<sup>85</sup> A fin de comprobar la calidad de la información generada por el programa acerca del desempeño de los proyectos productivos apoyados, se recomienda que la primera evaluación de impacto se realice respecto al Programa de Incubación, debido a que el mismo cuenta con grupos de tratamiento y de control bien definidos.



recibido un apoyo en el nivel inferior por parte del FONAES o bien demostrar fehacientemente que se cuenta con los méritos suficientes para acceder a los apoyos sin haber recibido previamente un apoyo en el nivel inferior.

Es importante volver a mencionar que estos siete componentes corresponden a soluciones de atención de las causas que originan el problema de la “baja consolidación de proyectos productivos por parte de las empresas sociales” como se expuso en el apartado de Marco Lógico. Seis de los componentes se refieren a productos que se otorgan a los beneficiarios, mientras que el séptimo se refiere a apoyos otorgados a través de organizaciones sociales, el cual es transversal a los seis primeros componentes.

Esta reorganización de los apoyos ofrecidos por FONAES busca formar una ruta de expansión consistente con la estructura organizativa y financiera con que cuentan las empresas, la cual permite 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.

Asimismo, esta reorganización de los apoyos permitiría dar seguimiento, en la medida en que estas empresas sociales solicitarían apoyos a lo largo de varios años, a proyectos gestados al interior del programa, lo que posibilitaría la organización y funcionamiento de los mismos como empresas sociales comprometidas con sus comunidades<sup>86</sup> y que cumplan con el compromiso social con su comunidad, el cual quedaría asentado desde su formalización bajo una figura jurídica adecuada a la estructura y funcionamiento de las mismas, lo cual

---

<sup>86</sup> El 88.9 por ciento de las ESF tienen objetivos diferentes a la generación de ganancias, los cuales se encuentran dentro de los componentes de la economía social antes mencionados, contrariamente a lo que sucede con las Empresas Sociales que apoya el Programa, entre las cuales el 85.8% manifestó tener como objetivo generar ganancias, lo cual no es consistente dentro del marco de la economía social (pregunta 14, ¿Cuál es el objetivo del grupo o empresa social?, cuestionario de Responsables).





haría de estas, verdaderas empresas sociales que impactarían en mayor medida al desarrollo de sus comunidades.

Dicha reorganización pretende potencializar los beneficios que persigue el Programa, aportando recursos a proyectos con amplias perspectivas de crecimiento, y permitiendo que la población objetivo pueda llevar a cabo su proyecto productivo desde la concepción hasta la consolidación de los mismos con la ayuda y la experiencia del Programa.

De esta manera, dicha reorganización no pretende limitar la participación en el programa a algunos sectores, por el contrario, busca lograr que los proyectos que nazcan y se desarrollen bajo su apoyo tengan claro su compromiso con la sociedad y la legalidad, además de propiciar que todas aquellas empresas que nacieron con otros fines, empresa con fines de lucro, o que tengan una estructura organizativa en la que sus miembros participan activamente en la toma de decisiones y que pretendan recibir los apoyos del programa, se adhieran al esquema de empresa social objetivo de FONAES.

Los componentes propuestos se pueden agrupar en cuatro estrategias, que señalen una senda de otorgamiento de los apoyos óptima. Las estrategias y componentes que se proponen son:

### **Estrategia 1. Formación de Empresas Sociales:**

Componente 1. Empeñamiento y constitución de Empresas Sociales.

### **Estrategia 2. Financiamiento de las Empresas Sociales:**

Componente 2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos.



Componente 3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos.

### **Estrategia 3. Fortalecimiento de las Empresas Sociales:**

Componente 4. Empresas Sociales tienen mayores capacidades técnicas

Componente 5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas

Componente 6. Empresas Sociales tienen promoción comercial

### **Estrategia 4 (transversal). Mentores y organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación y consolidación de las Empresas Sociales<sup>87</sup>:**

Componente 7. Mentores y organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales

Es necesario señalar, que las empresas sociales de financiamiento (ESF) son un caso especial de empresas sociales, cuyo objetivo y proyecto productivo es el financiamiento de sus socios, por tanto necesitan los mismos productos (apoyos) que otorga FONAES para su consolidación, es decir, el si bien el acompañamiento empresarial puede ser más intensivo o especializado, el mismo no deja de ser acompañamiento, lo mismo ocurre con las otras dos estrategias propuestas, la primera mantiene el objetivo de generar al sujeto de atención, el cual ahora son las ESF, mientras que la segunda abarca la apertura y ampliación de la cobertura de dichas empresas.

---

<sup>87</sup> Como se verá más adelante se recomienda que, ante los resultados deficientes de las organizaciones sociales en la incubación de proyectos productivos, y para poder introducir un mecanismo de competencia que aumente la eficiencia en el uso de los recursos del programa (vía regulación de patio trasero, o de desempeño comparado), otros organismos intermedios (mentores) puedan hacer uso de esta estrategia.



### VII.1. Estrategia 1. Formación de Empresas Sociales

La primera estrategia se integra por componente 1, el cual abarca los apoyos que se otorgan a las personas de manera individual como son los de incubación, hasta la creación del sujeto de atención que son las empresas sociales.

Esta estrategia busca la formación de empresas sociales, de tal forma que constituyan una ruta lógica de expansión para cualquier empresa, sea productora de bienes o servicios, incluidos los financieros, beneficiada por el Programa, que garantice que los apoyos recibidos impacten de manera óptima en la situación de las empresas receptoras.

#### *VII.1.1 Componente 1. Emprendimiento y constitución de Empresas Sociales*

Este componente está dirigido a 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, así como las Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) constituidas a la fecha de la publicación de las presentes Reglas de Operación; los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal para abrir o ampliar sus negocios; cualquier grupo de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza formalmente constituidos, y los grupo de personas formalmente constituidos, cuyos miembros acrediten escasez de recursos, en los términos señalados en las presentes Reglas de Operación, y decidan crear una Empresa Social de Financiamiento”<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> De las Empresas Sociales apoyadas por el Programa FONAES, aproximadamente el 52% de ellas habrían llevado a cabo la inversión con recursos propios, el 36% sin el apoyo de FONAES no lo hubieran realizado y aproximadamente el 1% hubiera buscado ser apoyado por otro programa social.



Debido a que existe una mejor respuesta a los apoyos, por parte de las empresas que cuentan con recursos humanos y financieros suficientes para potencializar los apoyos recibidos, que por parte de aquellas empresas que tienen como único insumo el apoyo proveniente de FONAES, esto se observa en la tasa de mortalidad de las empresas, la cual es mucho mayor en los primeros años de su creación que una vez que han desarrollado cierto conocimiento del mercado y desarrollado ciertos procesos productivos que les permiten sobrevivir y que mediante un apoyo en efectivo para ampliar su negocio o apoyos en capacitación en cuestiones de producción, comercialización y competitividad, entre otras, pueden potencializar su desarrollo.

Además se recomienda conservar las vertientes para mujeres y personas con discapacidad que actualmente contempla el Programa para algunos de los apoyos, sin embargo en el caso de los apoyos para personas con discapacidad es importante que el Programa desarrolle procesos simplificados y adaptados para las condiciones de estas personas, lo cual permitirá que más individuos en estas condiciones puedan acceder a este tipo de beneficios.

Actualmente, los apoyos que otorga FONAES están disponibles para todas las empresas o grupos sociales que así lo soliciten, sin embargo, es necesario direccionar cada uno de los apoyos al estrato en que se encuentran los proyectos productivos de la población objetivo, desde su conceptualización hasta la consolidación de los mismos.

Bajo esta lógica, se propone que el FONAES reorganice sus apoyos para capacitar a las personas o grupos a fin de que se constituyan en empresas sociales de acuerdo a la situación en que se encuentren sus proyectos productivos o de financiamiento.



En este componente quedarían los siguientes apoyos del FONAES:

*Apoyo en especie para incubación de negocios (basado en el numeral 9.2.2 de las RO FONAES 2009)*

Este apoyo estará dirigido exclusivamente a los habitantes de municipios comprendidos en microrregiones, municipios de alta y muy alta marginación no comprendidos en microrregiones o habitantes de polígonos urbanos de pobreza y a los adultos egresados de programas públicos de educación o individuos pertenecientes a grupos vulnerables, que tengan interés en materializar un proyecto productivo que cumplan con el criterio de escasez de recursos conforme a lo señalado en las Reglas de Operación.

Al respecto es importante destacar que la selección de beneficiarios realizada por el Programa puede suponer efectos nocivos en tanto los apoyos pueden recaer en individuos que no estén interesados en adquirir el compromiso de obtener los conocimientos necesarios para emprender un proyecto productivo que genere beneficios para ellos mismos y sus comunidades.

Este proceso debe realizarse a través de una convocatoria, para que se acerquen al programa los individuos interesados en adquirir estas habilidades lo cual permite que aquellos individuos que estén más interesados en emprender tales proyectos se vean beneficiados con este tipo de apoyo. Esto con el objetivo de canalizar de forma adecuada el espíritu empresarial de la población objetivo que no ha desarrollado su capacidad de organización y que no cuenta con un proyecto de inversión que le permita recibir los apoyos que otorga el Programa.

Cabe mencionar que como se expuso en lo referente al espíritu empresarial en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales sobre la Economía Social) y en la sección de Planeación estratégica 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, siendo que éste es fundamental para emprender un proyecto productivo. Dado que el talento empresarial es uno de los insumos de la producción más escasos y éste es el más difícil de adquirir ya que yace en las personas mismas es totalmente acertado promoverlo a través de talleres de Incubación de Empresas ofrecidos por FONAES.

Adicionalmente, este tipo de apoyo no presenta complementariedad ni duplicidad potencial con ningún programa público.

*Apoyo para estudios que evalúen la conveniencia de abrir un negocio o sucursal (basado en los numerales 9.2.1 y 13.2.2 de las RO FONAES 2009)*

*Para empresas sociales de bienes y servicios*

Este apoyo tendría la finalidad de que aquellos individuos o grupos con espíritu empresarial y un compromiso social, que cuentan con los conocimientos necesarios y un proyecto de inversión, ya sea producto de su participación en los talleres de incubación<sup>89</sup> de negocios ofrecidos por FONAES, por su participación en talleres de otras instituciones, tanto públicas como privadas, que ofrecen cursos o talleres similares a los que imparte FONAES, o que hayan desarrollado dicho proyecto por sus propios medios; puedan obtener los recursos que desembolsaron para la realización de su proyecto.

Cabe destacar que la operación de este apoyo, mediante reembolso, puede generar efectos perniciosos en los individuos inmersos en la elaboración de los

---

<sup>89</sup> De los Grupos de Trabajo o Empresas Sociales, apoyados por el Programa FONAES, el 13% se formaron a partir de un curso o taller, de los cuales el 84% fueron cursos y talleres impartidos por FONAES.



mismos, pues existen incentivos a presentar estudios viables a toda costa, con el objetivo de recibir los pagos que otorga el Programa.

La opción de apoyar un proyecto que no es viable es aún más delicada pues favorece la proliferación de individuos que presenten toda clase de proyectos con el único fin de recibir la compensación por la elaboración de los mismos. Debido a esto se propone que los aquellos proyectos en los que opere el reembolso sean los elaborados por prestadores de servicios que estén certificados o acreditados en sus competencias y que cumplan con alguno de los requisitos que establecen las ROP 2009 en el numeral 9.2.2.

Los apoyos deben ser destinados solamente a aquellos proyectos que demuestren ser viables para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto y de impacto del Programa.

### *Para empresas de servicios financieros*

Asimismo, para empresas sociales de servicios financieros, esta primera etapa debe estar comprendida por el apoyo para la “ampliación de cobertura”, en su vertiente de “apoyo en especie” que consiste en la elaboración del Estudio de Viabilidad Financiera para la apertura de matrices o sucursales de ESF. Con este apoyo los grupos o empresas formalmente constituidas que busquen establecer matrices o sucursales de ESF, en microrregiones, polígonos urbanos de pobreza o cualquier espacio territorial prioritario establecido por la Dirección General de Finanzas Populares, pueden desarrollar los estudios necesarios para decidir el establecimiento de la ESF que hayan decidido.

Esto debido a que resulta indispensable para la apertura de una ESF elaborar un estudio de viabilidad financiera que permita conocer si es procedente emprender



el proyecto o no, y de esta manera evitar un uso ineficiente de los recursos del Programa.

*Apoyo para la constitución legal de las empresas (basado en el numeral 10.1.1 de las RO FONAES 2009).*

### *Para empresas sociales de bienes y servicios*

Estos son los “apoyos para fortalecer los negocios establecidos” en su vertiente de “apoyo para promover la formalidad de grupos sociales”, con lo cual se lograría que aquellos grupos sociales den un paso más hacia la consolidación de sus proyectos productivos, conformándose como un agente económico formalmente constituido y reconocido por la legislación mexicana, esto brinda certidumbre jurídica a sus miembros y permite avanzar en la consolidación de la empresa.

Es necesario fomentar la formalidad<sup>90</sup> de las empresas sociales que participan en el Programa, pues la constitución legal de la empresa brinda a los miembros un mayor sentido de responsabilidad y compromiso con el proyecto mismo, además de generar un mayor sentido de responsabilidad al interior del grupo, que permita una mejor regulación y una mayor participación de los individuos en las decisiones de la empresa.

En el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y en la sección de Planeación estratégica se señaló que la existencia de contratos es un aspecto fundamental para impulsar el desarrollo económico sustentable, ya

---

<sup>90</sup> De las Empresas Sociales del Programa FONAES que actualmente están constituidas legalmente, el 82% fue a través del apoyo FONAES y el 18% de las empresas que actualmente están en proceso constituirse legalmente es a través del apoyo de FONAES (pregunta 6 ¿el grupo o empresa social actualmente es una persona moral legalmente constituida?, 8 ¿solicitó algún apoyo para constituirse legalmente?, 10 ¿le otorgó el apoyo?, cuestionario a Representantes de Empresas Sociales).





que la seguridad jurídica está directamente asociada a la existencia de contratos celebrados entre proveedores, productores finales y consumidores.

### *Para empresas de servicios financieros*

Aunque el apoyo que actualmente ofrece el Programa no está destinado específicamente a empresas sociales de financiamiento, como es “apoyo para fortalecer los negocios establecidos” en su vertiente de “apoyo para promover la formalidad de grupos sociales”, se debería adecuar para lograr que aquellos grupos sociales que no estén formalmente constituidos den un paso más hacia la consolidación de su objetivo de establecerse como una Empresa Social de Financiamiento, conformándose como un agente económico formalmente constituido y reconocido por la legislación mexicana, dando así certidumbre jurídica a sus miembros.

Esto debido a que como ya se mencionó, el Programa no puede promover la ilegalidad constituyendo organizaciones que operen al margen de la ley, además de que dar certidumbre jurídica a los miembros de un grupo permite un mayor compromiso con el mismo y da mayor poder a los integrantes para participar en la toma de decisiones.

En el caso de las Empresas Sociales de Financiamiento el objetivo de consolidación debe ser el transformarse en una Entidad de Ahorro y Crédito Popular reconocida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de acuerdo a la Ley de Ahorro y Crédito Popular<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> De acuerdo a la información recabada en campo, sólo el 11.1% de las ESF se encuentran reconocidas por la CNBV; sin embargo, todas estas ESF se encuentran en prórroga condicionada, lo que implica que aún no logran consolidarse, aunque están encaminadas a realizarlo, además el 88.9% de éstas se encuentran fuera del marco legal establecido en la LACP.



### VII.2. Estrategia 2. Financiamiento de las Empresas Sociales

La segunda estrategia abarca los componentes 2 y 3, los cuales se refieren al financiamiento de los proyectos productivos, primero para la apertura de un negocio, y posteriormente para su ampliación, los cuales requieren un procedimiento diferente para el otorgamiento de los apoyos.

#### *VII.2. 1 Componente 2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos*

Esta estrategia consiste en brindar los apoyos del FONAES a aquellas **empresas que cumplan con los requisitos de empresa social, ya por ser producto de los apoyos previos del Programa (incubación, elaboración de estudios que evalúen la conveniencia de abrir un negocio y/o formalización como empresa social) o aquellas empresas que cumplan con los mismos por sus propios medios**. Es decir, los apoyos para la Estrategia 2 solamente se pueden dar a beneficiarios que hayan sido apoyados en los conceptos de la Estrategia 1 o que demuestren fehacientemente cubrir dichos requisitos.

Por su parte, 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<sup>92</sup>, a fin de lograr la consolidación de las empresas sociales como se señaló en el apartado sobre el

---

<sup>92</sup> La ampliación de cobertura medida a través de la apertura de sucursales ha sido baja, aunque aumentó en los últimos años en las ESF, pues sólo el 5.6% (apertura de una sucursal) en 2003, 5.6%, (apertura de una sucursal) en 2004, 5.6% (apertura de dos sucursales) en 2005, 11.1% (50% de estas con una sucursal y 50% con la apertura de dos sucursales) en 2006, el 16.7% (33.3% de estas ESF con la apertura de una, 33.3% con la apertura de dos y 33.3% con la apertura de 3 sucursales) en 2007, y por último el 22.2% (25% de estas ESF con la apertura de una, 50% con la apertura de dos y 25% con la apertura de tres sucursales), lo que demuestra que la estrategia seguida por el Programa para la ampliación de cobertura está funcionando correctamente.



Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y la sección de Planeación estratégica.

En este componente quedarían los siguientes apoyos del FONAES:

*Apoyos para abrir una empresa social (basada en los numerales 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 y 13.2.2 de las RO FONAES 2009)*

*Para empresas sociales de bienes y servicios*

Son los apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir o un negocio se otorgan para capital de inversión (adquisición de terrenos, maquinaria, equipo, mobiliario, obra civil, adquisición de árboles frutales, ganado, entre otros) y capital de trabajo (adquisición de materias primas y auxiliares, contratación del personal, contratación de servicios, entre otros). Los apoyos están dirigidos a 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.

Los apoyos para abrir un negocio son mejor asimilados por empresas sociales formalmente constituidas que gracias a los beneficios recibidos por el Programa en una etapa anterior o a través de sus propios medios cuentan con el reconocimiento de la legislación mexicana como empresa legalmente constituida y por tanto están en mejores condiciones para detonar su crecimiento a través de la obtención de apoyos económicos y en especie que contribuyan a su creación.

Las empresas constituidas formalmente, cuyo proyecto es viable, o aquellas que han adquirido capital humano y financiero suficiente en sus procesos productivos, así como capacidad empresarial para detectar oportunidades de negocio tienen



mayor probabilidad mantenerse en el mercado e incluso ampliar sus áreas de acción a través de la obtención de recursos financieros del Programa lo que maximiza generación y preservación de empleos.

Asimismo, no es necesario contar con un apoyo específico para mujeres y personas con discapacidad, sino que se debe de adecuar el Índice de Rentabilidad Social (IRS) para que el compromiso social de las empresas sea el principal elemento para calificar los proyectos apoyados ya que este es lo que hace la diferencia entre el FONAES y otros programas federales que apoyan nuevos proyectos. Por lo tanto todos los proyectos deben tener un compromiso social claro para ser apoyados.

Como se analizó en el apartado de Evaluación de los Proyectos en la sección de Diseño Operativo, el IRS se debe ajustar para que se pondere con mayor calificación el compromiso social de la empresa, ya que esto es lo que diferencia al FONAES de otros programas federales que apoyan la formación de empresas, como se señaló en el apartado de Análisis de duplicidad, complementariedad y sinergia con otros programas federales en la misma sección de Diseño Operativo.

Es preciso que el IRS califique con más puntos los proyectos de empresas con un fuerte compromiso social<sup>93</sup> para diferenciarse de programas como Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras de la SRA. En el caso de Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), también de la SRA, existe duplicidad ya que este programa apoya con recursos a mujeres para abrir negocios por lo que debe de establecerse una coordinación estrecha entre esta institución y FONAES a través de los comités de dictaminación, a fin de no duplicar esfuerzos y apoyar ambas instituciones con recursos un mismo proyecto.

---

<sup>93</sup> De las Empresas Sociales que apoya el Programa, el 85.8% manifestó tener como objetivo generar ganancias, lo que contraviene los principios de la economía social.



De igual forma, en el caso del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) existe duplicidad ya que este programa apoya con recursos a grupos de mujeres indígenas para abrir negocios por lo que también debe de establecerse una coordinación estrecha entre esta institución y FONAES.

### *Para empresas sociales de financiamiento*

La existencia de una banca social es fundamental para las zonas más pobres del país donde no se cuenta con maquinaria y herramientas adecuadas, por lo que es prioritario que en las localidades y zonas marginadas se cuente con opciones para el ahorro y crédito de actividades productivas<sup>94</sup>, 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.

Este componente debe comprender el “apoyo para ampliación de cobertura” en su vertiente de “apoyos en efectivo” sin incluir pago de pasivos, para que la ESF adquieran o contraten cualquiera de los conceptos que se describen a continuación:

- Aportación de hasta 50 mil pesos para la elaboración del Programa General de Operación para la apertura de matriz o sucursal de ESF.
- Aportaciones de hasta 350 mil pesos destinadas a la adquisición de mobiliario; equipo de cómputo y periféricos; acondicionamiento de oficinas, sin incluir adquisición de terreno; otros activos fijos que sean imprescindibles para la operación de la matriz o sucursal de la ESF; y

---

<sup>94</sup> Actualmente el 37.1% de las empresas sociales carecen de acceso al financiamiento (pregunta 109 de cuestionario de Representantes).



adquisición de un vehículo utilitario. En el caso del vehículo utilitario la aportación será hasta por el 50% de su costo total, incluidos seguros, y por un máximo de 100 mil pesos.

- Aportaciones de hasta 300 mil, por un máximo de 100 mil pesos mensuales y distribuidos hasta en seis meses, para cubrir: servicios profesionales; arrendamiento de inmuebles; servicios públicos de telefonía y electricidad; y adquisición de papelería y consumibles de cómputo.

Los apoyos están dirigidos a las Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) constituidas a la fecha de la publicación de las presentes Reglas de Operación; los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal para abrir o ampliar sus negocios; cualquier grupo de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza formalmente constituidos, y los grupo de personas formalmente constituidos, cuyos miembros acrediten escasez de recursos, en los términos señalados en las presentes Reglas de Operación, y decidan crear una Empresa Social de Financiamiento”.

Solamente aquellos grupos formalmente constituidos y que cuenten con el estudio de viabilidad financiera favorable recibirían apoyos para la apertura de matrices o sucursales de ESF, es decir, que cumplan con los elementos considerados en el componente 1.

Una debilidad de este apoyo es que existe potencial duplicidad con el Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural, en su vertiente de Servicios de capacitación en la fase de diseño, incubación y fortalecimiento del organismo descentralizado Financiera Rural (FR), Entidades Dispersas (ED) y Microfinancieras, así como con el Programa de Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural, en su vertiente



de apoyo para la ampliación de líneas de crédito o para abrir nuevas sucursales en zonas con escasos servicios financieros.

### *VII.2.2 Componente 3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos.*

Los apoyos en efectivo y para garantizar un crédito para la adquisición de capital de inversión y capital de trabajo son fundamentales para ampliar los proyectos productivos de las empresas sociales como se señaló en el apartado sobre Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y en la sección de Planeación estratégica, en cuanto a que estas inversiones contribuyen al desarrollo de ventajas competitivas locales. De hecho, se señaló que este tipo de apoyo, muestra paralelismo con lo expuesto sobre la Economía Social en Europa Occidental en el apartado de Experiencia internacional, ya que en estos países ha prevalecido en el apoyo a las cooperativas, que 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.

El apoyo para el desarrollo de la banca social por parte de FONAES es de gran relevancia de acuerdo a lo expuesto sobre las organizaciones financieras sin fines de lucro en el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y la sección de Planeación estratégica. Un tipo particular de empresa sin fines de lucro son las cajas de ahorro y crédito solidarias<sup>95</sup>, las cuales conforman su capital con las aportaciones de los miembros de la caja y los recursos así acumulados se orientan a financiar proyectos de los mismos miembros<sup>96</sup>. La

---

<sup>95</sup> El 88.9 por ciento de las ESF tienen objetivos diferentes a la generación de ganancias, de estos el 16.7% declararon tener como objetivo otorgar servicios financieros a su comunidad, el 44.4% otorgar servicios financieros a sus socios, el 5.6% otorgar servicios financieros sólo a socios de un grupo o comunidad, mientras que el resto (5.6) declararon tener otros objetivos.

<sup>96</sup> La totalidad de las ESF encuestadas ofrecen préstamos para negocios.



importancia de este tipo de empresas es que el acceso al crédito es uno de los mayores obstáculos que enfrentan pequeñas empresas, por lo cual mediante este esquema las empresas sociales pueden allegarse de recursos que de otra manera no les hubiera sido posible conseguir.

Puesto que por definición, una empresa que se quiere ampliar necesariamente pasó por un proceso de apertura, todas las empresas que soliciten un apoyo en este componente cumplieron con el componente 2 (apertura del negocio), por lo que **el requisito de haber cumplido con la etapa anterior se cumple en automático para todas las empresas en operación que soliciten el apoyo.**

En este componente quedarían los siguientes apoyos del FONAES:

*Apoyos para ampliar una empresa social (basada en los numerales 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 y 13.2.3 de las RO FONAES 2009)*

*Para empresas sociales de bienes y servicios*

Son los apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir un negocio se otorgan para capital de inversión (adquisición de terrenos, maquinaria, equipo, mobiliario, obra civil, adquisición de árboles frutales, ganado, entre otros) y capital de trabajo (adquisición de materias primas y auxiliares, contratación del personal contratación de servicios, entre otros).

Al igual que en el componente anterior, el IRS debe de ajustarse para que induzca a que los proyectos apoyados sean llevados a cabo por empresas que tengan un claro compromiso social. En el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y la sección de Planeación estratégica se señaló ya que las empresas con compromisos sociales juegan un papel fundamental en la





promoción de una sociedad igualitaria al favorecer la integración a la sociedad y mejor la calidad de vida de grupos vulnerables, como en este caso de la mujeres que en muchos entornos todavía son víctimas de la discriminación y violencia de género, así como las personas con discapacidad que enfrentan un limitado acceso al mercado laboral.

Se mencionó que apoyar con recursos públicos a las empresas sociales permite reducir las desigualdades entre hombres y mujeres y permitir un mayor acceso al empleo por parte de personas con discapacidad quienes tienen menores posibilidades de competir en el mercado laboral.

En cuanto a los programas que se duplican con este apoyo se encuentran los mismos mencionados para el caso de apertura de un negocio expuesto anteriormente expuesto.

### *Para empresas sociales de financiamiento*

En este componente está comprendido el apoyo para “fusiones”, en sus vertientes de “apoyos en efectivo” sin incluir pago de pasivos, para que las ESF adquieran o contraten cualquiera de los conceptos que se describen a continuación:

- Aportación de hasta 50 mil pesos para la elaboración del Programa General de Operación, para la ESF fusionarte o la nueva ESF que derive del proceso de fusión.
- Aportaciones de hasta 300 mil pesos por cada ESF fusionada, y distribuidos hasta en seis meses, para cubrir: servicios profesionales; arrendamiento de inmuebles; servicios públicos de telefonía y electricidad; así como la adquisición de papelería y consumibles de cómputo, para la ESF fusionarte o la nueva ESF que derive del proceso de fusión.



Para la ampliación de la banca social se considerarán como sujetos de apoyo a las Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) constituidas; los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal para abrir o ampliar sus negocios; cualquier grupo de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza formalmente constituidos, y los grupo de personas formalmente constituidos, cuyos miembros acrediten escasez de recursos.

Como se mencionó en la sección de Planeación estratégica, 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 tienen mayores posibilidades para allegarse de recursos para financiar los proyectos de las empresas sociales, en tanto que estas últimas tienen menores posibilidades para acceder la banca comercial.

Asimismo, en este componente queda comprendida la vertiente de “apoyo en especie” que consiste en la "elaboración del estudio de viabilidad financiera para la fusión de tres a doce ESF”.

Estos apoyos sólo deben ser entregados a aquellas ESF que estén bajo el marco de la regulación vigente<sup>97</sup>, pues FONAES no puede ser ajeno al esfuerzo del Gobierno de México por regular este sector al cual recurre la población de menores recursos.

Al igual que para la apertura de un negocio, para el caso de ampliación también existe duplicidad con el Programa de Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural y el Programa de Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural.

---

<sup>97</sup> Al respecto, resulta preocupante que de acuerdo a la información recabada en campo el 88.9% de las ESF se encuentran fuera del marco legal establecido en la LACP.



### VII.3. Estrategia 3. Fortalecimiento de las empresas sociales

La tercera estrategia abarca los componentes 4, 5 y 6, los cuales tienen como objetivo el fortalecimiento de las empresas sociales, el cual debe ser el pilar del modelo de consolidación. En esta estrategia se incluyen los “apoyos para fortalecer los negocios establecidos”, “apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos”, “apoyo para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido” y “apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos”.

Este tipo de apoyos deben estar direccionados a **empresas que tengan al menos un año de operación (cumplan con el componente 3 de la Estrategia 2)**, debido a que solo aquellas que tengan cierta experiencia en el mercado conocen tanto sus fortalezas y como sus oportunidades por lo que están en posibilidad de aprovechar mejor la capacitación obtenida del Programa.

#### *VII.3. 1 Componente 4. Empresas sociales tienen mayores capacidades técnicas*

En el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y en el apartado de Estrategia y líneas de acción en la sección de Planeación estratégica se mencionó que en las localidades apartadas de los centros de dinamismo tecnológico, los productores no podrían copiar las nuevas tecnologías debido a la inexistencia de un vínculo productivo ya que las innovaciones se producen por acumulación de conocimiento sobre una actividad específica, por lo que se requiere de una política deliberada de formación y capacitación tecnológica para poder alcanzar el desarrollo económico de las regiones más pobres del país. Se mencionó que la formación de capacidades técnicas permite fomentar la competitividad de las empresas de las regiones pobres mediante el mejoramiento



en su tecnología y mejoramiento de sus capacidades de innovación tanto en productos como en procesos.

Por lo que respecta a las empresas de servicios financieros, el uso de nuevas tecnologías de la información es indispensable para el manejo ágil y preciso de los recursos de cualquier empresa de financiamiento.

En este componente quedarían los siguientes apoyos del FONAES:

*Apoyo para capacitación y asesoría a negocios establecidos en materia tecnológica (basada en los numerales 10.1.2, 13.2.4 y 13.2.7 de las RO FONAES 2009)*

*Para empresas sociales de bienes y servicios*

Se tomó como referencia el “apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos”. Este apoyo se otorga en efectivo o en especie para pagar los gastos a empresas sociales que tienen un negocio establecido y que requiriera alguno de los siguientes servicios en materia tecnológica:

- Talleres o cursos de capacitación técnica (cuando se desarrollen para dos o más personas y se realicen en la localidad y/o municipio donde habiten los beneficiados)
- Talleres o cursos de capacitación técnica (cuando se desarrollen para dos o más personas que habiten en estados o municipios distintos a la sede donde se realice el taller)
- Participación individual en talleres, cursos, diplomados, estancias prácticas, intercambios de experiencias o eventos análogos, organizados por terceros u oferentes privados
- Generación, adquisición y/o reproducción de metodologías en tecnología



- Consultoría. Asesoría especializada que permita eficientar la operación
- Becario. Incorporación de estudiantes (becario) y pasantes (coordinador) de carreras técnicas o licenciaturas para desarrollar actividades de acompañamiento tecnológico y apoyo a los Beneficiarios de FONAES, con base en programas coordinados por FONAES.
- Coordinador de brigada de pasante o becario
- Acompañamiento de asistencia técnica Individual. Acompañamiento de profesionistas o técnicos, sujeto a un programa de trabajo para asesoría sobre procesos productivos.
- Acompañamiento de asistencia tecnológica colectiva

### *Para empresas sociales de financiamiento*

Se basa en el “apoyo para el uso de nuevas tecnologías para las ESF” y el “apoyo para el impulso a la transformación de ESF que no captan ahorros en EACP”.

Asimismo, este apoyo se duplica con el Programa de Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural, en su vertiente de consolidación empresarial de FINCAS para adquisición de equipos de información, sistemas computacionales y accesorios para comunicación.

### *VII.3.2 Componente 5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas*

En el apartado de Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y en el apartado de Estrategia y líneas de acción en la sección de Planeación estratégica se mencionó que la asistencia dirigida a empresas y trabajadores a fin de fomentar su competitividad mediante el mejoramiento en su organización es un elemento fundamental para la sustentabilidad de las empresas, por lo que es recomendable capacitar a los productores en temas de administración de



empresas, contabilidad, impuestos, finanzas, manejo de inventarios, así como 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. Lo anterior, evidentemente también aplica para las empresas de servicios financieros.

En este componente quedarían los siguientes apoyos del FONAES:

*Apoyo para capacitación y asesoría a negocios establecidos en materia administrativa y organizacional (basada en los numerales 10.1.2, 13.2.1 y 13.2.6 de las RO FONAES 2009)*

*Para empresas sociales de bienes y servicios*

Se basa en los “apoyos para capacitar y asesorar a negocios establecidos” en efectivo requieren las empresas sociales en alguno de los siguientes conceptos:

- Talleres o cursos de capacitación empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas y se realicen en la localidad y/o municipio donde habiten los beneficiados)
- Talleres o cursos de capacitación empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas que habiten en estados o municipios distintos a la sede donde se realice el taller)
- Participación individual en talleres, cursos, diplomados, estancias prácticas, intercambios de experiencias o eventos análogos, organizados por terceros u oferentes privados
- Generación, adquisición y/o reproducción de metodologías en administración y organización
- Consultoría. Asesoría especializada que permita eficientar la administración



- Becario. Incorporación de estudiantes (becario) y pasantes (coordinador) de carreras técnicas o licenciaturas para desarrollar actividades de acompañamiento en administración y apoyo a los Beneficiarios de FONAES, con base en programas coordinados por FONAES.
- Coordinador de brigada de pasante o becario
- Acompañamiento de asistencia Individual. Acompañamiento de profesionistas o técnicos, sujeto a un programa de trabajo para asesoría sobre aspectos comerciales, administrativos u organizacionales.
- Acompañamiento de asistencia colectiva

### *Para empresas sociales de financiamiento*

Se basa en los “apoyos para estudios especializados y otros servicios”. Estos son apoyos en efectivo, sin incluir pago de pasivos, para que las ESF elegibles contraten cualquiera de los servicios que a continuación se describen:

- Auditorías. Es la verificación de los estados financieros de las ESF, por parte de los consultores con objeto de emitir un dictamen de fiabilidad.
- Reestructuras contables. Servicios para el diseño y actualización del sistema contable adecuado a la normatividad vigente.
- Manuales de procedimientos y operación. Son documentos básicos que describen en forma explícita, ordenada y sistemática el conjunto de políticas lineamientos e instrucciones. El recurso se otorga para la elaboración e implementación del manual.
- Programa General de Operación para ESF en proceso de autorización. Diagnóstico Programa de acciones para que las ESF que estén en posibilidades de avanzar en su autorización como entidades.



- Consultoría. Contratación de servicios de asesoría especializada, orientados a mejorar las áreas operativas, administrativas, técnicas, de mercado, contable, financiera, fiscal y legales.
- Pasante o Becario. Incorporación de estudiante o pasantes de carreras técnicas o licenciaturas para Desarrollar actividades de acompañamiento y apoyo a las ESF en proceso de ser autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La prestación de servicios especializados resulta muy oportuna 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 empresa, como sería el caso de las ESF las cuales cuentan con un personal mínimo<sup>98</sup>.

Asimismo, en este componente se encuentran los “apoyos a capacitación especializada de las ESF”. Estos apoyos se otorgarán en especie, para cursos de capacitación: administrativa; comercial; contable; crédito y cobranza; fiscal; financiera; legal; liderazgo y gobernabilidad; así como en aquellas otras temáticas que contribuyan a apoyar e impulsar la autorización de las ESF.

### *VII.3.3 Componente 6. Empresas Sociales tienen promoción comercial.*

Los pequeños productores en zonas rurales pueden atender las necesidades de consumo de su región a través de la conformación de redes de producción y comercialización<sup>99</sup>, por lo cual es fundamental promover la creación de redes de

---

<sup>98</sup> El 50%, 44.4%, 55.6%, 50%, 61.1% y el 55.6% de las ESF en el periodo 2003-2008 respectivamente, contrataron algún servicio especializado.

<sup>99</sup> Los principales resultados de consumo de insumos y venta de productos de las Empresas Sociales de Programa FONAES son: El 41% compra insumos y vende sus productos en su localidad, el 16% compra insumos en otro municipio del mismo estado y vende en su localidad, el 9% compra insumos en otro estado y





pequeñas empresas productoras y comerciales que estimule un mayor volumen de producción local y que puedan escalar hacia redes de producción y de comercio regionales. La formación de redes empresariales es un factor fundamental para la consolidación de las empresas ya que las posibilidades de éxito de la empresa dependen en gran medida del nivel de asociación y complementariedad del conjunto del sistema productivo.

En este componente quedarían los siguientes apoyos del FONAES:

*Apoyo para el desarrollo comercial de los negocios establecidos  
(basada en los numerales 10.1.4 y 13.2.5 de las RO FONAES 2009)*

*Para empresas sociales de bienes y servicios*

Se basa en los “apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos” que se otorga en efectivo o en especie para pagar los gastos a empresas sociales que tienen un negocio y que requieren alguno de los servicios que a continuación se describen:

- Promoción Comercial. Los apoyos se destinan para la participación en ferias, tianguis, exposiciones, encuentros, concursos, foros, convenciones y eventos análogos relacionados con la actividad comercial, que permitan el mercadeo de sus productos y/o establecimiento de enlaces comerciales.
- Difusión e imagen comercial. Los apoyos se destinarán para imagen comercial, que incluye: elaboración de materiales como trípticos, dípticos, folletos, identidad corporativa, entre otros. Así como para difusión comercial

---

vende su producto en su localidad y el 6% compra sus insumos en otro municipio del mismo estado y vende sus productos en otro municipio del mismo estado, (pregunta 101. ¿Los insumos que utiliza el grupo o empresa social provienen principalmente de? 104. ¿El principal comprador de su producto está en?) cuestionario de Representantes de Empresas Sociales.



que incluye promoción y publicidad, con el objeto de posicionar sus productos y/o servicios.

- Desarrollo de activos intangibles. Apoyos que se destinarán para el desarrollo y registro de marcas y patentes, así como a la obtención de certificaciones de bienes y servicios y diseño industrial de producto, entre otros.
- Estudios de mercado y/o comercialización. Los Apoyos se destinarán para la elaboración de estudios de mercado y/o de comercialización.

### *Para empresas sociales de financiamiento*

Estos apoyos se otorgarán para el fortalecimiento de la imagen comercial de las ESF, así como para realizar eventos, campañas o programas de promoción de los servicios que ofrecen las ESF.

Los apoyos en efectivo para que la ESF adquieran o contraten cualquiera de los siguientes conceptos: Trípticos, dípticos, folletos, identidad corporativa, difusión comercial, promoción, publicidad y otros conceptos, eventos y acciones que apoyen al posicionamiento comercial de los productos y servicios de las ESF.

Los apoyos en especie para la realización de eventos, campañas o programas de promoción comercial de los servicios que ofrecen las ESF. Cuando el apoyo se otorgue en especie, el monto se establecerá conforme al presupuesto que para cada evento autorice el Comité Técnico Nacional, en función de la disponibilidad presupuestal. Estos apoyos se otorgarán en forma anual, hasta tres veces.

Las acciones emprendidas para el posicionamiento comercial de los productos y servicios de las ESF son necesarias, a fin de que los pequeños productores



identifiquen estas opciones de financiamiento y se puedan integrar a las mismas<sup>100</sup>.

### VII.4. Estrategia 4 (transversal). Mentores y organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación y consolidación de las Empresas Sociales

La cuarta estrategia contiene al componente 7. Esta estrategia transversal establece como organismos intermedios como los mentores y las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales pueden apoyar las tres primeras estrategias.

*VII.4. 1 Componente 7 Mentores y organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales.*

En el apartado de Aspectos conceptuales de la Economía Social se señaló que las organizaciones sociales (asociaciones civiles) tienen como cualidades organizar más fácilmente las relaciones sociales en general<sup>101</sup>, ya que éstas permiten conservar los conocimientos formales y tácitos, tienen mayor capacidad de innovación, extienden las relaciones de confianza y sentido de pertenencia e inclusión social.

Las asociaciones civiles (organizaciones de la sociedad civil) cuentan en muchas ocasiones con personal calificado y con la experiencia suficiente brindar atención

---

<sup>100</sup> Las actividades de promoción son vitales para cualquier empresa y tratándose de una destinada a los servicios financieros, toman una importancia aún mayor. Al respecto la información recabada en campo indica que para el periodo 2003-2008 las ESF realizaron actividades de promoción en el 38.9% de los casos para el periodo 2003-2006, mientras que este porcentaje aumentó al 50% y al 66.7% para 2007 y 2008 respectivamente.

<sup>101</sup> Aproximadamente 22% de los socios de las Empresas Sociales del Programa FONAES, es miembro de alguna organización o grupo social; dichos socios consideran que el beneficio de ser miembro de la organización o grupo social es realizar acciones colectivas el 45%, resulta más fácil que actuar solos el 27%, estar unido a otros productores el 24%, tramitar apoyos el 30% y, por último, existe un 4% de esta población que considera que no obtienen ningún beneficio.



a problemas específicos que presentan algunas comunidades, grupos o personas, debido a su flexibilidad para ajustarse a las circunstancias y costumbres locales, y su autonomía para responder rápidamente a las demandas sociales. Estas asociaciones u organizaciones surgen para atender 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.

Particularmente, existen asociaciones civiles calificadas para promover iniciativas de desarrollo local mediante la asesoría para incorporar ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas, la correcta explotación de los recursos locales, el desarrollo de sistemas de ahorro y crédito, entre otras, así como la formación o capacitación de la propia población para ser agentes de cambio para la planeación y gestión del desarrollo.

En este sentido, la capacitación y acompañamiento para emprender proyectos puede ser llevada a cabo por asociaciones civiles, las cuales valorarían los requerimientos de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar los emprendedores o empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas existentes en una determinada región.

Sin embargo, **la evaluación de impacto llevada a cabo señala que las organizaciones sociales han tenido un desempeño deficiente en la creación y consolidación de las empresas sociales utilizando fondos de FONAES.** Por ejemplo, se observó que los representantes legales que indicaron que alguno de sus apoyos que recibió por parte de FONAES fue tramitado por medio de una organización o grupo social tienen una mayor probabilidad de realizar actividades de formación y facultamiento, con respecto a aquellos que no indicaron haber recibido apoyo por parte de un grupo u organización social. Sin embargo, los apoyos de facultamiento que otorga FONAES tienen un efecto negativo en la consolidación de las empresas con respecto a las empresas que no toman



facultamiento. Asimismo, dicho desempeño deficiente de las organizaciones sociales que gestionan apoyos de FONAES puede tener efectos en otros renglones donde el programa tiene resultados deficientes<sup>102</sup>.

**No se duda del importante papel que pueden tener organismos intermedios con una clara vocación productiva y sin compromisos clientelares, en la gestión y supervisión de apoyos a proyectos productivos, y en la ampliación de una cobertura eficiente de FONAES. Sin embargo, dados los antecedentes de su pobre desempeño productivo, 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 condicionado a que las mismas demuestren su vocación productiva, y un desempeño satisfactorio de los proyectos productivos que hayan apoyado, y a la introducción de mecanismos estrictos de supervisión del desempeño de los proyectos productivos apoyados por las mismas.**

Al respecto, se abordaran ejemplos de organizaciones de la sociedad civil que han promovido con relativo éxito el desarrollo económico local y, con base en las características que comparten, se propondrán una serie de criterios para la elegibilidad de las organizaciones de la sociedad civil a ser apoyadas por el FONAES, a efecto de que las mismas promuevan en forma efectiva la creación y consolidación de las empresas sociales.

---

<sup>102</sup> Por ejemplo, se observó que las empresas que reciben apoyo para las actividades de acompañamiento de otra institución diferente a FONAES tienen una mayor probabilidad de consolidarse que aquellas empresas que no reciben este apoyo, es decir, no se puede afirmar que los apoyos de acompañamiento de FONAES tengan mayor impacto en la consolidación de las empresas sociales con respecto a la alternativa de recibir apoyos de otra institución.



### **1. Mejores prácticas de organizaciones de la sociedad civil que promueven el desarrollo económico local**

Muchas organizaciones de la sociedad civil tienen como atributos organizar más fácilmente las relaciones sociales en general, ya que éstas permiten conservar los conocimientos formales y tácitos del entorno social, tienen mayor capacidad de innovación, y extienden las relaciones de confianza y sentido de pertenencia e inclusión social.

Al respecto, existen organizaciones de la sociedad civil que cuentan con personal calificado y con la experiencia suficiente para brindar atención a problemas específicos que presentan algunas comunidades, grupos o personas, debido a su flexibilidad para ajustarse a las circunstancias y costumbres locales, y su autonomía para responder rápidamente a las demandas sociales. Estas organizaciones son eficaces para atender aquellos espacios donde los programas gubernamentales no llegan a ciertos grupos o espacios de población o no son eficaces para atender la problemática social presentada debido a la complejidad del fenómeno.

En este sentido, ciertas organizaciones de la sociedad civil están calificadas para promover iniciativas de desarrollo local mediante la asesoría para incorporar ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas, la correcta explotación de los recursos locales, el desarrollo de sistemas de ahorro y crédito, entre otras, así como la formación o capacitación de la propia población para ser agentes de cambio para la planeación y gestión del desarrollo.

En este sentido, la capacitación y acompañamiento para emprender proyectos puede ser llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil, las cuales valorarían los requerimientos de capacitación y transferencia de tecnología con la



cual deben de contar los emprendedores o empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas existentes en una determinada región.

A continuación se presentan ejemplos de mejores prácticas de organizaciones que promueven el desarrollo económico local.

### **a) Cooperativa El Limón (Guatemala)**

La Cooperativa El Limón, en la Aldea Marajuma, Municipio de Morazán, Departamento de El Progreso, Guatemala, es un caso de éxito, en el cual una organización ha podido detonar un proceso de desarrollo económico local en torno a la producción de limón en una zona rural con altos índices de pobreza y una avanzada deforestación. La cooperativa recibe el premio a la Productividad, otorgado por la Fundación SOROS y el Banco Mundial.

#### *Fundación:*

En 1993 se formó una cooperativa que integra a los pequeños productores de limón de la región, en la cual existe una visión empresarial de sus asociados, con un enfoque social que busca elevar la calidad de vida de los mismos.

#### *Actividades:*

- a) Producción de Limón criollo deshidratado y té de limón mediante procesos orgánicos.
- b) Asesoría y capacitación propia para sus agremiados.



### *Comercialización:*

Con apoyo de la los voluntarios de la asociación civil Cuerpo de Paz, y asistencia de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), participaron en la feria internacional de la alimentación en la ciudad de Colonia, Alemania, en 1998, con lo cual lograron establecer contacto con los principales compradores de los países árabes, por lo que la mayor parte de su producción se exporta a Arabia Saudita, Kuwait, Omán, Yemen, Qatar y Emiratos Árabes, Estados Unidos, una parte menor se destina al mercado local.

### *Resultados:*

- a) Reforestación de 250 hectáreas con árboles de limón.
- b) Generación de 150 empleos directos en tiempo de cosecha y el empleo indirecto que se genera entre los pequeños productores locales que le entregan su producto a consignación.
- c) Incremento del ahorro de los pequeños productores locales al crear un fondo revolvente propio.

### **b) Proyecto Agroforestal y Asociación de Caficultores Orgánicos (Panamá)**

La asistencia técnica brindada por el Proyecto Agroforestal Ngobe (PANg) para la creación y puesta en marcha de la Asociación de Caficultores Orgánicos Ngobe (ASCON), en la Comarca Ngobe-Buglé, Distrito de Mironó, Panamá, es un ejemplo de éxito en la promoción del desarrollo económico local, en la cual un grupo de asesores profesionales apoyaron la organización de un grupo de productores indígenas que no contaban con apoyos de las políticas nacionales, al propiciar discusiones hacia el interior de la comunidad para establecer metas





comunes, en una comarca donde la mayoría de la población vivía en pobreza extrema según la metodología de la FAO.

### *Fundación:*

En 1994, el PANg realizó un Diagnóstico Rural Participativo (DRP), en el que los principales resultados eran que el café se producía de forma silvestre sin ningún manejo silvicultural, por lo que era de baja calidad, y tampoco había ninguna colaboración entre los pequeños productores, por lo que propició la organización de los productores indígenas de café de la zona y empieza la capacitación de los productores para que mejoraran sus técnicas de cultivo y para que pudieran llevar la organización y administración de una asociación. El PANg también los productores de café para que en 1997 se constituya legalmente la ASCON, con lo cual se establecían las responsabilidades y derechos de todos los miembros de la Asociación. Una de las primeras tareas de la ASCON era consolidar la producción de café para venderlo todo junto en el mercado nacional y obtener un mayor valor agregado del producto.

La ASCON cuenta con un plan estratégico de la organización a 5 años, lo que le permite plantear las actividades que se deberán realizar para poder estimular el desarrollo económico y social de la comarca.

### *Actividades:*

- a) Producción de café orgánico por parte de pequeños productores.
- b) Acopio y comercialización de la producción de café por parte de la ASCON.
- c) Capacitación por parte del PANg para la producción y manejo del café por parte de los pequeños productores, y para la organización interna de la Asociación.



### *Comercialización:*

Antes de la intervención del PANg, la comercialización del producto se hacía a través de intermediarios, los cuales compraban la producción a precios muy bajos. En la actualidad se vende toda la producción de embasada en un esquema de comercio justo con la marca “Café Ecológico Ngobe”.

### *Resultados:*

- a) Construcción de un centro de acopio en 2001.
- b) Manejo silvicultural de las plantaciones de café en 115 hectáreas.
- c) Generación de nuevos empleos en el embasado del producto.
- d) El precio de venta entre el café en grano a los intermediarios al precio de venta embasado aumentó entre el 300 y 400 por ciento, ya que el café se vende con la marca “Café Ecológico Ngobe”.
- e) Ingresos por la venta de café para la comarca de alrededor de 100 mil dólares anuales.
- f) El número de productores aumentó de 52 al inicio de la organización a 84 en la actualidad.

### **c) Asociación de productores de ají tabasco del Corregimiento de Puerto Nuevo (Colombia)**

Asociación de productores de ají tabasco del Corregimiento de Puerto Nuevo, Municipio de Versalles, Departamento del Valle del Cauca, Colombia, es un caso de éxito que ilustra cómo una asociación de asistencia técnica puede organizar a la población local y detonar un proceso productivo en una región rural con altos índices de pobreza. Este proyecto fue seleccionado por el Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia en el año 2002 como una de las 50 cadenas productivas exitosas en el país.



### *Fundación:*

En 1997, la Corporación para el Desarrollo de Versalles (CORPOVERSALLES) le propone a un grupo de 5 pequeños productores realizar algunos ensayos el cultivo del ají tabasco en la zona del cañón del río Garrapatas, corregimiento de Puerto Nuevo. Una vez definida la factibilidad del proyecto de producción de pulpa de Ají Tabasco destinada al mercado exterior, CORPOVERSALLES da acompañamiento técnico y administrativo y metodologías de fortalecimiento personal y grupal en los aspectos económico, social y comunitario tendientes al logro del bienestar de los productores y productoras, en tanto que los productores, aportan su disponibilidad para la capacitación, las siembras, la adopción de prácticas nobles y de las recomendaciones establecidas por el exportador dentro del proceso de producción, transformación y de crecimiento grupal.

Los buenos resultados alcanzados tanto en el área productiva como en lo personal y comunitario, motivaron a los agricultores e instituciones para consolidar el proceso, y contribuyó a que otros agricultores iniciaran nuevas siembras, por lo que se hizo necesario reforzar el proceso de capacitación para alcanzar buenos niveles de organización social y de planificación de siembras para no incurrir en sobreproducciones ni caer en el error del monocultivo.

En 1999 se formó la Asociación de productores de ají tabasco del Corregimiento de Puerto Nuevo que entonces tenía una producción de 12 toneladas con 14 asociados y 6 asociadas. Este proyecto integra toda la cadena productiva desde la siembra hasta la comercialización, en la cual cada uno de los socios aporta lo mejor de sus recursos y potencialidades para lograr un objetivo común.



### *Actividades:*

- a) Producción, transformación y comercialización de pulpa de ají tabasco orgánico con destino al mercado internacional (Estados Unidos). La Asociación de productores siembra, cosecha y transforma la fruta en pulpa a través del proceso de la molienda en un centro de acopio, el cual posteriormente se empaca para su entrega a la empresa exportadora. Este proceso cumple con todos los requisitos solicitados por el cliente internacional en cuanto a calidad e higiene.
- b) La Corporación para el Desarrollo de Versalles (CORPOVERSALLES) a través del área de Fortalecimiento de la Economía Local brinda asistencia técnica en la parte agropecuaria y de producción; información y contactos de mercadeo; fortalecimiento grupal con metodologías participativas en las áreas de administración, liderazgo, resolución de conflictos y construcción de ciudadanía.

### *Comercialización:*

La CORPOVERSALLES estableció una alianza con la Compañía Exportadora HUGO RESTREPO, la cual cede un cupo de producción por año a los productores de ají tabasco de Corregimiento de Puerto Nuevo y se establecen los volúmenes, calidad, precio, forma de pago y suministro de insumos (empaques, sal y semillas). Primero se pacta el volumen de producción que será vendido y en función de esto se hace la planificación de siembras y la distribución de cupos de producción por socio. Lo que se va a producir tiene cliente, precio fijado en dólares, calidad solicitada y fecha de entrega.



### *Resultados:*

- a) En la actualidad integra a 60 pequeños productores de ají tabasco, con un área de siembra de 20 hectáreas, y producción de 120 toneladas al año.
- b) Los productores cuentan con mayores capacidades en el aspecto organizacional, administrativo, productivo y agroempresarial, y cuentan con capacidad de negociación frente a entidades crediticias y de fomento.
- c) La mujer es participe en este proyecto como productora, cultivadora y recolectora.
- d) Asociación Cooperativa Agroindustrial, de Acopio, Comercialización, Ahorro y Crédito de Productores de San Vicente de R. L. (El Salvador)**

La Asociación Cooperativa Agroindustrial, de Acopio, Comercialización, Ahorro y Crédito de Productores de San Vicente de R. L. (ACOPROSAVI), en la localidad de Cantón San Diego, San Vicente, El Salvador, es un ejemplo de la capacidad de pequeños productores rurales para organizarse y diversificar su producción ante el apoyo de una organización de servicios de capacitación y asesoría comercial.

### *Fundación:*

Desde 1997, como estrategia de otorgamiento de los servicios del Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños productores de la Región Paracentral (PRODAP), se promovió la integración de los agricultores en grupos para promover el acercamiento de los líderes comunales con las empresas agroindustriales y comerciales, mediante reuniones de negocios, donde los empresarios expresaban las necesidades de su empresa, condiciones de compra y las oportunidades de negocios que podrían establecerse con los grupos de pequeños productores con lo que se constituyó la Asociación.



El PRODAP proporcionó desde 1999 los servicios técnicos de consultoría individual en aspectos de manejo de cultivos, comercialización, coordinación de capacitación, transporte y enlaces con empresas agroindustriales.

### *Actividades:*

- a) ACOPROSAVI: Transformación de chile picante en pasta con 20% de sal industrial, como conservador, que le permite mantenerse por tiempo indefinido.
- b) Producción de gandul y la vigna (variedades del frijol, ya sea en vaina fresca o en semilla).

PRODAP: Servicios de apoyo a la producción, capacitación, apoyo a la participación de la mujer, comercialización, servicios financieros, dirigido a pequeños productores, minifundistas, sin tierra y mujeres de los departamentos de San Vicente y Cabañas.

### *Comercialización:*

ACOPROSAVI tiene contratos de compra venta de productos agrícolas no tradicionales como las producciones de gandul, vigna y chile tabasco bajo condiciones previamente establecidas en cuanto a lugar de entrega, condiciones de calidad del producto, precio y forma de pago. La mayor parte de la producción se vende a empresas exportadoras que lo comercializan hacia Estados Unidos.

### *Resultados:*

- a) La introducción de cultivos no tradicionales, y nuevos para la mayoría de productores, ha generado empleos tanto a la familia de los agricultores, como a los pobladores de las comunidades.



- b) Se cultivaron 104 hectáreas de gandul, 42 de hectáreas de vinya y 17 hectáreas de chile tabasco, lo cual en su mayoría se exportó, con lo que el ingreso de un productor promedio se incrementó en cinco veces a su ingreso antes de la capacitación de PRODAP.

## **2. Criterios para la elegibilidad de las organizaciones de la sociedad civil**

En base a los casos de mejores prácticas de organizaciones de la sociedad civil que promueven el desarrollo económico local presentados en el apartado anterior y diversos estudios que existe sobre los planes de formación para micro empresarios, se sugieren los siguientes criterios de elegibilidad para las organizaciones de la sociedad civil que deberían ser apoyadas por FONAES, los cuales se desarrollan posteriormente.

***Criterios de elegibilidad para apoyar el desarrollo y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales:***

- a) Contar con un diagnóstico y una estrategia de desarrollo económico local.
- b) Comprobar que el personal cuenta con las capacidades y experiencia para promover la creación y consolidación de proyectos productivos y el desarrollo económico local.
- c) Presentar a detalle un plan de formación empresarial.
- d) Presentar, en su caso, a detalle un plan de capacitación técnica.

A continuación se profundiza en cada uno de estos criterios.



**a) Contar con un diagnóstico y una estrategia de desarrollo económico local.**

La organización social que solicite el apoyo deberá presentar documentación comprobatoria de su estrategia de promoción del desarrollo económico local, para lo cual deberá presentar como mínimo:

- El currículum del líder del proyecto y sus principales colaboradores que garantice un alto nivel profesional;
- Constancias de los talleres realizados con la población involucrada para la elaboración de un diagnóstico participativo;
- Presentación del diagnóstico;
- La estrategia de largo plazo con base a las necesidades y potencialidades de la localidad o región;
- Las acciones y proyectos estratégicos propuestos;
- La gestión ya realizada de recursos para el financiamiento de las acciones y proyectos propuestos;
- La capacitación ya realizada a la población local para la gestión y ejecución de las acciones y proyectos;
- Los resultados ya obtenidos en términos de empleo e ingresos de los pobladores locales a partir de la intervención de la organización social en el territorio en cuestión; y
- Información acerca de para qué acciones y/o proyectos de la estrategia de desarrollo económico local correspondiente a los puntos anteriores se solicita el apoyo a FONAES.





**b) Comprobar que el personal cuenta con las capacidades y experiencia para promover la creación y consolidación de proyectos productivos y promover el desarrollo económico local.**

Es muy importante que las organizaciones de la sociedad civil apoyadas tengan la capacidad técnica de promover la creación y consolidación de las empresas sociales, para lo cual requieren contar con personal calificado y con la experiencia suficiente para reducir la pobreza de la población en las zonas marginadas a través de la creación y consolidación de proyectos productivos.

La contratación de prestadores de servicios profesionales, en el caso de asesoría y capacitación, como ya se establece en las Reglas de Operación de FONAES, deberán de cumplir con la certificación, acreditar su registro en alguna dependencia, acreditarse como técnico, académico o investigador de alguna institución educativa o que cuente con documentación que demuestre fehacientemente ser especialista o contar con experiencia en el campo específico para el cual ofrece sus servicios profesionales.

Además de lo anterior, el prestador de servicios tendrá que demostrar contar con los atributos que a continuación se describen:

*Respecto al análisis territorial:*

- Conocimientos del entorno territorial de intervención.
- Marco natural o geográfico del lugar.
- Propuesta de ordenación del territorio.
- Conocimiento sobre los tipos de empleos existentes, tipos de producción de consumo, mercado de trabajo, corrientes migratorias, etc.
- Capacidad de analizar y de llevar adelante estudios de factibilidad de un proyecto en una zona determinada.



- Capacidad de interpretación y de análisis de datos.

### *Respecto a la promoción de proyectos:*

- Conocimientos metodológicos capaces de llevar adelante un razonamiento lógico indispensable en el montaje del proyecto: análisis, propuesta, decisión, realización, control y evaluación.
- Comprender y ser capaces de explicar a la población local diversos niveles de análisis, una vez que estos han sido bien identificados en cada caso.
- Capacidad de elaborar las fases de la acción de los actores concernidos por el proyecto.
- Poder llevar a cabo un doble movimiento de acción reflexión durante las diversas fases del proyecto, con el fin de poder adaptarlo lo mejor posible a las exigencias del lugar.
- Cualidades de comunicación y de diálogo con los participantes del proyecto durante las diferentes fases del mismo.

### *Respecto a la animación y relaciones humanas:*

- Comprensión de los fenómenos individuales, de grupos colectivos o sociales.
- Conocimiento básico de la conducción de grupos y de liderazgo imprescindible.
- Capacidad de tener influencia, autoridad y poder, si es necesario.
- Conocimientos mínimos de análisis organizacional e institucional.
- Capacidad de comprender toda una serie de factores de la vida social que pueden resultar y obstaculizar la realización de un proyecto.
- Capacidad de escoger un método de trabajo en grupo y de dirigir una reunión de forma eficaz.



- Capacidad de gestión y conflictos.
- Cualidades de diálogo de síntesis.
- Capacidad de elaborar un organigrama en términos de estatuto de roles, funciones, etc.
- Capacidad de conservar su tranquilidad o su función de líder en medio de conflictos y de controversias inevitables.

### *Respecto a la comunicación:*

- Conocimiento de bases de la comunicación moderna.
- Conocimiento de los diversos instrumentos de comunicación susceptibles de constituir un apoyo de la acción (prensa escrita, radio, nuevas tecnologías de la comunicación e información).
- Conocimientos detallados de los medios alternativos de comunicación que funcionan en el contexto territorial, periódicos locales, etc.
- Capacidad de tener acceso a los diversos medios escritos para comunicar mensajes capaces de hacer avanzar el proyecto.

### *Respecto a la gestión:*

- Conocimientos básicos de técnicas modernas contables: presupuesto, balances, amortizaciones, análisis finan.
- Conocimiento básico de la legislación pertinente: nociones de derecho laboral, administrativo comercial.
- Conocimiento básico de gestión o de administración.
- Manipulación del lenguaje y técnicas propias de las diferentes administraciones: locales, regionales, nacionales o comunitarias
- Capacidad de preparara un análisis presupuestario riguroso del proyecto.
- Gestión del personal.



- Capacidad de ofrecer balances de la acción en todo momento y para públicos diferentes.

### **c) Presentar a detalle un plan de formación empresarial.**

Las organizaciones sociales que soliciten el apoyo deberán de presentar las cartas descriptivas de su plan de formación empresarial para impartir los talleres de capacitación donde se precise puntualmente cómo se realizará cada uno de los puntos que a continuación se mencionan:

- Introducción al entorno empresarial (liderazgo y trabajo en equipo)
- Estructura organizativa de una empresa
- Recursos humanos y comunicación (perfil del personal, comunicación interna y externa, negociación, imagen)
- Aspectos del derecho relacionado con la actividad empresarial (trámites para la creación de empresas, derechos y obligaciones civiles y mercantiles, etc.).
- Contratación de personal y seguridad social
- Leyes tributarias e impuestos
- Contabilidad financiera de la empresa
- Opciones de financiamiento e inversión para la empresa
- Manejo de reportes para el monitoreo del funcionamiento de la empresa.
- Normas de calidad y competitividad (norma ISO 9000 y 9001, mejora continua, Justo a Tiempo, Calidad Total, etc.)
- Gestión y normatividad medioambiental.
- Investigación de mercado (búsqueda de mercados, alianza estratégica, hábitos y motivaciones del consumidor, segmentación de mercados)
- Identificación de la competencia (niveles de competencia, análisis FODA, Benchmarking)



- Política comercial (clasificación de productos, atributos de un producto, estrategias para la fijación de precios)
- Comercialización (modalidades de distribución, transporte, planificación y control de existencias, almacenaje y manipulación de productos, publicidad, relaciones públicas, promoción de ventas, etc.)
- Impuestos en la exportación de mercancía u aduanas
- Manejo de riesgos en la empresa (condiciones de seguridad, sustancias peligrosas, afectaciones a la salud, etc.)
- Detección de las necesidades formativas y elaboración de planes de formación
- Aplicaciones de informática básica (Hardware, Software, Aplicaciones Informáticas)
- Aplicaciones de informática para la contabilidad, gestión comercial y manejo de personal.

### **d) Presentar, en su caso, un plan de capacitación técnica a detalle**

En el caso de que la organización de la sociedad civil vaya a impartir capacitación técnica, se tendrá que presentar un plan de capacitación dependiendo del sector de actividad económico al que pertenece el grupo al que brindará esta capacitación, por lo que queda abierto su contenido.

Por otro lado, **para incrementar rápidamente la consolidación de los proyectos productivos apoyados por FONAES, el programa debería implantar mecanismos competitivos de asignación de fondos con base en el desempeño comparativo de los proyectos productivos apoyados directamente por el programa, o por diferentes organismos intermedios como las organizaciones de la sociedad civil, y otras instancias como los mentores.**



Al respecto, los mentores serían agrupaciones de expertos externos a FONAES y a las organizaciones de la sociedad civil, los cuales deberán de acreditar que cuentan con calificaciones profesionales y empresariales suficientes, además de suficiente experiencia con un desempeño satisfactorio en el desarrollo de las diferentes actividades relacionadas a la creación y consolidación de los proyectos productivos, a juicio del programa o de un organismo certificador de prestigio.

Satisfecha dicha acreditación, y cubiertos los trámites legales que el programa considere necesarios para que los mentores garanticen un manejo adecuado de los recursos que se les entreguen, o en su caso la devolución de los mismos, los mentores podrían empezar a gestionar apoyos para proyectos productivos específicos.

Al respecto, se considera que la competencia entre organismos intermedios aumentará el impacto de los apoyos del programa, sin embargo, **para evitar problemas de información asimétrica y dado el pobre desempeño que han tenido a la fecha los apoyos de FONAES a proyectos productivos gestionados por las organizaciones sociales, la asignación de los apoyos de FONAES para proyectos productivos específicos apoyados por cualquier organismo intermedio debería estar fuertemente condicionada.**

**En particular, ambos tipos de organismos intermediarios, los mentores y organismos de la sociedad civil deberían estar sujetos a una fuerte regulación de desempeño comparado de resultados de sus proyectos productivos, mediante el cual solo se continuaría apoyando a los que tengan un desempeño productivo satisfactorio o, por lo menos, superior a la media poblacional de los proyectos productivos apoyados por FONAES<sup>103</sup>. La**

---

<sup>103</sup> Al respecto, debe subrayarse la necesidad de que FONAES introduzca mecanismos consistentes de "yardstick regulation" (regulación de desempeño comparado de patio trasero) de todas sus actividades y de



**información generada acerca del desempeño de los proyectos productivos apoyados directamente por el programa, o en forma indirecta a través de los organismos intermedios, debería ser pública.**

Dado el cambio estructural descrito de este componente, en el mismo quedarían los siguientes apoyos del FONAES:

*Apoyos para la creación y fortalecimiento de empresas sociales gestionados por mentores y las organizaciones de la sociedad civil (basada en el numeral 11 de las RO FONAES 2009).*

Son los apoyos para crear y fortalecer empresas sociales a través de capacitación, asesoría y asistencia técnica, sean o no negocios establecidos con apoyos de FONAES.

Los servicios que se ofrecerían son los siguientes:

- Talleres o cursos de capacitación técnica y/o empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas y se realicen en la localidad y/o municipio donde habiten los beneficiados).
- Talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial (cuando se desarrollen para dos o más personas que habiten en estados o municipios distintos a la sede donde se realice el taller).
- Participación individual en talleres, cursos, diplomados, estancias prácticas, intercambios de experiencias o eventos análogos, organizados por terceros u oferentes privados.

---

todos sus proyectos productivos, a fin de incrementar rápidamente la eficiencia del desempeño de sus Oficinas Centrales, Representaciones federales, y organizaciones sociales apoyadas.



- Generación, adquisición y/o reproducción de metodologías tecnológicas formativas y materiales pedagógicos. Las metodologías son esquemas para evaluación, análisis, operación y desarrollo de la gestión empresarial, entre otros.
- Acompañamiento de asistencia técnica Individual. Acompañamiento de profesionistas o técnicos, sujeto a un programa de trabajo para asesoría sobre procesos productivos, comerciales, administrativos u operativos, entre otros.
- Acompañamiento de asistencia técnica colectiva.

Dirigido a mentores y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a promover la creación y fortalecimiento de empresas sociales, que hayan firmado un Convenio de Concertación durante el periodo 2005 a 2008 y no tengan pendientes de comprobación de apoyos anteriormente otorgados a través de convenios celebrados con FONAES, con base en la normatividad aplicable en su momento.

Estos apoyos deberán ser otorgados en el orden establecido en los 6 componentes previamente discutidos, a fin de ser congruentes con la idea inicialmente expuesta en esta sección de formar una ruta de expansión consistente con la estructura organizativa y financiera con que cuentan las empresas, la cual permite eliminar cuellos de botella en la consolidación de los proyectos.

En este contexto, es recomendable que el programa busque capitalizar la experiencia y conocimiento de las asociaciones civiles u organizaciones sociales para la formulación de proyectos productivos locales, y para fortalecer las capacidades de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar las empresas. De hecho, en el apartado de Experiencia internacional, se señaló que las organizaciones de la sociedad civil que más proliferaron en Polonia con la transición hacia una economía de mercado fueron aquellas dedicadas al





desarrollo local, las cuales promueven iniciativas de desarrollo planteadas por los propios habitantes del territorio quienes establecen los proyectos productivos de mediano y largo plazo, a fin de impulsar el desarrollo económico de la región. Caso similar se observa en Colombia, donde existen organizaciones orientadas a la promoción de proyectos productivos mediante capacitación.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, dado el pobre desempeño de los proyectos productivos apoyados por las organizaciones sociales, se deben establecer fuertes requisitos acerca del desempeño de los proyectos productivos que hayan obtenido apoyos de FONAES a través de dichas organizaciones sociales, los cuales deberán tener, en todos los casos, un grado de consolidación por arriba del promedio que observen todos los proyectos productivos apoyados por FONAES. Asimismo, dicho componente debe estar abierto a la participación de otros organismos intermediarios como los mentores.

*Apoyos para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales (basada en el numeral 12 de las ROP FONAES 2009).*

Son los apoyos que otorga el FONAES para fortalecer la capacidad técnica y operativa de las organizaciones sociales, a efecto de que promuevan la creación y fortalecimiento de empresas sociales, destinados a la contratación de asesores; capacitación de sus estructuras operativas; renta de oficinas; y adquisición de mobiliario, equipo de oficina y equipo de cómputo.

Se considera conveniente que FONAES oriente recursos hacia organizaciones de la sociedad civil que demuestren contar con metas claras para promover el desarrollo económico local y brindar capacitación cuando cuente con personal calificado y que cumpla a cabalidad con los requisitos establecidos para la contratación de prestadores de servicios profesionales, en el caso de asesoría y



capacitación, los cuales deberán de cumplir ya sea con la certificación, acreditar su registro en alguna dependencia, acreditarse como técnico, académico o investigador de alguna institución educativa o que cuente con documentación que demuestre fehacientemente ser especialista o contar con experiencia en el campo específico para el cual ofrece sus servicios profesionales.

Por lo anteriormente expuesto, esta modalidad de apoyo del FONAES es adecuada para apoyar el proceso de consolidación de empresas en su conjunto. Sin embargo, y como ya se ha mencionado, dado el pobre desempeño de los proyectos productivos apoyados por las organizaciones sociales, se deben establecer fuertes requisitos acerca del desempeño de los proyectos productivos que hayan obtenido apoyos de FONAES a través de dichas organizaciones de la sociedad civil, los cuales deberán tener, en todos los casos, un grado de consolidación por arriba del promedio que observen todos los proyectos productivos a apoyados por FONAES.

Se estima recomendable que, bajo dichos requisitos de desempeño y abierta a la participación de otros organismos intermediarios como los mentores, esta modalidad de apoyo continúe, a fin de que las organizaciones tengan la capacidad técnica de promover la consolidación de las empresas sociales, para lo cual requieren contar con personal calificado y con la experiencia suficiente para cerrar las brechas y desigualdad que constantemente está generando la economía de mercado, ya que no existe una tendencia automática hacia el equilibrio tanto si nos referimos a regiones como entre individuos.

En este orden de ideas, resulta importante apoyar a asociaciones que realmente contribuyan al bienestar común, mediante la asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local. Esta asesoría sería para promover la innovación y la creación y consolidación de empresas en un entorno de sustentabilidad, e inclusive, la formulación de proyectos de desarrollo local en



zonas marginadas puede ser coordinada por una organización civil que establezca los requerimientos de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar las empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas existentes en una determinada región.

### VII.5. Pertinencia de los apoyos

Este apartado se utiliza para contrastar la pertinencia de tres apoyos específicos:

- a. Pertinencia del apoyo para el desarrollo y consolidación de las Organizaciones de la sociedad civil que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales;
- b. Pertinencia de los apoyos para Estudios Especializados, Promoción de las ESF, Fusiones y Capacitación Especializada de las ESF;
- c. Pertinencia y viabilidad del Esquema de capitalización de apoyos a través de de Entidades de Ahorro y Crédito Popular como factor para la multiplicación de recursos y el eventual desarrollo de capacidades de autofinanciamiento de los beneficiarios. Se eligieron estos tres apoyos porque se consideró relevante complementar la evaluación de diseño, con el análisis de estos apoyos.

- a. Pertinencia del apoyo para el desarrollo y consolidación de las Organizaciones de la sociedad civil que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales.

Según las ROP, los apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales consisten en “apoyos que otorga el FONAES para fortalecer la capacidad técnica y operativa de las organizaciones sociales, a efecto de que promuevan la creación y fortalecimiento de empresas sociales”.

Los conceptos de apoyo son: a) Contratación de asesores (una sola ocasión, por beneficiario, en un ejercicio fiscal y hasta por un máximo de tres ejercicios



fiscales); b) Capacitación de sus estructuras operativas (una sola ocasión, por beneficiario, en un ejercicio fiscal y hasta por un máximo de tres ejercicios fiscales); c) Renta de oficinas (sin rebasar el 20% de lo aportado por FONAES) (se otorgarán por una sola ocasión por beneficiario, siempre y cuando no hayan sido Beneficiarios de estos conceptos en años anteriores); y d) Adquisición de mobiliario, equipo de oficina y equipo de cómputo (sin rebasar el 20% de lo aportado por FONAES) (se otorgarán por una sola ocasión por beneficiario, siempre y cuando no hayan sido Beneficiarios de estos conceptos en años anteriores).

Al respecto, dado el esquema teórico, se considera que este apoyo tipo de apoyos, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados, son un aspecto relevante debido a que las asociaciones y organizaciones pueden promover el desarrollo local, en la medida que cuenten con personal calificado y con la experiencia suficiente para brindar atención a problemas sociales específicos.

En lo que respecta a los requisitos para que las organizaciones sociales sean beneficiarias, se debe cumplir:

- a) Entregar programa de trabajo-cédula de solicitud de apoyo.
- b) Entregar directorio de dirigentes municipales, regionales o estatales, según sea el caso, tomando en cuenta el nombre y ubicación de oficinas, y datos de localización.
- c) Entregar padrón de agremiados. El padrón deberá contener la siguiente información para cada uno de los agremiados:
  - CURP con 18 dígitos; apellido paterno; apellido materno; nombre; entidad federativa, municipio y localidad donde vive; sexo; edad;
  - indicar si tiene alguna discapacidad; e
  - indicar si es hablante de una lengua indígena.



- d) Entregar copia de la siguiente documentación correspondiente a la organización, con original para cotejo<sup>104</sup>:
- Acta constitutiva vigente
  - Documento que acredite la facultad del Representante Legal para la gestión del apoyo de sus representados conforme a sus estatutos vigentes
  - Registro Federal de Contribuyentes (RFC)
  - Copia de registro CLUNI.
  - Credencial de elector o pasaporte del Representante Legal.
  - Oficio de la correcta aplicación de los recursos, expedido por el FONAES, de los Apoyos recibidos con anterioridad.

En lo que respecta a los mecanismos de selección de beneficiarios se observan dos cosas: 1) Las ROP no indican que estos agremiados deben ser los que van a ser apoyados por el Programa. 2) El único criterio que existe para identificar población objetivo es el conocer si algunos agremiados tienen alguna discapacidad, si algunos hablan alguna lengua indígena, si algunas son mujeres y si algunos son adultos mayores.

En lo que respecta al punto 1, aunque en las ROP no se hace diferencia entre los agremiados beneficiarios y los agremiados no beneficiarios, en el anexo 3 si se pide ese requisito, ya que se pide “el padrón de Beneficiarios por servicio solicitado, anexando comprobación de que son parte de la estructura operativa y copia simple de las identificaciones oficiales de cada uno de ellos, en la que se aprecie de forma legible rostro y firma, impreso y en medio magnético (formato Excel)”.

---

<sup>104</sup> Tratándose de organizaciones que hayan firmado previamente un Convenio de concertación y exista en el expediente dicha documentación y ésta no haya sufrido cambios, bastará con la presentación de documento firmado por el Representante Legal donde manifieste, bajo protesta decir verdad, esta situación. En este caso, se entregará únicamente la documentación que se hubiere actualizado.



Lo anterior permite identificar los beneficiarios potenciales a ser beneficiados; sin embargo, este mecanismo (el requisito del anexo 3) está incompleto, en el sentido de que no existe un documento en el que los beneficiarios potenciales acepten ser apoyados por FONAES. Por ello, se recomienda agregar al documento antes citado, la firma de conformidad de solicitud de apoyo por parte de los beneficiarios potenciales, a fin de disminuir la probabilidad de que los representantes obtengan recursos de FONAES sin que los miembros de la organización se enteren, como sucedió en algunos casos en la evaluación de campo.

En lo que respecta al punto 2, para los apoyos c y d, es un buen filtro el conocer sólo estos aspectos (aunado al anexo 3) de la población beneficiaria. Sin embargo, para los puntos a y b, se considera relevante el tener información sobre ingresos, nivel de estudios y actividad (dentro y fuera del grupo social) del beneficiario potencial. Es importante indicar que se considera relevante tener la información del ingreso a fin de detectar si los beneficiarios potenciales se ubican en estándares de pobreza patrimonial, y se considera, también, necesario conocer su nivel de estudios y su actividad actual a fin de tener información sobre el efecto que podría tener la capacitación y/o asesoría otorgada. Lo anterior puede ser un mecanismo útil tanto para la elegibilidad de los apoyos que otorgue FONAES como para el impacto de dichos apoyos.

- b.** Pertinencia de los apoyos para Estudios Especializados, Promoción de las ESF, Fusiones y Capacitación Especializada de las ESF.

Como ya se analizó a lo largo de la presente evaluación, las ESF son en sí mismas, el caso más emblemático de Empresa Social en nuestro país, pues cuentan con un horizonte de consolidación claro y un marco normativo específico para el sector, la Ley de Ahorro y Crédito Popular, por lo tanto deben ser apoyadas desde su nacimiento hasta su consolidación en los mismos términos que las demás Empresas Sociales.



Además, como ya se mencionó anteriormente los apoyos para Estudios Especializados, inciden de manera importante en el mejor funcionamiento de las ESF y por ende, en su avance hacia su consolidación como EACP reconocidas por la CNBV.

Asimismo, el apoyo para la Promoción de las ESF constituye un factor importante para el desarrollo de las ESF, toda vez que les permite incrementar su volumen de operación con la incorporación de mas socios, así como la prestación de servicios complementarios que suponen fuentes alternas de recursos para estas ESF, más aún, a la luz de la modificación a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicadas en el DOF el 21 de agosto de 2009, las cuales entrarán en vigor el 9 de febrero de 2010, en las cuales se derogan los artículos 4 Bis, 4 Bis 1, 4 Bis 2 y 4 Bis 3, que entre otras cosas prohibían la promoción de sus actividades a través de los diferentes medios de publicidad e informativos.

En lo que respecta al apoyo para Fusiones, como ya se analizó anteriormente, resulta clave, tanto para la Consolidación de las ESF como EACP, como en la estrategia de largo plazo del FONAES de contribuir al desarrollo de opciones de ahorro y crédito entre la población objetivo del programa, pues una de las alternativas para ampliar la cobertura de la Banca Social en las microrregiones, polígonos urbanos de pobreza y los espacios territoriales prioritarios establecidos por la Dirección General de Finanzas Populares.

Esto debido a que como ya se ha mencionado la apertura de ESF resulta una tarea difícil para grupos sociales que no cuentan con la dotación inicial de capital humano, capital financiero y la experiencia necesaria para lograr la consolidación de una ESF hasta su reconocimiento como EACP por parte de la CNBV, por lo cual resulta conveniente en muchos de los casos el establecimiento de sucursales de ESF en proceso de consolidación o la Fusión de la ESF surgida por la iniciativa



de algún grupo social formalmente constituido con los apoyos que el Programa contempla para tal efecto con alguna ESF en operación y que cumpla con la regulación vigente que le permita aumentar las posibilidades de éxito de esta opción de ahorro y crédito popular establecida en alguno de los espacios considerados prioritarios para el programa.

Por último, en lo que respecta al Apoyo para Capacitación Especializada para las ESF, el cual está integrado por apoyos en especie para cursos de capacitación: administrativa; comercial; contable; crédito y cobranza; fiscal; financiera; legal; liderazgo y gobernabilidad; así como en aquellas otras temáticas que contribuyan a apoyar e impulsar la autorización de las ESF, resulta una parte importante dentro del esquema de apoyos a las Empresas Sociales desde su nacimiento hasta su consolidación, pues este tipo de capacitación genera saltos de calidad que pueden hacer la diferencia entre lograr su reconocimiento como EACP o estancarse en el proceso de lograrlo.

Asimismo, como ya se analizó anteriormente este tipo de capacitación en especie por parte del Programa presenta, además de el beneficio intrínseco de obtener los conocimientos, economías de escala, al interior del programa que le permiten llegar a mas beneficiarios con menores recursos en relación a lo que le costaría a cada uno de estos beneficiarios, en este caso ESF, contratar en el mercado tales servicios de capacitación.

En conclusión los apoyos para Estudios Especializados, Promoción de las ESF, Fusiones y Capacitación Especializada de las ESF, deben ser mantenidos como parte del esquema integral de apoyos desde el nacimiento hasta la consolidación de las Empresa Sociales, en este caso del tipo particular de Empresas Sociales, orientadas a actividades de ahorro y crédito popular que, por su relevancia, cuentan con una regulación específica, la Ley de Ahorro y Crédito Popular.





- c. Pertinencia y viabilidad del Esquema de capitalización de apoyos a través de de Entidades de Ahorro y Crédito Popular como factor para la multiplicación de recursos y el eventual desarrollo de capacidades de autofinanciamiento de los beneficiarios.

A lo largo de la evaluación se ha identificado al apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social, como un esquema de gran relevancia pues permite beneficiar tanto a los socios de las ESF, que por sí mismas son empresas sociales con características organizacionales y de gestión que permiten la participación activa de los socios, además de contar con un esquema regulatorio completo que no poseen las Empresas Sociales que desarrollan actividades distintas y que apoya el programa, como a sus comunidades.

Asimismo, las ESF hacen posible que los grupos o empresas sociales puedan allegarse de recursos que de otra manera difícilmente hubieran podido conseguir<sup>105</sup>, como se había mencionado antes, por lo cual, este apoyo incide de manera muy importante en la expectativa de éxito de los proyectos productivos de la población objetivo al generar opciones de ahorro y crédito popular para dicha población, además de que con estas acciones el programa está generando una alternativa a sí mismo, pues el desarrollo de opciones de ahorro y crédito constituye una alternativa viable de financiamiento de los proyectos productivos de la población objetivo.

En este contexto, el esquema de capitalización de apoyos resulta acertado pues al apoyar con este esquema a ESF que cumplan con la legislación vigente y que se encuentran consolidadas (reconocidas como EACP, por la CNBV) o en camino a lograr dicha consolidación, genera amplios beneficios, debido a que las ESF

---

<sup>105</sup> Actualmente, el 62.9% de las empresas sociales tienen acceso al financiamiento, de este porcentaje, tienen acceso al financiamiento por parte de bancos el 64.4%, por parte de cajas de ahorro populares el 55.6%, por parte de fondos el 14.2%, por parte de organizaciones civiles el 15.7%, a través de un prestamista local el 22.5% y sólo el 9.4% afirmó tener acceso a algún otro medio de financiamiento.



pueden incrementar sus montos de capital y su escala de operación lo que repercute de manera positiva en su búsqueda de consolidarse como EACP.

Asimismo, el apoyo a la banca social por parte de FONAES conlleva un objetivo más amplio, de mediano y largo plazo, pues al desarrollar una alternativa de ahorro y financiamiento para la población objetivo del mismo, contribuye al desarrollo de un sistema financiero que puede constituirse en una alternativa viable y sustentable a una de las vertientes del Programa, en este caso la que busca solventar la carencia de alternativas de ahorro y crédito de la población objetivo, el cual constituye una de las limitantes más importantes para la consolidación de los proyectos productivos de dicha población.

Debido a estos factores se considera acertado el esquema de capitalización de apoyos, siempre y cuando se limite a ser operado por ESF que se encuentren reconocidas como EACP o en proceso de reconocimiento, esto debido a que dichas ESF que cumplen con la legislación vigente presentan características organizacionales que darían más seguridad a los beneficiarios que capitalicen los apoyos recibidos en estas ESF, además de que limitar la capitalización de apoyos a las empresas que cumplan con la ley ofrece incentivos a entrar al esquema propuesto por la LACP a las ESF que se han mantenido al margen de la legislación.

### VII.6. Conclusiones y recomendaciones de la sección

- R: 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.

Al respecto, 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 sociales. (Diseño VIII)

Todos los esquemas de incubación y consolidación de empresas sociales deberán ser diseñados para permitir su evolución 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 para poder hacer, entre otras, comparaciones tipo *benchmark* entre las diferentes representaciones federales, capacitadores y empresas sociales, para mejorar el desempeño e impacto de los esquemas, y 2) Utilizar grupos de control para hacer inferencias adecuadas sobre el diseño e impacto de las incubadoras, para lo cual se deben hacer comparaciones con grupos de control de empresas sociales no incubadas similares. (Diseño VIII)

- R: A fin de comprobar la calidad de la información generada por el programa acerca del desempeño de los proyectos productivos apoyados, se recomienda que la primera evaluación de impacto se realice respecto al Programa de Incubación, debido a que el mismo cuenta con grupos de tratamiento y de control bien definidos.
- R: Se presentó una propuesta para estructurar las acciones de FONAES de una forma tal que permita alcanzar de mejor manera el cumplimiento del objetivo del Programa. Con tal propuesta se propone reorganizar los



apoyos con que cuenta el Programa para que formar una ruta de expansión consistente con la estructura organizativa y financiera con que cuentan las empresas, la cual permite 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. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII)

Se propone que los componentes se agrupen en cuatro estrategias, que señalen una senda óptima de otorgamiento de los apoyos. Las estrategias y componentes que se proponen son:

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 y Organizaciones sociales que promueven la formación y consolidación de las Empresas Sociales (comprende el Componente 7. Mentores y Organizaciones sociales



cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales). La permanencia de estos apoyos estaría condicionada a un desempeño eficiente de los proyectos productivos que hayan obtenido apoyos de FONAES a través de dichas organizaciones sociales.

Nota: Las empresas sociales de financiamiento (ESF) se incluyen dentro de los primeros 6 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. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII)

- R: En lo que respecta al “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, a fin de disminuir la probabilidad de que los representantes obtengan recursos de FONAES sin que los miembros de la organización se enteren, como sucedió en algunos casos en la evaluación de campo. (Sustento: Información de Gabinete y Campo. Diseño: VII.5)
- R: En lo que respecta al “apoyo para el desarrollo y consolidación de las Organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales”, en el caso de solicitar contratación de asesores y capacitación de estructuras operativas, se considera relevante 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, a fin de tener información sobre el efecto que podría tener la capacitación y/o asesoría



otorgada. Lo anterior puede ser un mecanismo útil tanto para la elegibilidad de los apoyos que otorgue FONAES como para el impacto de dichos apoyos. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.5)

- F: Los apoyos para Estudios Especializados, Promoción de las ESF, Fusiones y Capacitación Especializada de las ESF, deben ser mantenidos como parte del esquema integral de apoyos desde el nacimiento hasta la consolidación de las Empresa Sociales, en este caso del tipo particular de Empresas Sociales, orientadas a actividades de ahorro y crédito popular que, por su relevancia, cuentan con una regulación específica, la Ley de Ahorro y Crédito Popular. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.5)



## VIII. Conclusiones de la Evaluación de Diseño

- F: FONAES forma parte de los programas de la Secretaría de Economía orientados a promover la competitividad de las empresas, aumentar las oportunidades de emprendimiento, acrecentar la generación de empleos y el desarrollo económico del país entre los segmentos de bajos ingresos, y actualmente tiene como objetivo aumentar el acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables bajo la figura de empresa social.
- F. FONAES es un programa social que muestra consistencia entre su diseño conceptual y operativo.
- F: Con respecto a las organizaciones que persiguen beneficios económicos, se encuentran sobre todo las cooperativas o empresas privadas que se comprometen con fines sociales o comunitarios. Estas empresas sociales contribuyen de manera favorable al desarrollo local al contratar personal de los alrededores, articular a proveedores locales y ser una fuente de ingresos para la región, y en muchos caso son cooperativas, lo cual implica una distribución más equitativa de las ganancias privadas.
- F: El Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad surgió en 1991 con el objeto de *“impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos que se brinden a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares”*. En el año 2009, tiene el objetivo de *“contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos”*. **En esencia, el Programa mantiene el objeto por el que fue diseñado.** (Diseño: II)



- **F:** La estrategia de: ***“Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades”***, tiene una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND)**, las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.3)
- **F:** La estrategia de: ***“Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio Establecido”***, tiene una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND)** y el **Programa Sectorial de Economía 2008 – 2012 (PSE)**, las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.3) **F:** La estrategia de: ***“Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos”***, tiene una amplia correspondencia con varias de las estrategias establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012** y el **Programa Sectorial de Economía 2008 - 2012**, las cuales pueden orientar al programa para seguir objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- **F:** **La mayoría de estrategias y apoyos** que ofrece el Programa **muestran paralelismo con lo expuesto en el marco teórico relevante sobre la Economía Social y con la experiencia internacional.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3, III.6, IV.4)
- **F:** **Los apoyos enfocados a personas vulnerables** (discapacitados y mujeres), **además** de mostrar paralelismo con lo expuesto en el marco





teórico relevante sobre la Economía Social y con la experiencia internacional, **son apoyos que mejor caracterizan a las empresas con compromisos sociales.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3, III.6, IV.4)

- **F: El apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social es de gran relevancia al beneficiar a los socios de las ESF y sus comunidades,** además de permitir que los grupos o empresas sociales puedan allegarse de recursos que de otra manera difícilmente hubieran podido conseguir<sup>106</sup>. Al respecto, este apoyo incide de manera muy importante en la expectativa de éxito de los proyectos productivos de la población objetivo al generar opciones de ahorro y crédito popular para la población objetivo, además de que con estas acciones el programa está generando una alternativa a sí mismo, pues el desarrollo de opciones de ahorro y crédito constituye una alternativa viable de financiamiento de los proyectos productivos de la población objetivo. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.3, IV.4)
- **F: Existe completa vinculación de los objetivos y estrategias de FONAES con las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y con el Programa Sectorial de Economía 2007 – 2012,** ya que todas las estrategias de FONAES se corresponden con varios objetivos del PND y del PSE. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.1)
- **F: Existe un gran número de referencias en el PND asociadas a las estrategias de FONAES** consistentes en apoyar la inversión en la apertura

---

<sup>106</sup> Actualmente, el 62.9% de las empresas sociales tienen acceso al financiamiento, de este porcentaje, tienen acceso al financiamiento por parte de bancos el 64.4%, por parte de cajas de ahorro populares el 55.6%, por parte de fondos el 14.2%, por parte de organizaciones civiles el 15.7%, a través de un prestamista local el 22.5% y sólo el 9.4% afirmó tener acceso a algún otro medio de financiamiento.



o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades, promover el desarrollo de habilidades empresariales y capacitación, así como el fomento de la banca social. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.1)

- F: **En cuanto a los elementos que intervienen en el cálculo del IRS se aprecia que no existen variables que capten expresamente el compromiso social del proyecto apoyado, ya que no se incluyen variables relacionadas con grupos vulnerables, como por ejemplo, el número de mujeres en la empresa, cuánto son indígenas, las personas con discapacidad, adultos mayores, personas en situación de calle, etc. No obstante, dentro de los apoyos actuales del FONAES existen las vertientes de apoyo a mujeres y personas con discapacidad, estos apoyos deben consolidarse con los apoyos para abrir y ampliar un negocio y adecuar el IRS para que califique con base al compromiso social de las empresas que solicitan apoyos.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.2)
- F: Los apoyos para Estudios Especializados, Promoción de las ESF, Fusiones y Capacitación Especializada de las ESF, deben ser mantenidos como parte del esquema integral de apoyos desde el nacimiento hasta la consolidación de las Empresa Sociales, en este caso del tipo particular de Empresas Sociales, orientadas a actividades de ahorro y crédito popular que, por su relevancia, cuentan con una regulación específica, la Ley de Ahorro y Crédito Popular. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.5)



- R: **FONAES debe contar con un documento en el cual se identifique y defina el problema que se pretende solucionar.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1)
- R: Se recomienda – con base en el Decreto mediante el cual se fundó FONAES, el Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo FONAES establecido en las 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**, de acuerdo a los términos de referencia, más que *“la falta de acceso al financiamiento comercial de la población de bajos ingresos que desea realizar proyectos productivos viables y sustentables”*, **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 adecuadas. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.1)
- R: De acuerdo al problema focal propuesto por la Evaluación, la unidad de apoyo deben ser las empresas sociales. Las cuales, con el objeto de maximizar la probabilidad de éxito de los proyectos productivos, y buscando minimizar la probabilidad de excluir del apoyo de FONAES a la población en condiciones de pobreza que cuente con proyectos productivos viables, se deben considerar empresas sociales a las personas que se encuentran en pobreza patrimonial hasta el decil VIII, de acuerdo al ENIGH: 6,251



personas (empresas) potenciales. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.2)

- R: 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. 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. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3.3, III.6.5)
- R: FONAES debe atender los problemas de coordinación existentes al interior de de los grupos sociales que reciben sus apoyos. Independientemente de la posibilidad teórica de problemas de coordinación y de parasitismo existen, por ejemplo, casos de beneficiarios ficticios que fueron utilizados por los responsables de los proyectos productivos para obtener apoyos de FONAES, y que nunca participaron en dichos proyectos.
- R: Se encontraron apoyos que el programa no otorga para incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas como son: 1) Identificar nuevas oportunidades productivas y mejores esquemas de organización en colaboración con las Instituciones de Educación Superior y con organizaciones empresariales 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. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3.5)
- R: Se recomienda que los apoyos que contribuyen al espíritu empresarial, capacidades técnicas y mayores capacidades administrativas, deban ser



por etapas: Estrategia 1: Capacitar de manera obligatoria 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 Estrategia 2: Realizar capacitaciones y talleres más especializados. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo. Diseño: III.3.5)

- D: Se puede apreciar que el proceso de desconcentración tiene por objeto que los órganos desconcentrados, como es el caso del FONAES cuenten con autonomía técnica que les permita desarrollar sus labores con libertad de las dependencias de la administración pública de que dependen, sin embargo debe notarse que los diversos órganos desconcentrados con que cuenta la administración pública en México, cuentan con diferentes grados de autonomía, para el caso del FONAES esta autonomía puede ser considerada como limitada pues tiene como principales características que: fue creado por disposición del Jefe del Ejecutivo y es un órgano inferior a un organismo, pues no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propios<sup>107</sup>. Al respecto, el Programa podría alinear de mejor manera su diseño institucional a los objetivos de eficacia y eficiencia si lograra constituirse como un organismo con personalidad jurídica propia y por tanto con patrimonio propio; sin embargo, debe señalarse que estas características en la actualidad son más comunes en organismos que desempeñan funciones de regulación y vigilancia en sectores considerados estratégicos para la economía mexicana o bien que revisten trascendencia por sus características específicas de tal manera que requieren de atención especializada. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.7.2)

---

<sup>107</sup> Cortés, Josefina. Orden Jurídico Administrativo y Mejora Regulatoria. ITAM-COFEMER, México, 2001. Pág. 32



- R: **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, **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, existe un faltante con respecto a lo señalado en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social**, por lo que 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”.* (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.1)
- R: **Misión del Programa**, con respecto al alineamiento de la Misión con los elementos para la consolidación de las empresas sociales expuesto en el apartado sobre los Aspectos conceptuales de la Economía Social **es correcto**, ya que se consideran los tres grandes temas como son la inversión, capacitación, producción y comercialización. Sin embargo, **es importante hacer dos precisiones**; la primera, es que **el término “financiamiento”** contiene implícitamente los conceptos de ahorro-inversión, por lo cual **no es necesario incluir estos últimos en el texto**. La segunda es que nuevamente **se escapa 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 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” (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.1)*

- R: **Objetivo del Programa**, el Objetivo del Programa **no hace mención del compromiso social de estas empresas** a fin de darle un sentido en términos de lo expuesto en el apartado sobre los aspectos conceptuales de la Economía Social, ya que el objetivo así expuesto podría confundirse con el de otros programas de apoyo a productores de bajos ingresos como el caso de Opciones Productivas de SEDESOL. 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”*. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.1, IV.3)
- R: **En lo que respecta a los “Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados” y “Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales”**, es recomendable que **el programa busque capitalizar la experiencia y conocimiento de las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil que comprueben estar orientadas a atender problemáticas** asociadas a la desigualdad y discriminación en entornos urbanos, a brindar asistencia a las comunidades para impulsar iniciativas de desarrollo local mediante ideas innovadoras, la creación y consolidación de empresas y la correcta explotación de los recursos locales, entre otras. En particular, la formulación de proyectos productivos locales puede ser coordinada por una asociación u organización de la sociedad civil que



cuente con amplia experiencia y desempeño satisfactorio en la incubación y consolidación de proyectos productivos que establezca los requerimientos de capacitación y transferencia de tecnología con la cual deben de contar las empresas que aspiren a integrarse a las cadenas productivas. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: III.3, III.6, IV.4)

- R: La línea de acción 2.1.2 (**Apoyo para capacitar y asesorar a negocios establecidos**), con base en el apartado de Aspectos Conceptuales de la Economía Social, **se recomienda** apoyar a los productores en el **desarrollo de una visión estratégica de su actividad y la elaboración de un plan de negocios**. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.4, III.3)
- R: La línea de acción 1.2.2. (**Apoyo en especie para incubación de negocios**) **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, por lo cual los ejercicios de incubación de negocios correspondientes a proyectos comunitarios podría revestir características particulares que debieran considerarse en la capacitación del emprendedor comunitario, a fin de impulsar proyectos productivos en los que participa toda la comunidad. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: IV.4)
- R: Se elaboró la Matriz de Marco Lógico del programa, en la cual se tuvieron en cuenta los aspectos anteriormente señalados, y se procedió al análisis de involucrados a fin de detectar los diferentes motivos e intereses de las organizaciones, autoridades, grupos de interés e individuos tienen en la ejecución del FONAES. De este ejercicio **se considera que el sujeto de atención debe ser las empresas sociales**. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.1)





- R: **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 y, por el otro, los apoyos necesarios para la consolidación de los proyectos productivos. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.1)
  
- R: **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 es necesario incorporar dicha relación, de esta manera, al tener mayor información las organizaciones acerca de la población objetivo y el tipo de proyectos en una determinada región, es de esperarse que la tasa de mortalidad empresarial sea menor en los apoyos gestionados a través de las organizaciones, que lo gestionados directamente con FONAES, por lo que las organizaciones deben atender aquellos espacios donde el Programa no tenga atención directa a la población objetivo debido a que en estos lugares la atención a través de las mismas es más eficiente. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.3.2)
  
- R: Se recomienda la nueva Matriz de Marco Lógico, en la cual se estableció como Fin: “Contribuir a mejorar ingresos de los integrantes del proyecto productivo”, como Propósito: “Consolidar los proyectos productivos de las Empresas Sociales”, y se establecieron 7 componentes:
  1. Emprendimiento y constitución de Empresas Sociales;
  2. Empresas Sociales cuentan con recursos para emprender proyectos;
  3. Empresas Sociales cuentan con recursos para ampliar sus proyectos;
  4. Empresas Sociales tienen mayores capacidades técnicas;



5. Empresas Sociales que cuentan con mayores capacidades administrativas;
6. Empresas Sociales tienen promoción comercial, y
7. Mentores y Organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales.

(Sustento: Información de Gabinete. Diseño: V.6)

- R: Del marco teórico conceptual sobre la Economía Social, **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 empleos en regiones rurales marginadas o polígonos urbanos en situación de pobreza.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **Los grupos sociales, al igual que las personas físicas solamente deberán de acceder a ciertos apoyos (ampliación y apertura),** a fin de constituirse en empresas legalmente constituidas (personas morales) ante la autoridad hacendaria y que cuenten con las capacidades necesarias que garanticen mayores probabilidades de éxito del negocio. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **El proceso de evaluación de las solicitudes presenta una importante debilidad** en la primera de sus etapas (Opinión técnica) en cuanto a los apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio, ya que se evalúa por parte de las Representaciones Federales de FONAES en el mismo proceso los proyectos para abrir un negocio como aquellos para ampliar un negocio, siendo que existe una diferencia cualitativa de fondo entre iniciar un negocio y ampliar uno ya existente. El problema es 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. **Por lo tanto, se sugiere que los apoyos descritos en el numeral 8 de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES se separen entre los dirigidos para abrir un negocio y aquellos dirigidos a ampliar un negocio, estableciendo criterios diferentes para cada uno de estos conceptos.** En particular, los apoyos para abrir un negocio deberían de venir 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 Negocios. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1, III.3)

- **R: En la tercera etapa del proceso de evaluación (Calificación) se presenta una importante debilidad asociada al Índice de Rentabilidad Social (IRS), ya que no se discrimina entre proyectos. Por lo que se recomienda que se tomen en cuenta en el IRS a aquellos proyectos que son mayoritariamente llevados a cabo 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 esta es la principal característica de la economía social como se expuso en el apartado sobre Marco teórico (Aspectos conceptuales de la Economía Social) y la Experiencia internacional. También, 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.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1, III.3)



- R: **En lo que respecta al apoyo 8.3.1.** “Apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio”, **se recomienda separar este apoyo entre los estudios para los apoyos para abrir un negocio y los apoyos para ampliar un negocio.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **Para el apoyo comprendido en el numeral 9.2.2** de las Reglas de Operación para 2009 de FONAES “Apoyos en especie para la Incubación de Negocios”, dado a que es un apoyo fundamental para personas que, de forma individual o en grupo, deseen emprender un negocio, **se considera necesario que este tipo de apoyo se otorgue previamente al otorgamiento de apoyos en efectivo o para garantizar un crédito destinado a abrir un negocio.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)
- R: **Se estima conveniente que los numerales 11 y 12** de las Reglas de Operación de FONAES **se amplíen para apoyar a organizaciones de la sociedad civil que brinden capacitación, asesoría y asistencia técnica a personas físicas, grupos y empresas sociales para abrir un negocio en zonas de alta y muy alta marginación y en polígonos urbanos en pobreza.** Esta nueva modalidad de apoyo, junto con los talleres de Incubación de Empresas otorgados previamente a personas físicas, grupos y empresas sociales serían herramientas fundamentales para asegurar que los apoyos en capital físico y de trabajo para abrir un negocio cuenten con mayores posibilidades de éxito. La permanencia de estos apoyos estarían condicionados a un desempeño eficiente de los proyectos productivos que hayan obtenido apoyos de FONAES a través de dichas organizaciones sociales (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.1)



- R: En cuanto al IRS, el **“Grado de Marginalidad del Municipio donde se ubique el proyecto”** no parece adecuado debido a que pueden existir diferencias importantes entre localidades de un mismo municipio, por lo que **se recomienda que este elemento sea sustituido por el Grado de Marginalidad de la Localidad donde se ubique el proyecto”**, y en este caso podría existir duplicidad entre éste y el **“Espacio territorial prioritario”** por lo que **se recomienda la eliminación de este último** ya que el grado de marginación por localidad parece tener la suficiente potencia para focalizar los recursos hacia donde hay mayor pobreza. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.2)
- R: **Dado a que el Programa presenta susceptibilidad a complementariedad** de sus apoyos con programas como *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 recomienda que FONAES informe, en la medida de sus posibilidades, a sus beneficiarios de la posibilidad de ser beneficiarios de otros tipos de acciones que contribuyan a complementar sus apoyos.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2)
- R: **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 beneficiario. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2)
- R: En el caso de los apoyos para el desarrollo y consolidación de la banca social el proceso de evaluación es adecuado, resaltando solamente que **es necesario reestructurar los apoyos diversos para equiparlos con las**



**mismas etapas que se ha señalado para los apoyos para abrir y ampliar los negocios establecidos.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.3)

- R: De acuerdo a las reglas de operación vigentes 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, FONAES puede **recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.1.5)
- R: Del análisis de duplicidad realizado, **se recomienda que FONAES refuerce el criterio de apoyar proyectos que cuenten con un claro compromiso social**, a fin de 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 Introducción y Desarrollo del Financiamiento Rural. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VI.2)
- R: 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.

Al respecto, **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 sociales.** (Sustento: Información de Gabinete. Diseño VII).

- **R. Todos los esquemas de incubación y consolidación de empresas sociales deberán ser diseñados para permitir su evolución 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 para poder hacer, entre otras, comparaciones tipo benchmark entre las diferentes representaciones federales, capacitadores y empresas sociales, para mejorar el desempeño e impacto de los esquemas, y 2) Utilizar grupos de control para hacer inferencias adecuadas sobre el diseño e impacto de las incubadoras, para lo cual se deben hacer comparaciones con grupos de control de empresas sociales no incubadas similares. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño VII).
- R: A fin de comprobar la calidad de la información generada por el programa acerca del desempeño de los proyectos productivos apoyados , se recomienda que la primera evaluación de impacto se realice respecto al Programa de Incubación, debido a que el mismo cuenta con grupos de tratamiento y de control bien definidos. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII).



- R: Se presentó una propuesta para estructurar las acciones de FONAES de una forma tal que permita alcanzar de mejor manera el cumplimiento del objetivo del Programa. 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 cual permite 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.(Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII)

Se propone que los componentes se agrupen en cuatro estrategias, que señalen una senda de otorgamiento de los apoyos óptima. Las estrategias y componentes que se proponen son:

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 y Organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación y consolidación de las Empresas Sociales (comprende el Componente 7. Mentores y Organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos y capacidades suficientes para gestionar apoyos para empresas sociales).

Nota: Las empresas sociales de financiamiento (ESF) se incluyen dentro de los primeros 6 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.

(Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII)

- R: En lo que respecta al “apoyo para el desarrollo y consolidación de los Mentores y organizaciones de la sociedad civil 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, a fin de disminuir la probabilidad de que los representantes obtengan recursos de FONAES sin que los miembros de la organización se enteren, como sucedió en algunos casos en la evaluación de campo. (Sustento: Información de Gabinete y Campo. Diseño: VII.5)
- R: En lo que respecta al “apoyo para el desarrollo y consolidación de los mentores y organizaciones de la sociedad civil que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales“, en el caso de solicitar contratación de asesores y capacitación de estructuras operativas, se considera relevante 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, a fin de tener información sobre el efecto que podría tener la



capacitación y/o asesoría otorgada. Lo anterior puede ser un mecanismo útil tanto para la elegibilidad de los apoyos que otorgue FONAES como para el impacto de dichos apoyos. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII.5)

- R. 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 patrocinados 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 condicionado a que los mismos demuestren su vocación productiva, a un desempeño satisfactorio de los proyectos productivos que hayan apoyado, y a la introducción de mecanismos estrictos de supervisión del desempeño de los proyectos productivos apoyados por las mismas. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII)
  
- R. En base a los casos de mejores prácticas de organizaciones de la sociedad civil que promueven el desarrollo económico local presentados en el apartado anterior y diversos estudios que existe sobre los planes de formación para micro empresarios, se sugiere establecer los siguientes criterios de elegibilidad para las organizaciones de la sociedad civil que deberían ser apoyadas por FONAES:
  - a) Contar con un diagnóstico y una estrategia de desarrollo económico local.



- b) Comprobar que el personal cuenta con las capacidades y experiencia para promover la creación y consolidación de proyectos productivos y el desarrollo económico local.
  - c) Presentar a detalle un plan de formación empresarial.
  - d) Presentar, en su caso, a detalle un plan de capacitación técnica.  
(Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII)
- R. Para incrementar rápidamente la consolidación de los proyectos productivos apoyados por FONAES, el programa debería implantación de mecanismos competitivos de asignación de fondos con base en el desempeño comparativo de los proyectos productivos apoyados directamente por el programa, o por diferentes organismos intermedios como las organizaciones de la sociedad civil, y otras estructuras como los mentores.

Al respecto, los mentores serían agrupaciones de expertos externos a FONAES y a las organizaciones de la sociedad civil, los cuales deberán de acreditar que cuentan con calificaciones profesionales y empresariales suficientes, además de suficiente experiencia con un desempeño satisfactorio en el desarrollo de las diferentes actividades relacionadas a la creación y consolidación de los proyectos productivos, a juicio del programa o de un organismo certificador de prestigio. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII)

- R. Para evitar problemas de información asimétrica y dado el pobre desempeño que han tenido a la fecha los apoyos de FONAES a proyectos productivos gestionados por las organizaciones sociales, la asignación de los apoyos de FONAES para proyectos productivos específicos apoyados por cualquier organismo intermedio debería estar fuertemente condicionada.



En particular, ambos tipos de organismos intermediarios, los mentores y organismos de la sociedad civil deberían estar sujetos a una fuerte regulación de desempeño comparado de resultados de sus proyectos productivos, mediante el cual solo se continuaría apoyando a los que tengan un desempeño productivo satisfactorio o, por lo menos, superior a la media poblacional de los proyectos productivos apoyados por FONAES. La información generada acerca del desempeño de los proyectos productivos apoyados directamente por el programa, o en forma indirecta a través de los organismos intermedios, debería ser pública. (Sustento: Información de Gabinete. Diseño: VII).



# EVALUACIÓN DE PROCESOS



## I. Introducción

El presente apartado contiene los resultados de la evaluación de los procesos que integran la Evaluación Integral 2009 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES).

Se aplicó el Enfoque del Marco Lógico (EML), avalado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como eje rector de la evaluación, diseño, ejecución, y desempeño del FONAES.

El EML identifica y pondera las debilidades, fortalezas y áreas de oportunidad del programa para mejorar su eficiencia, efectividad, y desempeño, con el propósito de incrementar los beneficios hacia la población objetivo.

Por su parte, para la muestra seleccionada de representaciones federales, basada en los resultados de Indicadores de Gestión proporcionados por FONAES, se obtuvieron **Indicadores de Desempeño** para cada uno de los procesos, para evaluar su eficacia, oportunidad, suficiencia, y pertinencia en sus diferentes niveles. Asimismo, se identificaron los aspectos críticos en la operación y se presentan recomendaciones.

La evaluación de los procesos se realizó mediante trabajo de campo y de gabinete. El *Estudio de Gabinete se realizó por medio del* análisis de los procesos contenidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) publicadas el 29 de diciembre del 2008, vigentes en el año 2009 y de los manuales de procedimientos institucionales correspondientes. El objetivo de este análisis fue describir los procesos e identificar la congruencia de los mismos con la normatividad.

En el *Estudio de Campo* se realizó un análisis de la operación de FONAES a través de entrevistas a operadores del Programa tanto a nivel central, como en



representaciones federales. Las entrevistas se aplicaron a personal operativo y directivo, y permitieron conocer en la práctica y al detalle el funcionamiento del Programa.

Los objetivos particulares de la evaluación de procesos fueron los siguientes:

1. La descripción de la operación del Programa a través de sus procesos operativos en los diferentes niveles en que se llevan a cabo.
2. La medida en que los procesos operativos de FONAES son eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes para el logro de sus objetivos.
3. La identificación y descripción de las buenas prácticas que fortalecen la capacidad de operación de FONAES, así como aquellos problemas que obstaculizan su operación.
4. La medida en que los procesos manifestados en las ROP y en el funcionamiento cotidiano de FONAES son adecuados, aplicables, deficientes o insuficientes para lograr los objetivos.
5. Los resultados de un análisis detallado de la evaluación de los proyectos, la selección de los beneficiarios, la entrega de los apoyos y el seguimiento de los proyectos, como procesos críticos para una adecuada gestión y desempeño de FONAES.
6. La efectividad de la coordinación entre los diferentes actores que intervienen en la operación de FONAES tales como organismos intermedios, instituciones microfinancieras y grupos sociales, entre otros; y en su caso, de la coordinación con otros programas federales o estatales relevantes con los que se puede generar complementariedades, duplicidades o sinergias.
7. La percepción que tienen los actores involucrados en los procesos respecto a los servicios y la satisfacción de los beneficiarios sobre éstos.



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

---

En cada uno de los apartados se incluyen las conclusiones y recomendaciones que contribuyan a mejorar los procesos en todos los niveles, a fin de que el Programa atienda efectivamente a la población que padece el problema focal identificado.





## II. Metodología

El marco teórico de referencia de la evaluación de procesos fue el Modelo establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este modelo comprende los siguientes procesos: Planeación, Difusión, Solicitud de Apoyos, Selección de Beneficiarios, Producción y Compra de Apoyos, Distribución de Apoyos, Entrega y Utilización. El siguiente cuadro nos muestra la correspondencia entre la denominación e identificación de los procesos de FONAES y el Modelo de Procesos CONEVAL.

Procesos FONAES	Procesos CONEVAL
Planeación	Planeación
Programación	
Presupuestación	
Difusión	Difusión
Recepción de Solicitudes	Solicitud de Apoyos
Evaluación	Selección de Beneficiarios
Priorización	
Autorización	
	Producción y Compra
Formalización y Entrega	Distribución
	Entrega
Comprobación de la Correcta Aplicación de los Recursos	Utilización
Seguimiento	

La evaluación de procesos se realizó en dos etapas: estudio de gabinete y estudio de campo.

### II.1. Estudio de Gabinete

Por medio de esta evaluación se analizaron los procesos operativos que realiza FONAES a partir de las Reglas de Operación 2009 y los Manuales de Procedimientos correspondientes para verificar la congruencia de los mismos con el Modelo CONEVAL. La metodología específica aplicada para cada uno de los 7 apartados de la evaluación de procesos se describe en el siguiente cuadro:



Apartado	Metodología
<b>Descripción de la Operación y los Procesos del Programa</b>	<p>Se identificaron las características generales que describen el objetivo del Programa, tipos de apoyo que otorga, la población objetivo, cobertura y el mecanismo de focalización.</p> <p>Se elaboró un Flujograma General de Procesos cuyo objetivo fue presentar de forma gráfica los diferentes procesos para la entrega de apoyos a la población objetivo.</p> <p>A partir de los Manuales de Procedimientos Institucionales se analizaron los procesos particulares de cada uno de los apoyos comparándolos de forma gráfica (flujogramas) con base al modelo propuesto por el CONEVAL.</p>
<b>Identificación y Etiquetado de Procesos</b>	<p>Se compararon los procesos FONAES con los procesos del modelo CONEVAL con el objeto de identificar los compatibles y no compatibles.</p>
<b>Medición de Atributos de los Procesos</b>	<p>Se aplicó la Metodología del Índice Atributo-Proceso para evaluar en qué medida los procesos operativos del programa son eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes para el logro de sus objetivos.</p>
<b>Descripción de Problemas y Buenas Prácticas en la Operación</b>	<p>Se aplicó la matriz del Modelo Lógico de Procesos Kellog, para comparar los procesos descritos por el personal operativo en las entrevistas realizadas y las Reglas de Operación 2009, con objeto de encontrar discrepancias entre ellas, e identificar actores, actividades y recursos utilizados.</p> <p>Asimismo, por medio de las entrevistas a personal operativo se identificaron los problemas y buenas prácticas de operación de los procesos.</p>
<b>Percepción y satisfacción</b>	<p>En la encuesta a beneficiarios (personas físicas y grupos sociales), se realizaron tanto entrevistas semi-estructuradas como preguntas de percepción y satisfacción.</p>
<b>Algunos resultados relevantes para la operación del Programa</b>	<p>Se utilizó la encuesta aplicada a los socios de las empresas sociales, para identificar la coordinación, sinergia, complementariedad y/o duplicidad, de los apoyos de FONAES con los de otros programas federales o estatales.</p> <p>La focalización del programa se verificó en dos etapas:</p> <p>a) Focalización vía ingresos de los beneficiarios. Se realizó un estudio de gabinete comparando los ingresos de los beneficiarios encuestados, que de acuerdo con las Reglas de Operación 2009 se deben de ubicar en los deciles I a VIII con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p> <p>b) Focalización vía consolidación. Por medio del Cuestionario dirigido a Responsables de la Ejecución de los Proyectos, se detectó la magnitud en que FONAES ha apoyado para la ampliación de los proyectos y las alternativas que hubieran utilizado los beneficiarios para ampliar su proyecto, en caso de no haber recibido el apoyo del programa.</p>
<b>Fortalezas y Debilidades Operativas del Programa y Recomendaciones</b>	<p>Se aplicaron entrevistas semi-estructuradas con dos vertientes: 1) entrevista cerrada, con un cuestionario preestablecido y 2) entrevista abierta, que es una conversación abierta, tanto a operadores centrales, como de las representaciones federales de la muestra de trabajo de campo, desde personal de ventanilla u operativo hasta personal ejecutivo. Las entrevistas identificaron los antecedentes y descripción de problemas a los que se enfrentan, sus causas, consecuencias en la operación del Programa y sugerencias para su solución.</p>



## II.2. Estudio de Campo

El estudio de campo consideró los siguientes elementos: diseño de cuestionario, selección de representaciones federales, levantamiento de la información.

### *II.2. 1 Diseño del cuestionario*

Como instrumento de recolección de información se diseñó un cuestionario de entrevista semi-estructurada, con los siguientes apartados: programa, datos del entrevistado, y problemas (causas, consecuencias, incidencias y sugerencias de solución) (anexo 8).

### *II.2. 2 Selección de Representaciones Federales*

Los criterios para seleccionar las representaciones federales que serían encuestadas fueron los siguientes:

1. Con el propósito de lograr una consistencia entre la evaluación realizada por medio de los beneficiarios y los operadores del programa, se seleccionaron representaciones en las que también se encuestarían a los beneficiarios.
2. Tomando en consideración las sugerencias del CONEVAL y del personal directivo de FONAES, se determinó: a) que la selección de las representaciones federales a encuestar tomara como base el ranking de los Indicadores de Gestión de las representaciones federales que proporcionó FONAES, b) para lograr la representatividad de la muestra, se decidió dividirla en tres grupos de dos cada uno de acuerdo a los resultados de dicho ranking: alto, medio y bajo, c) de la aplicación de estos criterios se



seleccionaron las representaciones federales de Hidalgo, Distrito Federal, Oaxaca, Chihuahua, Guerrero y Chiapas.

Ranking <sup>108</sup>	Calificación	Representaciones Federales
80% o superior	Alto	Hidalgo y Distrito Federal
Igual o mayor a 60% y menor a 80%	Medio	Oaxaca y Chihuahua
Menor a 60%	Bajo	Guerrero y Chiapas

### II.2.3 Levantamiento de la información

Se realizaron 52 entrevistas, 14 en oficinas centrales y 38 en representaciones federales.

	Número de Entrevistas
Total	52
Oficinas Centrales	14
Representaciones Federales	38

A continuación se presenta una relación del personal entrevistado por estado:

1. Representación Federal de Chiapas: En la entrevista de la RF de Chiapas se encontraron el Representante Federal; el Subdirector de Proyectos primarios; el Subdirector de enlace administrativo; el Jefe de Departamento Regional; un Jefe de Departamento por honorarios; el Coordinador Profesional Dictaminador (Técnico); un Técnico Regional; y dos Técnicos por honorarios.
2. Representación Federal de Chihuahua: Se obtuvo información del Representante Federal; dos Jefes de Departamento; y tres Especialistas de Supervisión.

<sup>108</sup> El Ranking considera los siguientes elementos: ejercicio de los recursos otorgados para subsidios a la inversión, oportunidad en la autorización de los apoyos, comprobación de la correcta aplicación de los recursos, empleos generados o conservados y otorgamiento de apoyos para mujeres y personas con capacidades diferentes.



3. Representación Federal del Distrito Federal: Se obtuvo información del Subdirector de Área; del Subdirector Administrativo; del Jefe de Departamento de Seguimiento; del Jefe de Departamento de Evaluación de Proyectos y del Asistente del Representante Federal.
4. Representación Federal de Guerrero: Se obtuvo información del Representante Federal; de un Jefe de Departamento; de un Subdirector de Área; de dos Técnicos Supervisores B; dos Jefes de Departamento de Oficina Regional; y de un personal de Enlace Administrativo.
5. Representación Federal de Hidalgo: Se obtuvo información del Representante Federal; de dos Jefes de Departamento de la Oficina Regional Pachuca; y de un Jefe de Departamento de la Oficina Regional Huichapan.
6. Representación Federal de Oaxaca: Se obtuvo información de la Representante Federal, Ejecutivo encargado de supervisión, responsable de la oficina regional Valles, Subdirector de Área y un Jefe de Departamento.
7. Oficinas Centrales: Se obtuvo información del Director General Adjunto de Fortalecimiento Institucional a Empresas Sociales de Financiamiento y Fondos; del Director de Fortalecimiento Institucional a Empresas Sociales de Financiamiento y Fondos; del Subdirector de Fortalecimiento Institucional a Empresas Sociales de Financiamiento y Fondos; de la Directora de Fondos; del Director de Empresas Sociales y Financiamiento; del Coordinador de Comunicación Social; del Jefe de Información; del Director de Planeación y Análisis; del Subdirector de Análisis, Diseño y Desarrollo; del Subdirector Norte de Empresas Sociales, Agrícolas y Forestales; del Jefe de Departamento de Tesorería; del Jefe de Departamento de Aportaciones, Recuperaciones y Programas Gubernamentales y de un miembro del Comité Regional.



### II.2. 4 *Sistematización de la información*

Se capturaron las entrevistas y los resultados se presentan en el apartado 7 de Fortalezas y Debilidades Operativas del Programa y Recomendaciones. Asimismo, los Formatos de las Entrevistas Semi-estructuradas aplicadas en las delegaciones federales se encuentran en el anexo no. 8.

### II.3. Características del Programa

Las estrategias del programa FONAES para otorgar los apoyos para la creación y consolidación de proyectos productivos son las siguientes:

1. Apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades.
2. Promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un Negocio Establecido.
3. Fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.

En el marco de las estrategias mencionadas, el FONAES ha diseñado los siguientes 8 apoyos:

1. Apoyos para Fortalecer los Negocios Establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados.
2. Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales.
3. Atención a solicitudes de apoyo para abrir o ampliar un negocio y para estudios que evalúen la conveniencia de abrir o ampliar un negocio.



4. Apoyos en Especie.
5. Atención a solicitudes de apoyos en efectivo para fortalecer los negocios establecidos.
6. Atención de solicitudes y comprobación de la correcta aplicación de recursos de los apoyos denominados ampliación de cobertura. Fusión, promoción, estudios especializados y otros servicios para el desarrollo y consolidación de la banca social.
7. Apoyos en especie para el desarrollo y consolidación de la banca social.
8. Registro de Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP), Empresas Sociales de Financiamiento (ESF), Fideicomisos y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM) ante el FONAES para operar el esquema de capitalización de apoyos.

Conforme a las Reglas de Operación 2009 (ROP 2009), publicadas el 29 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, así como los Manuales de Procedimientos Institucionales, los apoyos que ofrece FONAES se otorgan por medio de los siguientes procesos de operación:

<b>Procesos FONAES</b>
Planeación
Difusión
Recepción de Solicitudes
Evaluación
Priorización
Autorización
Formalización y Entrega
Comprobación de la Correcta Aplicación de los Recursos
Seguimiento



### II.4. Estructura de la Evaluación de Procesos

La Evaluación de Procesos está estructurada en siete secciones o temas de investigación en donde se presentan los objetivos perseguidos, la metodología específica aplicada, los resultados y las conclusiones y recomendaciones de la sección. A continuación se mencionan las secciones:

1. Descripción de la Operación y los Procesos del Programa
2. Identificación y Etiquetado de Procesos
3. Medición de Atributos de los Procesos
4. Descripción de Problemas y Buenas Prácticas en la Operación
5. Percepción y satisfacción
6. Algunos resultados relevantes para la operación del Programa
7. Fortalezas y Debilidades Operativas del Programa y Recomendaciones

Para el análisis de las 7 secciones mencionadas se elaboraron 8 anexos que corresponden a los formatos requeridos por el CONEVAL:

Anexo 1: Ficha de características generales del Programa

Anexo 2. Ficha de Descripción General de Procesos y Flujograma General

Anexo 3. Ficha Narrativa de Procesos y Flujogramas

Anexo 4. Ficha de Identificación y Etiquetado de Procesos

Anexo 5: Fichas Electrónicas de Indicadores de este documento

Anexo 6. Ficha de Análisis de Congruencia entre la Operación y la Normatividad

Anexo 7: Ficha resumen de indicadores, fortalezas y debilidades de los procesos

Anexo 8. Formato de Entrevistas Semi-estructuradas





### III. Descripción de la operación y los procesos del Programa

El objetivo del presente apartado es identificar y describir la operación del Programa a través de sus procesos operativos en los diferentes niveles. Los procesos del Programa operan de acuerdo con el siguiente esquema:

DESCRIPCIÓN
<p><b>PUBLICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CONVOCATORIA</b><sup>109</sup></p> <p>El Comité Técnico Nacional de FONAES aprueba las convocatorias, tomando como base el modelo general contenido en el Anexo 6 de las Reglas de Operación, las cuales contendrán las fechas de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo en sus Representaciones Federales, así como las bases de participación y los plazos en que expedirá sus resoluciones.</p> <p>Las convocatorias se difunden en la dirección electrónica <a href="http://www.fonaes.gob.mx">www.fonaes.gob.mx</a> así como en las oficinas de sus Representaciones Federales, entre otros medios de difusión.</p>
<p><b>RECEPCIÓN DE SOLICITUDES</b></p> <p>Esta etapa está a cargo de las Representaciones Federales de FONAES y consiste en verificar que el giro del negocio para el cual se solicita el apoyo esté incluido en el catálogo de FONAES, así como el cumplimiento de los requisitos para solicitar apoyo. Únicamente se aceptarán las solicitudes de los Promoventes que reúnan los requisitos y presenten la documentación correspondiente.</p>
<p><b>EVALUACIÓN DE SOLICITUDES</b></p> <p>Se inicia el proceso de evaluación de las solicitudes aceptadas en su primera etapa, en los términos siguientes:</p> <p><b>a) Opinión Técnica.</b> Esta etapa, consiste en evaluar la conveniencia del negocio, a partir del estudio que presente el solicitante, así como en emitir una opinión técnica, positiva o negativa.</p> <p>La opinión técnica estará a cargo de las Representaciones Federales de FONAES y se podrá complementar con el apoyo de agentes técnicos externos.</p> <p>El resultado de esta etapa será opinión positiva o negativa.</p> <p>Cuando la evaluación del estudio presentado por el solicitante contenga errores u omisiones que se consideren subsanables, el Representante Federal correspondiente lo comunicará por escrito al solicitante, quien contará con un plazo máximo de cinco días hábiles, a partir de que sea notificado, para subsanarlas y reingresar el estudio. Este plazo se agregará al plazo máximo señalado en el inciso b) del numeral 15 de las Reglas de Operación.</p> <p>Las solicitudes con opinión técnica positiva serán sometidas a la etapa de verificación y las solicitudes con opinión técnica negativa serán comunicadas a sus Promoventes en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que se emita la opinión.</p> <p><b>b) Verificación.-</b> Esta etapa está a cargo de las Representaciones Federales de FONAES y tiene por objeto verificar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La existencia de los Solicitantes y que la solicitud de apoyo responde a su iniciativa;</li><li>• El cumplimiento del criterio de elegibilidad de escasez de recursos;</li><li>• La existencia de los bienes que, en su caso, se aportan para la ejecución del proyecto, sus condiciones de</li></ul>

<sup>109</sup> Para los apoyos de la banca social, aunque si se realiza el proceso de difusión no es mediante convocatoria.



## DESCRIPCION

uso y su valor comercial;

- Los Apoyos que, en su caso, el solicitante haya recibido previamente del FONAES y que comprobó la correcta aplicación del apoyo otorgado; y
- En el caso de solicitudes de apoyo que incluyan la adquisición de ganado, verificar con la Delegación Federal de SAGARPA la no duplicidad y/o complementariedad de dichas solicitudes.

La verificación se hará con base en las declaraciones escritas y los documentos que proporcionen los Solicitantes y, en su caso, incluirá una visita de campo, cuando a juicio del Representante Federal de FONAES sea imprescindible efectuarla para constatar lo necesario.

El Representante Federal deberá elaborar un acta de dicha verificación, en la cual expondrá los motivos por los cuales efectuó o no la visita de campo, así como sus resultados.

El resultado de esta etapa será determinar las solicitudes con verificación positiva o negativa.

En el caso de grupos o empresas sociales, cuando el número de integrantes o socios elegibles por su escasez de recursos sea menor al necesario para obtener el monto de apoyo solicitado, podrá emitirse la verificación como positiva, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Que el monto máximo que sea procedente otorgar mantenga la viabilidad del negocio; y
- Que el solicitante exprese por escrito, su disposición a emprender el negocio con una aportación de FONAES menor a la solicitada originalmente;

Si la disminución de la aportación de FONAES hace inviable el negocio y el solicitante manifiesta por escrito su disposición a aportar los recursos faltantes, ingresando un documento de modificación de la estructura financiera correspondiente y demostrando fehacientemente su capacidad de aportación adicional, la verificación podrá ser emitida como positiva.

Las solicitudes con verificación positiva serán sometidas a la etapa de calificación y aquellas con verificación negativa serán comunicadas a sus Promoventes en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de la visita de verificación.

**c) Calificación.-** Las solicitudes de apoyo con verificación positiva se califican mediante el Índice de Rentabilidad Social (IRS), el cual es un cálculo ponderado que involucra los siguientes elementos:

- Número de ocupaciones generadas por cada 100 mil pesos de apoyo.
- Número de personas beneficiadas por cada 100 mil pesos de apoyo.
- Habiten en un municipio ubicado en microrregión o algún polígono urbano de pobreza.
- Grado de Marginalidad del Municipio donde se ubique el proyecto.
- Multiplicador de los recursos aportados por FONAES.
- Adhesión al esquema de capitalización de Apoyos.

En el caso de grupos o empresas sociales, el pertenecer a un municipio ubicado en microrregión o algún polígono de pobreza, se tomará como bueno si por lo menos la mitad más uno de los integrantes o socios elegibles tiene tal característica.

Para constatar que habita en un municipio ubicado en microrregión se utilizará la información aportada acerca del domicilio de la Persona Física o de los integrantes o socios del grupo o Empresa Social solicitante.

Para constatar que habita en un polígono urbano de pobreza, se utilizará la constancia expedida por la Delegación Federal de SEDESOL que, en su caso, entregue la Persona Física o los integrantes o socios del grupo o Empresa Social solicitante.

Las solicitudes empatadas en calificación, se desempatarán por la fecha de presentación de la misma.

## PRIORIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES

Una vez calificadas las solicitudes con verificación positiva por cada entidad federativa, se ordenarán de mayor a menor, según su IRS.



## DESCRIPCIÓN

Con base en lo anterior y en el techo presupuestal establecido en el Programa Operativo Anual (POA), el FONAES preasigna recursos a cada una de las solicitudes con verificación positiva, con base en el orden previamente referido, hasta agotar el techo presupuestal respectivo y elaborará un proyecto de acuerdo para cada una.

Dichos proyectos de acuerdos se someterán al proceso de autorización de los Comités Técnicos Regionales o del Comité Técnico Nacional, según corresponda.

### AUTORIZACIÓN DE SOLICITUDES

Se someten los proyectos a la autorización del Comité que corresponda.

#### a) A cargo de los Comités Técnicos Regionales.

Los Comités Técnicos Regionales del FONAES podrán autorizar las solicitudes con verificación positiva y ordenadas conforme al IRS por las Representaciones Federales de FONAES, de hasta 600 mil pesos.

Dichos comités sesionarán a partir de la fecha de inicio de recepción de solicitudes, una vez al mes de manera ordinaria y las que sean necesarias de manera extraordinaria, para conocer los proyectos de acuerdo, deliberar y resolver lo conducente.

Con base en los acuerdos de la sesión respectiva, el representante federal comunicará por escrito a los Promoventes, en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que el Comité Técnico Regional respectivo emita sus acuerdos.

#### b) A cargo del Comité Técnico Nacional.

El Comité Técnico Nacional del FONAES podrá autorizar las solicitudes con verificación positiva y ordenadas conforme al IRS por sus Representaciones Federales, cuyos montos sean superiores a 600 mil pesos.

Este comité sesionará a partir de la fecha de inicio de recepción de solicitudes, una vez al mes de manera ordinaria y las que sean necesarias de manera extraordinaria, para conocer los proyectos de acuerdo, deliberar y resolver lo conducente.

Sesiona el comité Técnico respectivo.

Tratándose de solicitudes de apoyo al desarrollo y consolidación de la banca social quien sesiona es el Comité Técnico Nacional.

### Formalización y entrega de recursos

La formalización y entrega de los recursos se sujetará a lo siguiente:

- a) El promovente cumplirá los requisitos para la recepción del apoyo autorizado.
- b) Mediante la firma del Convenio de concertación correspondiente, FONAES y el promovente formalizarán los términos y condiciones del apoyo, incluyendo las obligaciones de comprobación de la aplicación de los recursos
- c) El Convenio suscrito podrá rescindirse, modificarse o terminarse anticipadamente, conforme a las Reglas de Operación.
- d) La entrega del apoyo se realizará contra la firma del Convenio y la póliza o contra recibo correspondiente.

En el caso de los Apoyos para garantizar un crédito para abrir o ampliar un negocio, el apoyo autorizado se depositará en la entidad financiera o crediticia que otorgue el crédito al beneficiario, cuando éste presente:

- ✓ Durante la entrega de la documentación inicial, una carta de intención de la entidad crediticia.
- ✓ Previo a la formalización del apoyo con el FONAES, el proyecto de contrato de crédito expedido por la entidad financiera o crediticia, firmado al menos por el solicitante.

e) En caso de ministraciones subsecuentes, la entrega de los Apoyos será contra la comprobación de la correcta aplicación de los recursos de la ministración anterior; la firma de la póliza o el contra recibo; y la comprobación de que el beneficiario está cumpliendo o ha cumplido con la capacitación técnica, administrativa o empresarial a que, en su caso, se haya comprometido.

### Comprobación de la aplicación de los recursos.

Los Beneficiarios comprobarán y entregarán al FONAES, en un plazo no mayor a 60 días hábiles, contados a partir de la entrega de los recursos, copia de los documentos que cumplan con los requisitos fiscales y que comprueben de manera fehaciente, la aplicación de los recursos.

La dictaminación de la correcta o incorrecta aplicación del recurso se hará con base en las declaraciones escritas y la documentación presentada por el beneficiario y, en su caso, incluirá una visita de campo,



DESCRIPCION
cuando a juicio del Representante Federal del FONAES sea imprescindible efectuarla para constatar lo necesario. La emisión del dictamen correspondiente se hará dentro de los 10 días hábiles siguientes a que concluya su elaboración. Los recursos que no se destinen a los fines autorizados, se reintegrarán a la Tesorería de la Federación.
<b>Seguimiento de los Apoyos otorgados.</b> El FONAES, a través de sus Representaciones Federales, dará seguimiento a los proyectos apoyados, efectuando 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, podrá recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial. En caso de que el beneficiario reciba de FONAES algún apoyo para fortalecer su negocio, se podrá omitir alguna o ambas visitas de seguimiento, siempre y cuando la información que se busca obtener a través de éstas, sea posible obtenerla en gabinete y se integre al expediente respectivo

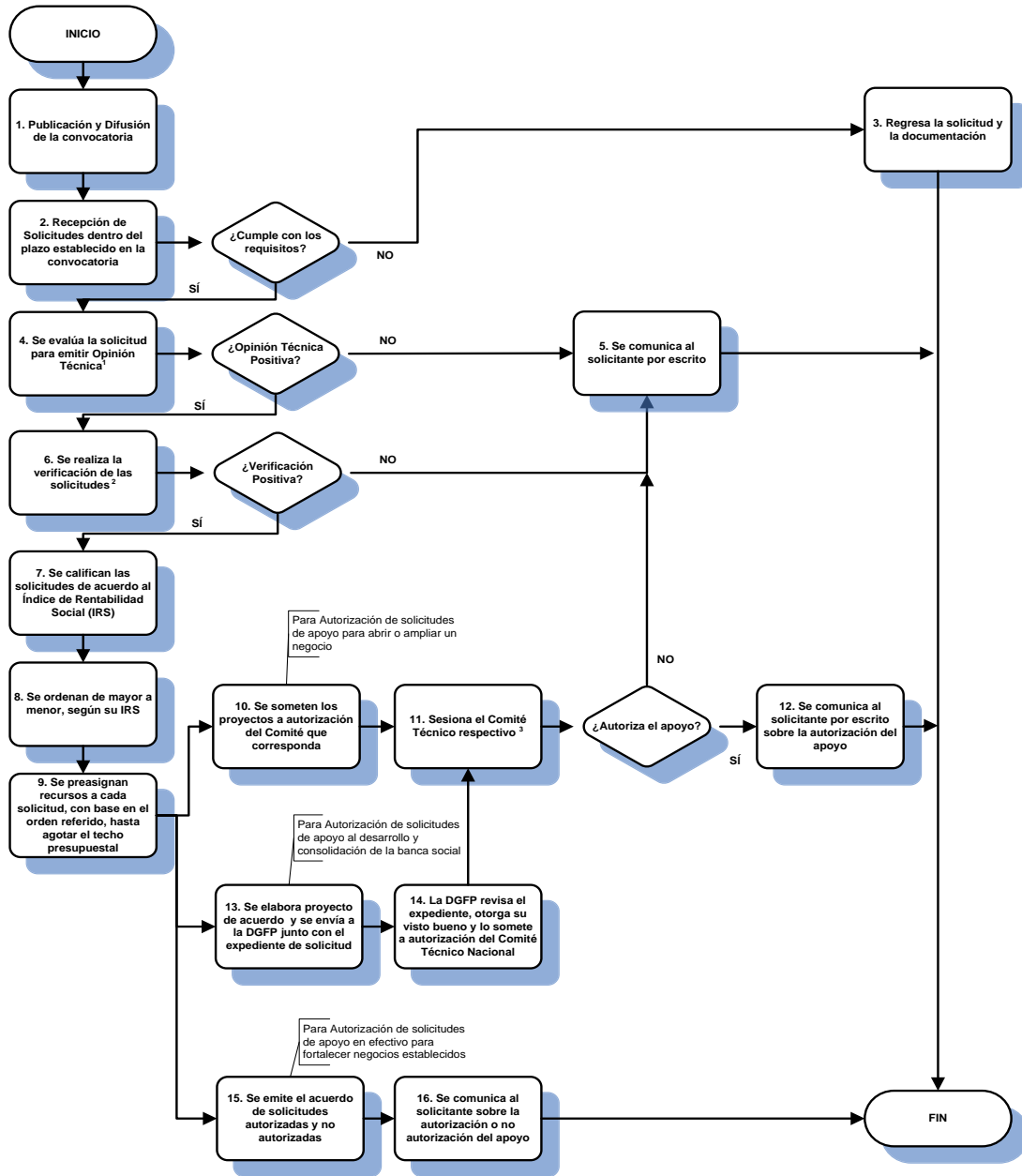
Debe observarse que la operación general de procesos del FONAES es responsabilidad del Gobierno Federal a través de sus oficinas centrales y representaciones federales. Sin embargo, por medio de las entrevistas se constató que los gobiernos municipales y estatales participan de forma complementaria en la etapa de difusión del programa.

Los procesos descritos se presentan en el Flujograma General<sup>110</sup> en 16 actividades:

<sup>110</sup> Para los apoyos de la banca social, aunque si se realiza el proceso de difusión no es mediante convocatoria.



FLUJOGRAMA GENERAL DE PROCESOS FONAES 2009



1 En solicitudes de apoyo para abrir o ampliar un negocio, se evalúa la conveniencia del negocio. En de solicitudes de apoyo al desarrollo y consolidación de la banca social y apoyos en efectivo para fortalecer negocios establecidos, se evalúa la justificación y consistencia del servicio solicitado.

2 En solicitudes de apoyo para abrir o ampliar un negocio se verifica la existencia de solicitantes, criterios de elegibilidad, apoyos recibidos previamente y correcta aplicación de los recursos. En solicitudes de apoyo al desarrollo y consolidación de la banca social y apoyos en efectivo para fortalecer negocios establecidos, se verifican los apoyos recibidos previamente, la cantidad de apoyos recibidos y la correcta comprobación de los apoyos.

3 En solicitudes de apoyo al desarrollo y consolidación de la banca social quien sesiona es el Comité Técnico Nacional.



Adicionalmente se desarrollaron los siguientes anexos:

- **Anexo 1 Ficha de Características Generales del Programa** que describe el objetivo del Programa, tipos de apoyo que otorga, la población objetivo, cobertura y el mecanismo de focalización.
- **Anexo 2 Flujograma General de Procesos.** Se elaboró para fines de estudio y el objetivo es presentar de forma gráfica los diferentes procesos para la entrega de apoyos a la población objetivo. Se contemplaron los flujogramas existentes en las Reglas de Operación del 2009 de los diversos apoyos<sup>111</sup> y se revisaron los procedimientos institucionales con el fin de determinar cuáles eran los puntos de coincidencia y cuales las partes en que difieren.

### III.1. Descripción empírica

El objetivo de esta sección es conocer el funcionamiento en campo de FONAES, a través de encuestas y entrevistas semi-estructuradas e identificar sus principales procesos.

La metodología para el desarrollo de este apartado incluyó los siguientes elementos:

1. Para cada tipo de apoyo otorgado por el FONAES se realizó un flujograma de los procesos que se realizan, con el propósito de utilizarlo como guía para las entrevistas con el objetivo de verificar si la operación se realiza conforme a la normatividad establecida en las Reglas de Operación 2009.

---

<sup>111</sup> No se contemplaron los apoyos en especie debido a que no existe un flujograma que lo represente y el objetivo del análisis es utilizar información existente en las Reglas de Operación vigentes.



2. Se aplicaron 52 entrevistas, 14 en oficinas centrales y 38 en 6 representaciones federales.

### III.2. Resultados

De acuerdo con los entrevistados, la operación de los procesos FONAES se realiza en lo general en apego a las reglas de operación.

No obstante, destacan las siguientes dificultades expresadas por los entrevistados:

REPRESENTACIÓN FEDERAL	PROBLEMA	UBICACIÓN DEL PROBLEMA EN EL PROCESO
CHIAPAS	<p>Falta información completa en los trípticos para difusión, debido a que no contribuyen a facilitar la operación del Programa.</p> <p>Los trípticos no poseen información específica sobre todos los requisitos para ser beneficiario (información para integrar un expediente), lo que requiere de tiempo para explicar la información de los trípticos.</p> <p>Se detecta el problema cuando las personas que leen los trípticos, terminan en las oficinas pidiendo más información relacionada con el Programa.</p>	DIFUSIÓN
CHIAPAS	<p>Se percibe que la presentación de las reglas de operación, vía Internet, no es apropiada. Cuando las personas piden información a los operadores del programa, en general, ellos los canalizan a la página de internet de FONAES, donde pueden leer las ROP. Sin embargo, la lectura de las ROP, por parte de las personas, no es suficiente porque terminan regresando con los operadores para resolver dudas. Al parecer no son claras, lo que ocasiona que operadores del programa tengan que utilizar tiempo para explicar las ROP</p>	REGLAS DE OPERACIÓN
CHIAPAS	<p>Restricciones para acceder a la información del SIEL. Aunque se pusieron candados al SIEL para que los operadores no tuvieran acceso a modificaciones para tener un mejor control sobre la calidad de información del SIEL, es susceptible de tener errores e información incompleta sobre los proyectos.</p> <p>El problema surge en diferentes etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Cuando los operadores se equivocan al estar capturando información en el SIEL, ya que no son capaces de corregir esos errores.</li> <li>2) Cuando se están llenando los anexos y reportes, los operadores no son capaces de utilizar la información capturada en el SIEL y, por lo tanto, deben de repetir el proceso de captura de la información.</li> <li>3) Cuando es necesario actualizar información sobre los beneficiarios, el SIEL no permite que los operadores lo hagan.</li> <li>4) Cuando los operadores requieren información de otros estados.</li> <li>5) Cuando los operadores requieren bases de datos específicas, etc.</li> </ol> <p>Como consecuencia, la Representación Federal tiene que utilizar recursos para</p>	USO DE SIEL (RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN)



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

	<p>generar una base de datos alterna al SIEL, para poder tener un mejor control operativo. Se están utilizando recursos para sustituir al SIEL, dadas las restricciones.</p> <p>El problema hace que los operadores tengan que utilizar recursos (tiempo) para re-capturar la información, lo que implica un cuello de botella en la operación del programa.</p>	
<b>CHIHUAHUA</b>	<p>Recursos limitados para realizar la difusión de los apoyos, debido a que las oficinas centrales de FONAES no proporcionan los suficientes recursos económicos para que la Representación Federal pueda realizar la difusión de los apoyos.</p> <p>Además, tampoco da libertad para que la misma Representación pueda pagar inserciones en medios de comunicación.</p>	<b>DIFUSIÓN</b>
<b>CHIHUAHUA</b>	<p>Los solicitantes se presentan en los últimos días de la convocatoria. Por lo regular, se presentan en los últimos días antes de que se cierre la ventanilla para la recepción de solicitudes, lo que ocasiona que se presente sobrecarga de trabajo para todo el personal de la Representación Federal, y que el personal descuide su trabajo al tener que apoyar al personal que realiza la recepción y, además todos terminan muy tarde su jornada laboral.</p>	<b>RECEPCIÓN DE SOLICITUDES</b>
<b>CHIHUAHUA</b>	<p>El espacio de tiempo entre la publicación de los manuales de procedimientos y la convocatoria es muy corto para revisarlos a detalle y seguir al ciento por ciento para evaluar los proyectos.</p> <p>Se han presentado ocasiones en las que los manuales han llegado por partes, con varias actualizaciones. Esto ocasiona que se esté trabajando conforme a los manuales que se tienen en ese momento, se reciben, revisan y evalúan las solicitudes con base a ellos. Tiempo después, llega una actualización de los manuales y se tiene que volver a revisar y evaluar las solicitudes (que ya están en proceso) conforme a los nuevos manuales.</p> <p>Se pierde mucho tiempo porque los manuales no se elaboran con de forma oportuna, ni se analizan a detalle de tal manera que no tengan que hacerles tantas actualizaciones.</p> <p>Existe sobrecarga de trabajo para todo el personal debido a que cuentan con poco tiempo para llevar a cabo sus actividades correspondientes</p>	<b>EVALUACIÓN</b>
<b>CHIHUAHUA</b>	<p>Elección por parte de FONAES de una institución financiera que no cuenta con la infraestructura física y humana para atender a los beneficiarios.</p> <p>El problema se presenta porque se eligió a BANSEFI como la institución donde se les depositaría el apoyo a los beneficiarios, siendo que dicha institución no cuenta con las sucursales ni personal suficiente para atenderlos, lo que representa que los beneficiarios recorran distancias muy grandes y tarden mucho tiempo en que los atiendan para abrir una cuenta para que se le deposite el apoyo por parte de FONAES</p>	<b>ENTREGA DE LOS APOYOS</b>
<b>CHIHUAHUA</b>	<p>Dificultad para realizar visitas de campo oportunas para comprobar la correcta aplicación de recursos y dar un seguimiento.</p> <p>Manifiestan que surgieron circunstancias ajenas a la Representación Federal, que ponían en riesgo la integridad física del personal que se encarga de realizar las visitas de campo para comprobar la correcta aplicación de los recursos otorgados, así como el seguimiento, por lo cual, se tuvieron que posponer las fechas de su realización.</p> <p>El riesgo se presentó cuando el personal tenía que acudir a lugares de la sierra donde había problemas de "balaceras" entre grupos armados.</p>	<b>COMPROBACIÓN DE LA APLICACIÓN DE RECURSOS Y SEGUIMIENTO</b>





## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Tiempo limitado para presentar anexos al COTER. Con la falta de tiempo que se otorga entre la evaluación y la celebración de la sesión del Comité Técnico Regional (COTER), no contempla un tiempo específico para elaborar los anexos que se presentan ante los demás miembros, lo que ocasiona que los miembros participantes no cuenten con los días de anticipación establecidos en las Reglas de Operación para la revisión de los proyectos presentados por los demás miembros.	<b>PLANEACIÓN (ROP)</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Recursos limitados para realizar la difusión de los apoyos que se observa con respecto a la demanda presentada.	<b>DIFUSIÓN</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Falta de un programa o calendario para la recepción de solicitudes.  Las Reglas de Operación no incluyen un calendario de ventanillas y fechas de apertura, lo que ocasiona que el personal que realiza este proceso no puede programar el resto de sus actividades y/o funciones.  Las últimos días de cada ventanilla se saturan debido a que tanto los solicitantes como el personal de la Representación no saben si se abrirá otra ventanilla de recepción.	<b>RECEPCIÓN DE SOLICITUDES</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Tiempo muy corto para evaluar solicitudes y dar respuesta al solicitante.  En la publicación de las Reglas de Operación del FONAES, se establecen 45 días para dar respuesta a los solicitantes después del cierre de ventanilla. Durante el periodo, en los últimos días, se reciben más de 300 solicitudes y la carga de trabajo se incrementa sustancialmente, lo que ocasiona que se tengan que evaluar y dar respuesta, lo cual minimiza la calidad de la evaluación por la cantidad y el tiempo.	<b>EVALUACIÓN</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Dificultad para realizar anexos y entregarlos oportunamente al Comité Técnico Regional para la autorización de solicitudes.  Por la falta de tiempo que se otorga entre la evaluación y la sesión del Comité Técnico Regional (COTER), se complica la realización de todos los anexos que se deben de requisitar y subir a la cuenta electrónica, para dicho efecto, lo que genera que no todos los miembros cuenten con la información con 5 días de antelación que se marcan en las Reglas de Operación.  Lo anterior ocasiona que los miembros participantes no cuenten con los días de anticipación que marcan las Reglas de Operación para su oportuna revisión así como la preparación de la sesión.	<b>AUTORIZACIÓN</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Comprobación del uso de los recursos fuera de tiempo o de forma incorrecta. Los beneficiarios, al momento de acreditar el uso de los recursos, ya no consideran el plazo permitido como obligatorio para acreditar, así como los documentos autorizados para ellos: 1) porque el plazo no considera las etapas de algunos proyectos para su aplicación y 2) porque algunos bienes y/o servicios no pueden acreditarse con documentos fiscales.  Las consecuencias se presentan por el envío de beneficiarios a la Dirección General Jurídica por no comprobar con documentos fiscales y en el plazo autorizado.	<b>COMPROBACIÓN DE LA APLICACIÓN DE RECURSOS</b>
<b>HIDALGO</b>	La población llega a pedir información sobre los apoyos en los últimos días de la convocatoria.  Cuando llegan los solicitantes no se les proporciona toda la información completa de cómo funcionan los apoyos por la carga de trabajo en la Representación.	<b>RECEPCIÓN DE SOLICITUDES</b>



<b>GUERRERO</b>	La capacidad de operación es insuficiente en la recepción y análisis de la información. Insuficientes recursos presupuestales y humanos para realizar la verificación	<b>RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN DE SOLICITUDES</b>
<b>OAXACA</b>	La sobrecarga de trabajo que tienen las Representaciones Federales. La concentración de responsabilidades en las Representaciones Federales, pues toda la responsabilidad se les delega a ellas. Falta de recursos humanos y materiales.	<b>TODOS LOS PROCESOS</b>

Como parte del análisis se elaboró el siguiente producto:

- **Anexo 3 Flujogramas de los Procesos** donde se identificaron los procesos de FONAES de forma gráfica con base al modelo propuesto por el CONEVAL. En este anexo se describe la operación del programa por medio de sus procesos operativos en los distintos niveles donde se llevan a cabo. Los procedimientos institucionales de cada uno de los apoyos, se analizaron separándolos por cada proceso conforme al modelo CONEVAL.

### III.3. Conclusiones del Apartado

1. Los procesos FONAES corresponden en su estructura y diseño de forma suficiente y exhaustiva comparados con el esquema y marco de referencia del Modelo CONEVAL.
2. De acuerdo con los entrevistados, la operación de los procesos FONAES se realiza en lo general en apego a las Reglas de Operación.
3. No obstante, destacan las siguientes dificultades expresadas por los entrevistados: a) son insuficientes los recursos materiales y humanos asignados para desarrollar esta etapa de forma eficiente, b) es reducido el plazo de evaluación, c) son insuficientes los recursos destinados a la



difusión, d) se presentan retrasos en la difusión de manuales de procedimientos y capacitación al personal responsable directo de realizar la evaluación, d) que la recepción de solicitudes presenta una aguda concentración hacia el final del periodo establecido por la convocatoria, lo que satura al personal responsable de evaluar, tiene un efecto negativo en la calidad de la evaluación, y podrían autorizarse proyectos que deberían de haber sido rechazados o a la inversa, e) las Reglas de Operación son poco claras para los solicitantes, f) la operación del sistema integral en línea (SIEL), en el que se registran las operaciones, es deficiente y compleja, g) la entrega de apoyos por medio de BANSEFI es deficiente, debido a que su infraestructura y sucursales son limitadas, y h) existen retrasos en la integración de expedientes para las sesiones del Comité Técnico Regional.

4. De las 16 actividades que incluye el flujograma general de procesos, se detectaron 4 puntos claves de decisión en el proceso de otorgamiento de los apoyos, cuyo denominador común es la interrupción del proceso y la posibilidad de rechazo de los proyectos: 1) revisión de documentos al momento de la recepción de solicitudes; 2) emisión de la opinión técnica positiva o negativa de la conveniencia del proyecto; 3) verificación, en donde se analiza que los solicitantes cumplan con los criterios de elegibilidad, apoyos recibidos previamente y otros requisitos y 4) autorización de los apoyos emitida por los Comités Técnicos.
5. 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.
6. En el proceso de evaluación, en la etapa de verificación se incluye un criterio subjetivo, ya que se dispone que *a juicio* del Representante Federal



de FONAES se realizará una visita de campo, lo que introduce un elemento de desigualdad en la evaluación de los proyectos.

7. 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 en proyectos que avanzan en las etapas de recepción de solicitudes y emisión de opinión técnica, pero que desde un inicio no cumplían el requisito de elegibilidad.
8. No existe un sólo nivel de autoridad responsable de la autorización de todos los tipos de apoyos y su determinación en las reglas de operación 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 alguno de los Comités. En las solicitudes de apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social, sólo el Comité Técnico Nacional es quién emite la autorización y, en 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.

### III.4. Recomendaciones

1. Respecto de la 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.
2. Que la Dirección de Planeación y Evaluación de forma conjunta con los responsables de la evaluación de proyectos en las representaciones



federales establezcan criterios y parámetros para determinar la realización de visitas de campo.

3. 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 verificación de elegibilidad y después emisión de opinión de procedencia (en las reglas de operación 2009 denominada opinión técnica).
4. Definir con mayor precisión los niveles de las autoridades responsables de autorizar los diversos tipos de apoyos.
5. Resulta evidente que uno de los principales factores que determinan la calidad del proceso de evaluación es la dotación de recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo, y que tanto en representaciones federales como en oficinas centrales consideran necesario su incremento. No obstante, la factibilidad de incremento o reasignación de plazas y presupuesto por unidad administrativa debería sustentarse en parámetros concretos de demanda vs infraestructura administrativa asignada.



#### IV. Identificación y etiquetado de procesos

##### IV.1. Objetivo

Utilizar el Modelo de Procesos identificado por el CONEVAL para identificar y etiquetar los procesos de FONAES para cada uno de sus niveles de operación.

##### IV.2. Metodología

En este apartado se identificaron y etiquetaron los procesos del programa FONAES comparándolos con el modelo de procesos CONEVAL.

Adicionalmente, se elaboró la **Ficha de Identificación y Etiquetado de Procesos** (anexo 4) con el objeto de detectar los procesos compatibles y no compatibles con el Modelo de Procesos CONEVAL, se revisarán cada uno de los procesos de FONAES para identificar si coinciden en cuanto a las actividades inherentes al mismo.

##### IV.3. Resultados

El siguiente cuadro nos muestra la comparación entre los procesos de FONAES y el Modelo de Procesos CONEVAL.



Procesos FONAES	Procesos CONEVAL
Planeación	Planeación
Programación	
Presupuestación	
Difusión	Difusión
Recepción de Solicitudes	Solicitud de Apoyos
Evaluación	Selección de Beneficiarios
Priorización	
Autorización	
	Producción y Compra
Formalización y Entrega	Distribución
	Entrega
Comprobación de la Correcta Aplicación de los Recursos	Utilización
Seguimiento	

#### IV.4. Conclusiones del Apartado

- Los procesos de planeación, programación y presupuestación realizados por FONAES están incluidos en el proceso de Planeación de CONEVAL.
- El proceso de difusión FONAES corresponde al mismo proceso señalado por CONEVAL.
- El proceso de recepción de solicitudes FONAES corresponde a las mismas actividades de Solicitud de Apoyos de CONEVAL.
- Los procesos de evaluación, priorización y autorización de FONAES están comprendidos en el proceso de selección de beneficiarios de CONEVAL.
- El proceso de producción y compra identificado por CONEVAL no se encuentra definido como un proceso particular en FONAES, sin embargo sí se realiza como una actividad en el otorgamiento de Apoyos en Especie.
- El proceso de entrega de FONAES agrupa los procesos de distribución y entrega de CONEVAL, ya que se realizan las mismas actividades sólo que se identificaron con diferente nombre y desagregadas.
- Los procesos de comprobación de la correcta aplicación de los recursos y seguimiento de FONAES corresponde al proceso de utilización de CONEVAL.



## V. Medición de atributos de los procesos

### V.1. Objetivo

Medir el desempeño de los procesos identificados y poder determinar la eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia de los mismos.

### V.2. Metodología

En el marco de las Reglas de Operación 2009, a través de las entrevistas realizadas se obtuvo la información requerida para la medición de atributos.

Se aplicó la Metodología<sup>112</sup> del Índice Atributo-Proceso que a continuación se describe:

El índice Atributo-Proceso está basado en los formatos y anexos requeridos por el CONEVAL. La intención de este índice es encontrar en qué medida los procesos operativos del programa son eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes para el logro de sus objetivos. Este índice permitirá encontrar en qué medida los procesos manifestados en las Reglas de Operación y en el funcionamiento cotidiano del programa son adecuados, aplicables, deficientes o insuficientes para lograr los objetivos.

Para generar el índice por atributo (Eficacia, Oportunidad, Suficiencia y Pertinencia) y Proceso (Planeación, Difusión, Solicitud, Selección de Beneficiarios, Producción y compra de apoyos, Distribución, Entrega, y Utilización), se tomó en cuenta la estructura de los indicadores de desempeño (Anexo 5 Fichas de Indicadores), divididos por procesos y por atributos.

---

<sup>112</sup> La nota metodológica para la obtención de los indicadores se encuentra en el Anexo 5.





Las Fichas de Indicadores (anexo 5) describen los atributos de desempeño de los procesos como eficacia, oportunidad, suficiencia, y pertinencia en las Representaciones Federales y oficinas centrales de FONAES contenidas en la muestra para el estudio.

Adicionalmente, se realizó una evaluación del desempeño de las representaciones federales, consideradas en la muestra, en la operación de procesos, los resultados de este ejercicio se presentan en el anexo 7 “resumen de indicadores”.

### V.3. Medición del Atributo Eficacia

El nivel de eficacia promedio de todos los procesos en las 6 representaciones federales es del 88%. El menor nivel se reporta en Chiapas con el 78% y la representación federal mejor evaluada resultó Hidalgo con 92%.

Analizando los resultados por proceso, destacan los bajos registros observados en los procesos de difusión y selección de beneficiarios. Este resultado es consistente con las opiniones obtenidas por medio de las entrevistas a operadores del programa.

Asimismo, los resultados sobresalientes en todas las representaciones federales fueron para los procesos producción y compra, distribución y entrega.



Atributo: Eficacia						
Proceso	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca
Planeación	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Difusión	N.C.*	N.C.*	N.C.*	N.C.*	N.C.*	N.C.*
Solicitud	0.91	0.85	0.88	0.72	0.77	0.88
Selección de Beneficiarios <sup>113</sup>	0.41	0.71	0.60	0.72	0.77	0.76
Producción y compra de apoyos	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Distribución	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Entrega	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Utilización	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
<b>Promedio</b>	<b>0.80</b>	<b>0.92</b>	<b>0.91</b>	<b>0.91</b>	<b>0.92</b>	<b>0.94</b>

Fuente: Elaboración propia.

\* No se tomó en cuenta NC y No Aplica para elaborar el promedio.

El proceso de Planeación no es desarrollado por las Representaciones Federales (RF's), debido a que es una actividad centralizada en la Dirección General de Planeación y Evaluación de FONAES, por lo que no existe información de planeación para ningún atributo.

En el proceso de Difusión, debido a la inexistencia de un indicador que mida “el número de solicitantes que se enteran del programa a través de su difusión”, no se considero para obtener la calificación del atributo de eficacia.

En el caso de selección de beneficiarios, es importante mencionar que en la RF de Chiapas los entrevistados consideraron que el programa no tiene una “metodología específica para la selección de beneficiarios potenciales, explícita, replicable y transparente” ya que el programa selecciona beneficiarios a partir de un conjunto de personas que desean presentar proyectos; para ello, los entrevistados indican que, por ejemplo, una selección apropiada de beneficiarios sería que el programa fuera a las universidades en busca de proyectos productivos realizados por estudiantes. Es importante indicar, que en este caso, el indicador castiga la eficacia del programa, más que la de la RF. Al respecto, los

<sup>113</sup> La medición de la eficacia en el proceso de selección de beneficiarios se determinó por el Modelo CONEVAL que considera como indicador “el porcentaje de solicitudes aceptadas respecto al total de solicitudes presentadas”



entrevistados de las demás RF's indicaron que si existía y, en general, se remitieron al Índice de Rentabilidad Social y a las Reglas de Operación. Por otro lado, el indicador está por debajo de 77% debido a que el número de solicitudes aceptadas, con respecto a las presentadas, es bajo, para la mayoría de las RF's: Chiapas=82%; Chihuahua=41.5%; Distrito Federal=20.4%; Guerrero=43%; Hidalgo=54.7; Oaxaca=52%.

En lo que respecta a la eficacia en la distribución de apoyos, se descartó el indicador de "Existencia de especificaciones sobre la forma de transportar el bien o equipo del prestador del servicio, para asegurar su adecuada entrega en el punto de destino", debido a que no aplica para ningún apoyo del programa.

En cuanto al proceso de entrega, existe un indicador que mide el tiempo de la entrega del apoyo. Para medir la eficiencia en este indicador, sólo se tomó su existencia, derivado a la heterogeneidad de las respuestas ya que el tiempo dependerá del tipo de apoyo entregado. En las RF's de Chiapas, Distrito Federal, Guerrero e Hidalgo indicaron tardarse 10 días, tomando en cuenta las reglas de operación; en Chihuahua un día, al ingresar los datos al padrón de beneficiarios; y en Oaxaca 120 días, por reglas de operación. Por otro lado, la RF de Oaxaca fue la única entidad que no cumplió al 100% su entrega de apoyos (entregó 170 y tenía programado entregar 173); pero, dado el número pequeño de apoyos no entregados, no se reflejó en el índice de eficiencia.

En lo que respecta a la eficacia en el seguimiento de utilización de apoyos: utilización, el indicador de "Existencia de instrumentos para dar seguimiento a la población beneficiaria posterior a la entrega" posee dos elementos: 1) "Se cuenta con información que demuestre la existencia de los mecanismos y/o instrumentos", 2) "Existen registros del seguimiento que se le da a la población beneficiaria". En este caso, todas las RF's indicaron la existencia de ambos



elementos; sin embargo, en la RF de Chiapas se mencionó que el elemento 1 no existe.

Finalmente, en promedio, se observa que la RF de Chiapas es la que tiene un índice de eficacia más bajo. Sin embargo, hay que recalcar que el índice es bajo debido a que los entrevistados argumentaron que tuvieron una percepción de inexistencia de una metodología por parte del Programa.

#### V.4. Medición del Atributo Oportunidad

Para obtener el índice de oportunidad en la distribución de apoyos, se consideró que un cumplimiento del 100% cuando el “Número de días de retraso en la entrega al punto de destino respecto de la fecha límite” es igual a cero. Lo que sucedió en todas las RF’s.

Atributo: Oportunidad						
Proceso	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca
Planeación	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Difusión	1.00	1.00	1.00	N.C	N.C	1.00
Solicitud	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Selección de Beneficiarios	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Producción y compra de apoyos	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Distribución	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Entrega	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Utilización	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
<b>Promedio</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta al atributo oportunidad en la solicitud de apoyos, el único indicador evaluado es la duración del periodo de recepción de solicitudes. Sin



embargo, dada la heterogeneidad<sup>114</sup> de las respuestas (que van desde 13 días hasta 8 meses), se optó por tomar en cuenta tan sólo la existencia del indicador.

En cuanto al proceso de utilización, existe un indicador que mide el “tiempo promedio después de la entrega del apoyo, en que comienza el proceso de seguimiento”. Para medir la oportunidad en este indicador, sólo se tomó su existencia, debido a la heterogeneidad de las respuestas. En las RF de Chiapas, el Distrito Federal, Guerrero se tiene que este promedio es de 180 días; en Chihuahua e Hidalgo 60 días 10 días; y en Oaxaca 75 días hábiles a la entrega del recurso.

### V.5. Medición del Atributo Pertinencia

El nivel de pertinencia promedio de todos los procesos en las 6 representaciones federales es del 86%. El menor nivel se reporta en Guerrero e Hidalgo con el 78% y la representación federal mejor evaluada resultó Chihuahua con 96%.

Analizando los resultados por proceso, destacan el bajo nivel de desempeño en la pertinencia del proceso de distribución, con el 68% promedio en las 6 representaciones federales.

Asimismo, los resultados sobresalientes en todas las representaciones federales fueron para los procesos de entrega y utilización.

---

<sup>114</sup> La heterogeneidad se debe a que los entrevistados fueron desde lo general hasta lo particular, como en el caso de Oaxaca donde se indicó la periodicidad por convocatoria. Además, dicha respuesta se debe a que los entrevistados no tienen información exacta de cuando se va a abrir una convocatoria.



Atributo: Pertinencia						
Proceso	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca
Planeación	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Difusión	1.00	1.00	1.00	NC	NC	1.00
Solicitud	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Selección de Beneficiarios	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.75
Producción y compra de apoyos	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Distribución	0.67	0.75	0.67	0.67	0.67	0.67
Entrega	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Utilización	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
<b>Promedio</b>	<b>0.95</b>	<b>0.96</b>	<b>0.95</b>	<b>0.78*</b>	<b>0.78*</b>	<b>0.74*</b>

Fuente: Elaboración propia.

\* No se tomó en cuenta NC para elaborar el promedio.

En el caso de la pertinencia en la selección de beneficiarios, los entrevistados de la RF en Oaxaca obtuvieron un 75% porque indicaron que no existe un mecanismo de validación de padrones, específicamente en el Sistema Integral en Línea (SIEL).

En lo que respecta a la pertinencia en la producción y compra de apoyos, los entrevistados en la RF de Hidalgo indicaron que el indicador “Existencia de mecanismos establecidos y estandarizados para la transferencia de los recursos monetarios que serán entregados a los beneficiarios” no aplicaba para apoyos en especie. Sin embargo, se le dio el 100% ya que su respuesta no fue la inexistencia.

En lo que respecta a la pertinencia en la distribución, el índice es de 67%, por que se reconoció que el programa no tiene un seguimiento en el nivel de gobierno de una localidad. Asimismo, las RF’s carecen de los indicadores “Mecanismos de coordinación entre los diferentes ordenes para el envío de la cantidad de bienes o de prestadores de servicios (con su respectivo equipo) adecuada por localidad” y “Existencia de programas o planes de distribución” de servicios. La inexistencia del primer elemento se debe a que el programa no se coordina para enviar servicios, por que los solicitantes son los que demandan dichos servicios. En lo que



respecta al segundo elemento, sólo la RF de Chihuahua indicó poseer un indicador de “Programa o plan de distribución de bienes y servicios ubicado en las ROP y en lineamientos”.

Por otro lado, para las RF’s de Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca se determinó que los siguientes indicadores no aplicaban:

1. Existencia de mecanismos de revisión de que el equipo para la distribución se encuentre completo y en condiciones adecuadas antes y después de entregado el apoyo.
2. Existencia de espacios adecuados de almacenamiento.

Además, para todas las RF’s mencionadas anteriormente, menos la de Chihuahua, se determinó que el siguiente elemento indicador no aplicaba:

1. Existencia de documentos que especifiquen las condiciones de almacenamiento.

Aunque la RF de Chihuahua indicó que dicho elemento existía en las Reglas de operación vigentes y en lineamientos.

Finalmente, en términos generales, las RF’s de Guerrero, Hidalgo y Oaxaca fueron las que presentaron menor grado de pertinencia, principalmente por la no respuesta en difusión y por la baja pertinencia en distribución.

### V.6. Medición del Atributo Suficiencia

En promedio, todas las RF’s presentan un 100% de suficiencia en sus procesos. Este índice es alto porque, en general, se califica la existencia o inexistencia de elementos que permitan medir la “suficiencia” del Programa.



Atributo: Suficiencia						
Proceso	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca
Planeación	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Difusión	1.00	1.00	1.00	NC	NC	1.00
Solicitud	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Selección de Beneficiarios	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Producción y compra de apoyos	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Distribución	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Entrega	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Utilización	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
<b>Promedio</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00*</b>	<b>1.00*</b>	<b>1.00*</b>

Fuente: Elaboración propia.

\* No se tomó en cuenta NC para elaborar el promedio.

En lo que respecta al atributo suficiencia de la distribución, se omitió del cálculo del índice el indicador: “¿El programa considera información del total de bienes a distribuir para su programa de distribución?”, ya que en estricto sentido, el programa no tiene una distribución de bienes.

#### V.7. Conclusiones del Apartado

1. El desempeño promedio de los 4 atributos, de los 7 procesos evaluados, en las 6 representaciones federales encuestadas es del 94%.
2. Este resultado es sobresaliente, 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.





## VI. Descripción de problemas y buenas prácticas en la operación

### VI.1. Objetivo General

El objetivo general es describir las buenas prácticas y problemas en la operación del Programa e identificar áreas de oportunidad para la adecuación de las Reglas de Operación de FONAES, con la información obtenida de las entrevistas realizadas.

Para este apartado se establecieron objetivos particulares que a continuación se describen:

Objetivo Particular	Descripción
1	Comparar los procesos normativos con los empíricos, a partir de la información de las descripciones normativa y empírica del Programa y la identificación de los procesos.
2	Identificar aquellas actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de los que depende el Programa para el logro de sus objetivos.
3	Identificar las buenas prácticas e iniciativas innovadoras que presenten una alta incidencia pública y social, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y, que tengan como objetivo fortalecer la capacidad de operación del Programa para lograr cumplir eficazmente las metas planteadas, actividades y/o procesos.
4	Seleccionar aquellas actividades, procedimientos o secciones de las reglas de operación susceptibles de ser modificados por medio de recomendaciones a fin de mejorar la operación del programa y que FONAES sea más eficaz y eficiente en la entrega de sus apoyos.

### VI.2. Metodología

1. Se utilizó el Modelo Lógico de Procesos Kellog como herramienta de captación de la información, que identifica los actores, actividades y recursos utilizados, resultados esperados y los obtenidos y, que a su vez, permitió su comparación con las Reglas de Operación vigentes.
2. Se realizó el Análisis de Congruencia entre la Operación y la Normatividad (Anexo 6), por medio de una matriz que sintetiza la relación entre los procesos operativos y las ROP, con objeto de encontrar discrepancias entre



ambos. Se realizaron 52 entrevistas al personal operativo (Anexo 8), y se identificaron áreas de oportunidad para la adecuación de la normatividad del programa.

3. Se realizó un análisis descriptivo en el que se incluyen las debilidades identificadas de los procesos; así como una explicación de las ventajas que se tendrían con la aplicación de las sugerencias y cambios propuestos a las Reglas de Operación.

### VI.3. Resultados

#### **A. Comparación de procesos**

Por medio de la Modelo Lógico Kellog se realizó la comparación de los procesos normativos con los empíricos. El resultado de este ejercicio es que cada proceso de operación de FONAES establecido en sus Reglas de Operación 2009 es congruente con la operación observada mediante la evidencia empírica. El Modelo Lógico Kellog por proceso se presenta en el anexo 6. El principal resultado para el objetivo 1 es el siguiente:



Proceso	Resultado
<b>Planeación</b>	Es Congruente de acuerdo a las Reglas de Operación 2009, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos se contribuye a la generación de ocupaciones entre la población objetivo del FONAES
<b>Difusión</b>	Es Congruente de acuerdo a las Reglas de Operación 2009, el Comité Técnico Nacional de FONAES aprobará las convocatorias, las cuales contendrán las fechas de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo en sus Representaciones Federales, así como las bases de participación y los plazos en que expedirá sus resoluciones.
<b>Solicitud</b>	Es Congruente de acuerdo a las Reglas de Operación 2009 a las Representaciones Federales les corresponde verificar que el giro del negocio para el cual se solicita el apoyo esté incluido en el catálogo de FONAES, así como el cumplimiento de los requisitos para solicitar el apoyo.
<b>Distribución</b>	Es Congruente de acuerdo a las Reglas de Operación 2009, la Dirección General de Operación Regional solicitará la dispersión de los recursos autorizados, una vez que cuenten con la suficiencia presupuestal informará a los promoventes de dicha suficiencia
<b>Distribución</b>	Es Congruente ya que de acuerdo a las Reglas de Operación 2009 las solicitudes aceptadas se someten a un proceso de evaluación que incluye la opinión técnica, verificación y calificación. Una vez evaluadas se priorizarán de acuerdo al IRS y se les preasignarán recursos a cada una hasta agotar el techo presupuestal establecido en el POA. Posteriormente dichas solicitudes se someterán a la autorización de los Comités Técnicos Nacional o Regional de acuerdo al monto del proyecto.
<b>Producción y Compra</b>	Es Congruente de acuerdo a las Reglas de Operación 2009, la contratación de proveedores estará sujeta a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
<b>Entrega</b>	Es Congruente de acuerdo a las Reglas de Operación 2009, el promovente deberá cumplir los requisitos para la recepción del apoyo autorizado mediante la firma del Convenio de Concertación correspondiente
<b>Utilización</b>	Es Congruente de acuerdo a las Reglas de Operación 2009, los Beneficiarios de los Apoyos deberán comprobar la correcta aplicación de los recursos otorgados. Además, FONAES, a través de sus Representaciones Federales, dará seguimiento a los proyectos apoyados, efectuando dos visitas de inspección y verificación del avance y desarrollo de los trabajos del proyecto. Con base en ello, podrá recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial.

## B. Descripción de problemas

En cumplimiento del objetivo 2, se identificaron aquellas actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de los que depende el Programa para el logro de sus objetivos. De acuerdo con los 52 entrevistados, la operación de los procesos FONAES presenta los siguientes problemas:

REPRESENTACIÓN FEDERAL	PROBLEMA	UBICACIÓN DEL PROBLEMA EN EL PROCESO
<b>CHIAPAS</b>	<p>Falta información completa en los trípticos para difusión, debido a que no contribuyen a facilitar la operación del Programa.</p> <p>Los trípticos no poseen información específica sobre todos los requisitos para ser beneficiario (información para integrar un expediente), lo que requiere de tiempo para explicar la información de los trípticos.</p> <p>Se detecta el problema cuando las personas que leen los trípticos, terminan en las oficinas pidiendo más información relacionada con el Programa.</p>	<b>DIFUSIÓN</b>



<p><b>CHIAPAS</b></p>	<p>Se percibe que la presentación de las reglas de operación, vía Internet, no es apropiada. Cuando las personas piden información a los operadores del programa, en general, ellos los canalizan a la página de internet de FONAES, donde pueden leer las ROP. Sin embargo, la lectura de las ROP, por parte de las personas, no es suficiente porque terminan regresando con los operadores para resolver dudas. Al parecer no son claras, lo que ocasiona que operadores del programa tengan que utilizar tiempo para explicar las ROP</p>	<p><b>REGLAS DE OPERACIÓN</b></p>
<p><b>CHIAPAS</b></p>	<p>Restricciones para acceder a la información del SIEL. Aunque se pusieron candados al SIEL para que los operadores no tuvieran acceso a modificaciones para tener un mejor control sobre la calidad de información del SIEL, es susceptible de tener errores e información incompleta sobre los proyectos.</p> <p>El problema surge en diferentes etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>6) Cuando los operadores se equivocan al estar capturando información en el SIEL, ya que no son capaces de corregir esos errores.</li> <li>7) Cuando se están llenando los anexos y reportes, los operadores no son capaces de utilizar la información capturada en el SIEL y, por lo tanto, deben de repetir el proceso de captura de la información.</li> <li>8) Cuando es necesario actualizar información sobre los beneficiarios, el SIEL no permite que los operadores lo hagan.</li> <li>9) Cuando los operadores requieren información de otros estados.</li> <li>10) Cuando los operadores requieren bases de datos específicas, etc.</li> </ul> <p>Como consecuencia, la Representación Federal tiene que utilizar recursos para generar una base de datos alterna al SIEL, para poder tener un mejor control operativo. Se están utilizando recursos para sustituir al SIEL, dadas las restricciones.</p> <p>El problema hace que los operadores tengan que utilizar recursos (tiempo) para re-capturar la información, lo que implica un cuello de botella en la operación del programa.</p>	<p><b>USO DE SIEL (RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN)</b></p>
<p><b>CHIHUAHUA</b></p>	<p>Recursos limitados para realizar la difusión de los apoyos, debido a que las oficinas centrales de FONAES no proporcionan los suficientes recursos económicos para que la Representación Federal pueda realizar la difusión de los apoyos.</p> <p>Además, tampoco da libertad para que la misma Representación pueda pagar inserciones en medios de comunicación.</p>	<p><b>DIFUSIÓN</b></p>
<p><b>CHIHUAHUA</b></p>	<p>Los solicitantes se presentan en los últimos días de la convocatoria. Por lo regular, se presentan en los últimos días antes de que se cierre la ventanilla para la recepción de solicitudes, lo que ocasiona que se presente sobrecarga de trabajo para todo el personal de la Representación Federal, lo que ocasiona que el personal descuide su trabajo al tener que apoyar al personal que realiza la recepción y, además todos terminan muy tarde su jornada laboral.</p>	<p><b>RECEPCIÓN DE SOLICITUDES</b></p>
<p><b>CHIHUAHUA</b></p>	<p>El espacio de tiempo entre la publicación de los manuales de procedimientos y la convocatoria es muy corto para revisarlos a detalle y seguir al ciento por ciento para evaluar los proyectos.</p> <p>Se han presentado ocasiones en las que los manuales han llegado por partes, con varias actualizaciones. Esto ocasiona que se esté trabajando conforme a los manuales que se tienen en ese momento, se reciben, revisan y evalúan las solicitudes con base a ellos. Tiempo después, llega una actualización de los manuales y se tiene que volver a revisar y evaluar las solicitudes (que ya están en proceso) conforme a los nuevos manuales.</p> <p>Se pierde mucho tiempo porque los manuales no se elaboran con de forma oportuna, ni se analizan a detalle de tal manera que no tengan que hacerles tantas actualizaciones.</p>	<p><b>EVALUACIÓN</b></p>



	Existe sobrecarga de trabajo para todo el personal debido a que cuentan con poco tiempo para llevar a cabo sus actividades correspondientes	
<b>CHIHUAHUA</b>	<p>Elección por parte de FONAES de una institución financiera que no cuenta con la infraestructura física y humana para atender a los beneficiarios.</p> <p>El problema se presenta porque se eligió a BANSEFI como la institución donde se les depositaría el apoyo a los beneficiarios, siendo que dicha institución no cuenta con las sucursales ni personal suficiente para atenderlos, lo que representa que los beneficiarios recorran distancias muy grandes y tarden mucho tiempo en que los atiendan para abrir una cuenta para que se le deposite el apoyo por parte de FONAES</p>	<b>ENTREGA DE LOS APOYOS</b>
<b>CHIHUAHUA</b>	<p>Dificultad para realizar visitas de campo oportunas para comprobar la correcta aplicación de recursos y dar un seguimiento.</p> <p>Manifiestan que surgieron circunstancias ajenas a la Representación Federal, que ponían en riesgo la integridad física del personal que se encarga de realizar las visitas de campo para comprobar la correcta aplicación de los recursos otorgados, así como el seguimiento, por lo cual, se tuvieron que posponer las fechas de su realización.</p> <p>El riesgo se presentó cuando el personal tenía que acudir a lugares de la sierra donde había problemas de "balaceras" entre grupos armados.</p>	<b>COMPROBACIÓN DE LA APLICACIÓN DE RECURSOS Y SEGUIMIENTO</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<p>Tiempo limitado para presentar anexos al COTER.</p> <p>Con la falta de tiempo que se otorga entre la evaluación y la celebración de la sesión del Comité Técnico Regional (COTER), no contempla un tiempo específico para elaborar los anexos que se presentan ante los demás miembros, lo que ocasiona que los miembros participantes no cuenten con los días de anticipación establecidos en las Reglas de Operación para la revisión de los proyectos presentados por los demás miembros.</p>	<b>PLANEACIÓN (ROP)</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Recursos limitados para realizar la difusión de los apoyos que se observa con respecto a la demanda presentada.	<b>DIFUSIÓN</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<p>Falta de un programa o calendario para la recepción de solicitudes.</p> <p>Las Reglas de Operación no incluyen un calendario de ventanillas y fechas de apertura, lo que ocasiona que el personal que realiza este proceso no puede programar el resto de sus actividades y/o funciones.</p> <p>Las últimos días de cada ventanilla se saturan debido a que tanto los solicitantes como el personal de la Representación no saben si se abrirá otra ventanilla de recepción.</p>	<b>RECEPCIÓN DE SOLICITUDES</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<p>Tiempo muy corto para evaluar solicitudes y dar respuesta al solicitante.</p> <p>En la publicación de las Reglas de Operación del FONAES, se establecen 45 días para dar respuesta a los solicitantes después del cierre de ventanilla. Durante el periodo, en los últimos días, se reciben más de 300 solicitudes y la carga de trabajo se incrementa sustancialmente, lo que ocasiona que se tengan que evaluar y dar respuesta, lo cual minimiza la calidad de la evaluación por la cantidad y el tiempo.</p>	<b>EVALUACIÓN</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<p>Dificultad para realizar anexos y entregarlos oportunamente al Comité Técnico Regional para la autorización de solicitudes.</p> <p>Por la falta de tiempo que se otorga entre la evaluación y la sesión del Comité Técnico Regional (COTER), se complica la realización de todos los anexos que se</p>	<b>AUTORIZACIÓN</b>



	<p>deben de requisitar y subir a la cuenta electrónica, para dicho efecto, lo que genera que no todos los miembros cuenten con la información con 5 días de antelación que se marcan en las Reglas de Operación.</p> <p>Lo anterior ocasiona que los miembros participantes no cuenten con los días de anticipación que marcan las Reglas de Operación para su oportuna revisión así como la preparación de la sesión.</p>	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<p>Comprobación del uso de los recursos fuera de tiempo o de forma incorrecta. Los beneficiarios, al momento de acreditar el uso de los recursos, ya no consideran el plazo permitido como obligatorio para acreditar, así como los documentos autorizados para ellos: 1) porque el plazo no considera las etapas de algunos proyectos para su aplicación y 2) porque algunos bienes y/o servicios no pueden acreditarse con documentos fiscales.</p> <p>Las consecuencias se presentan por el envío de beneficiarios a la Dirección General Jurídica por no comprobar con documentos fiscales y en el plazo autorizado.</p>	<b>COMPROBACIÓN DE LA APLICACIÓN DE RECURSOS</b>
<b>HIDALGO</b>	<p>La población llega a pedir información sobre los apoyos en los últimos días de la convocatoria.</p> <p>Cuando llegan los solicitantes no se les proporciona toda la información completa de cómo funcionan los apoyos por la carga de trabajo en la Representación.</p>	<b>RECEPCIÓN DE SOLICITUDES</b>
<b>GUERRERO</b>	<p>La capacidad de operación es insuficiente en la recepción y análisis de la información.</p> <p>Insuficientes recursos presupuestales y humanos para realizar la verificación</p>	<b>RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN DE SOLICITUDES</b>
<b>OAXACA</b>	<p>La carga de trabajo que tienen las Representaciones Federales.</p> <p>La concentración de responsabilidades en las Representaciones Federales, pues toda la responsabilidad se les delega a ellas.</p> <p>Falta de recursos humanos y materiales.</p>	<b>TODOS LOS PROCESOS</b>

### C. Descripción de buenas prácticas

Se realizaron 52 entrevistas en 6 representaciones federales y en oficinas centrales con el propósito de identificar las buenas prácticas e iniciativas innovadoras que presentan una alta incidencia pública y social, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y, que tengan como objetivo fortalecer la capacidad de operación del Programa para lograr cumplir eficazmente las metas planteadas. Asimismo, se realizó un análisis de cada buena práctica identificada (**Anexo 8**) con la siguiente estructura: 1) los antecedentes y contexto de la buena práctica; 2) el problema y desarrollo de la buena práctica; 3) las lecciones



aprendidas de la buena práctica en la operación del programa; y 4) los cambios pendientes.

De las entrevistas realizadas se identificaron las siguientes buenas prácticas:

1. Que el proceso de Planeación no sólo se realice en oficinas centrales sino que también participen las representaciones federales.
2. De acuerdo con la Dirección de Planeación y Análisis, en el presente ejercicio se invitó a las representaciones federales y a las direcciones de las oficinas centrales a participar en las modificaciones a las Reglas de Operación y a someter estas propuestas al Comité Técnico Nacional. Esta buena práctica deberá hacerse extensiva hacia el personal operativo.
3. Que los niveles de gobierno estatal y municipal incrementen sustancialmente la difusión del programa.
4. Se considera una iniciativa favorable para el programa, el establecimiento de un número telefónico (01800) exclusivo de información del programa.
5. Se observó que en las Representaciones Federales del Distrito Federal y de Chihuahua realizan talleres semanales para dar a conocer información de los apoyos y, en general del Programa. Esta actividad deberá generalizarse.
6. Las representaciones federales han desarrollado una buena relación con los medios de comunicación a su alcance, como radios comunitarias y prensa local. Esto ha permitido lograr una mayor difusión del programa sin incurrir en un mayor gasto.



7. Para la recepción de documentos e integración de expedientes, el personal operativo de las representaciones federales diseñó un formato especial tipo “check list” lo que les facilita la operación. Este formato deberá estandarizarse y oficializarse.
  
8. Sólo en una de las representaciones federales se realiza un registro del universo de solicitudes, completas e incompletas. Con la generalización de esta práctica y de esta base de datos se obtendría un parámetro más preciso de la demanda potencial.

### **D. Puntos de readecuación**

Se identificaron las actividades, procedimientos o secciones de las reglas de operación susceptibles de ser modificados a fin de que FONAES sea más eficaz y eficiente en la entrega de sus apoyos. A continuación se presentan los puntos de readecuación que se sugieren para las Reglas de Operación vigentes.





**Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad 2009**

PROCESO	SECCIONES	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES	DICE	DEBE DECIR
<b>Publicación de Convocatoria</b>	<p>8. Apoyos para abrir o ampliar un negocio.</p> <p>11. Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales.</p> <p>13. Apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social.</p>	<p>8.4 Recepción y autorización de solicitudes de apoyo</p> <p>10.3 Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo en efectivo.</p> <p>13.5 Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo en efectivo.</p>	<p>8.4.1 Publicación de la convocatoria</p> <p>10.3.1 Publicación de la convocatoria.</p> <p>13.5.1 Publicación de la convocatoria.</p>	<p>“El Comité Técnico Nacional de FONAES aprobará las convocatorias, tomando como base el modelo general contenido en el Anexo 6 de las presentes Reglas de Operación, las cuales contendrán las fechas de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo en sus Representaciones Federales, así como las bases de participación y los plazos en que expedirá sus resoluciones.</p> <p>Las convocatorias se difundirán en la dirección electrónica <a href="http://www.fonaes.gob.mx">www.fonaes.gob.mx</a> así como en las oficinas de sus Representaciones Federales, entre otros medios de difusión.</p>	<p>“El Comité Técnico Nacional de FONAES aprobará las convocatorias, tomando como base el modelo general contenido en el <b>Anexo 6 de las presentes Reglas de Operación (este anexo se modificará y en él se calendarizará de acuerdo a la letra con que empiece su primer apellido)</b> las cuales contendrán las fechas de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo en sus Representaciones Federales, así como las bases de participación y los plazos en que expedirá sus resoluciones.</p> <p>Las convocatorias se difundirán en la dirección electrónica <a href="http://www.fonaes.gob.mx">www.fonaes.gob.mx</a> así como en las oficinas de sus Representaciones Federales, entre otros medios de difusión.</p>
<b>Entrega, Comprobación y Seguimiento de los recursos</b>	<p>8. Apoyos para abrir o ampliar un negocio.</p> <p>10. Apoyos para fortalecer los negocios establecidos.</p> <p>13. Apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca</p>	<p>8.4 Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo.</p> <p>10.3.5 Procedimiento de entrega de los recursos autorizados</p> <p>13.7 Flujograma de autorización de solicitudes de apoyo</p>	<p>8.4.9 Flujograma de autorización de solicitudes de apoyo para abrir o ampliar un negocio</p> <p>10.3.5.4 Flujograma de autorización de solicitudes de apoyo en efectivo para fortalecer negocios</p>	<p>En estos flujos se omiten los procesos de entrega, comprobación y seguimiento</p>	<p>Incorporar los procesos de entrega, comprobación de la aplicación de los recursos y seguimiento a los flujos</p>



	social.	al desarrollo y consolidación de la banca social.	Establecidos  <b>13.7</b> Flujograma de autorización de solicitudes de apoyo al desarrollo y consolidación de la banca social.		
<b>Evaluación</b>	<p><b>8.</b> Apoyo para abrir o ampliar un negocio</p> <p><b>10.</b> Apoyos para fortalecer los negocios establecidos.</p>	<p><b>8.4</b> Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo.</p> <p><b>10.3</b> Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo en efectivo.</p>	<b>8.4.3</b> Evaluación de solicitudes.	<p>Evaluación de solicitudes.</p> <p>b)"<b>Verificación.</b>- Esta etapa estará a cargo de las Representaciones Federales de FONAES...La verificación se hará con base en las declaraciones escritas y los documentos que proporcionen los Solicitantes y, en su caso, incluirá una visita de campo, cuando a juicio del Representante Federal de FONAES sea imprescindible efectuarla para constatar lo necesario.</p>	<p>Evaluación de solicitudes.</p> <p>b)"<b>Verificación.</b>- Esta etapa estará a cargo de las Representaciones Federales de FONAES...La verificación se hará con base en las declaraciones escritas y los documentos que proporcionen los Solicitantes y, en su caso, <i>el Representante Federal de FONAES incluirá una visita de campo, bajo el criterio del Costo-beneficio de la misma.</i></p> <p><i>Al respecto, dicho Costo-beneficio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Será positivo</b> 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 vs la visita de campo a un proyecto de menor valor (el proyecto A con valor B, sea superior a la visita de campo del proyecto C con</li> </ul>



					<p>valor D). Este criterio es similar al aplicado a los programas de fiscalización (80/20), en los que con el 20% del programa de auditoría se dirige a pocos causantes mismos que, sin embargo, en términos de valor representan el 80% de la recaudación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Será negativo</b> siempre que el costo de la visita de campo (sueldo y viáticos) sea superior al valor de los bienes, cuando el valor de los bienes como porcentaje del valor del proyecto sea insignificante y cuando la visita de campo se realice a un proyecto de menor valor vs la visita de campo a un proyecto de mayor valor (el proyecto A con valor B, sea inferior a la visita de campo del proyecto C con valor D).</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<p><b>8.</b> Apoyos para abrir o ampliar un negocio.</p> <p><b>10.</b> Apoyos para fortalecer los negocios establecidos.</p>	<p><b>8.4</b> Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo.</p> <p><b>10.3</b> Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo en efectivo.</p>	<p><b>8.4.3</b> Evaluación de solicitudes.</p> <p><b>10.3.3</b> Evaluación de solicitudes.</p>	<p>Evaluación de solicitudes.</p> <p>b)"<b>Verificación.</b>- Esta etapa estará a cargo de las Representaciones Federales de FONAES...La verificación se hará con base en las declaraciones escritas y los documentos que proporcionen los Solicitantes y, en su caso, incluirá una visita de campo,</p>	<p>Evaluación de solicitudes.</p> <p>b)"<b>Verificación.</b>- Esta etapa estará a cargo de las Representaciones Federales de FONAES...La verificación se hará con base en las declaraciones escritas y los documentos que proporcionen los Solicitantes y, en su caso, incluirá una visita de campo,</p>



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

				cuando a juicio del Representante Federal de FONAES sea imprescindible efectuarla para constatar lo necesario.	cuando a juicio del Representante Federal de FONAES sea imprescindible efectuarla para constatar lo necesario.”
<b>Seguimiento de los Apoyos</b>	<b>8.</b> Apoyos para abrir o ampliar un negocio.	<b>8.4</b> Procedimiento de recepción y autorización de solicitudes de apoyo.	<b>8.4.8</b> Seguimiento de los Apoyos otorgados	<p>“El FONAES, a través de sus Representaciones Federales, dará seguimiento a los proyectos apoyados, efectuando 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, podrá recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial.</p> <p>En caso de que el beneficiario reciba de FONAES algún apoyo para fortalecer su negocio, se podrá omitir alguna o ambas visitas de seguimiento, siempre y cuando la información que se busca obtener a través de éstas, sea posible obtenerla en gabinete y se integre al expediente respectivo.”</p>	<p>“El FONAES, a través de sus Representaciones Federales, dará seguimiento a los proyectos apoyados, efectuando 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, podrá recomendar y promover acciones de desarrollo comercial y/o empresarial.”</p>

### E. Ventajas de las Modificaciones a las Reglas de Operación 2009



1. 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 permitirán 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](http://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 ___

2. Respecto de la 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.



3. Que la Dirección de Planeación y Evaluación de forma conjunta con los responsables de la evaluación de proyectos en las representaciones federales establezcan criterios y parámetros para determinar la realización de visitas de campo.
  
4. 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 verificación de elegibilidad y después emisión de opinión de procedencia (en las reglas de operación 2009 denominada opinión técnica).
  
5. Con el propósito de impulsar e intervenir oportunamente en el proceso de consolidación empresarial, se propone que en las reglas de operación las visitas de seguimiento sean obligatorias en todos los casos, y la programación de las visitas de seguimiento deberá calendarizarse de acuerdo con la naturaleza y ciclo de maduración de cada negocio.



## VII. Percepción y satisfacción

El presente apartado tiene como objetivo realizar un análisis de la lógica interna del Programa en términos de las interacciones de actores en el proceso y a través de los resultados de las encuestas aplicadas a responsables y socios de empresas sociales.

### VII.1. Metodología

Se realizaron 1,205 encuestas a socios de empresas sociales y 423 a responsables de la ejecución de los proyectos.

La encuesta se aplicó en los siguientes 11 estados: Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Se presentan los resultados ponderados al universo (1, 035,070 socios de empresas sociales).

### VII.2. Resultados

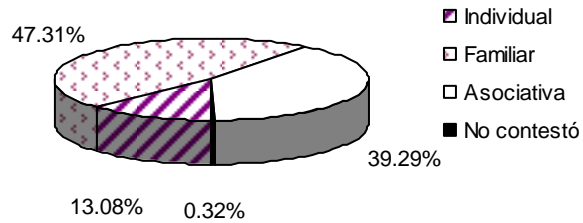
A continuación se presentan algunos resultados importantes de las entrevistas realizadas a los socios de las empresas sociales, así como los responsables de la ejecución de los proyectos. Cabe mencionar que los resultados obtenidos aplican para todo el universo contemplado en el estudio.

Se realizó una serie de preguntas enfocadas a la identificación del tipo de organización y otras en cuanto a la percepción. Se preguntó a los encuestados si la organización o empresa social era individual, familiar o asociativa y las respuestas las muestra la siguiente gráfica.



11. La organización o empresa social es...

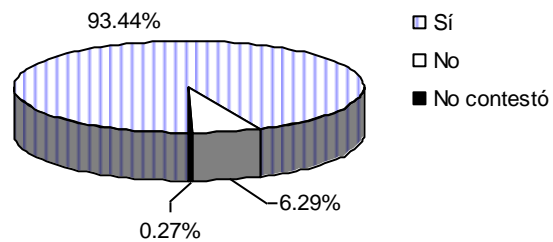
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Individual	135,400	13.08
Familiar	489,648	47.31
Asociativa	406,723	39.29
No contestó	3,299	0.32
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>



Respecto a la estructura de las empresas u organizaciones sociales apoyadas por FONAES, el 13.1 % de los entrevistados contestó que la entidad es individual, mientras que el 47.3 % manifestó que es familiar, el 39.3 % indicó que es asociativa y el 0.3 % no contestó.

50. ¿Usted conoce o ha escuchado de FONAES?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	967,247	93.45
No	65,063	6.29
No contestó	2,760	0.27
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>



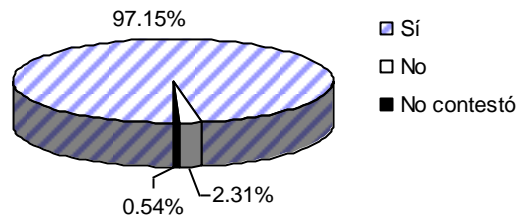




Respecto a la difusión del programa, el 93.4 % de los encuestados menciona que sí sabe o ha escuchado acerca de FONAES.

51. ¿Sabía usted que FONAES ha otorgado apoyos a su grupo o empresa social?

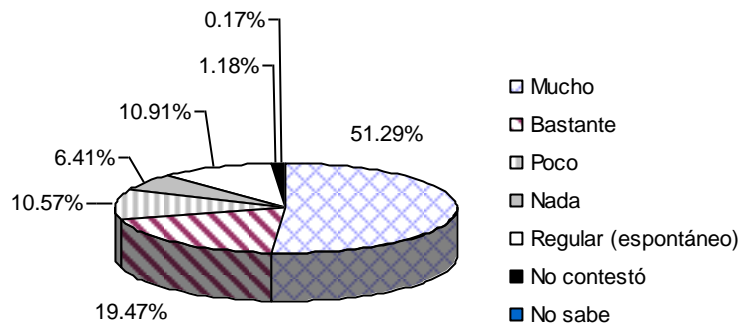
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	939,651	97.15
No	22,341	2.31
No contestó	5,255	0.54
<b>Total</b>	<b>967,247</b>	<b>100.00</b>



Asimismo, de los que conocen o han escuchado acerca de FONAES, el 97.2 % indican que sabían que su grupo o empresa social había recibido un apoyo, el 2.3% indicó que no y el 0.5 % no contestó.

53. ¿Qué tanto considera que beneficiaron al proyecto productivo los apoyos que ha recibido el grupo o empresa social por parte de FONAES?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	482,003	51.30
Bastante	182,921	19.47
Poco	99,290	10.57
Nada	60,249	6.41
Regular (espontáneo)	102,499	10.91
No contestó	11,121	1.18
No sabe	1,568	0.17
<b>Total</b>	<b>939,651</b>	<b>100.00</b>

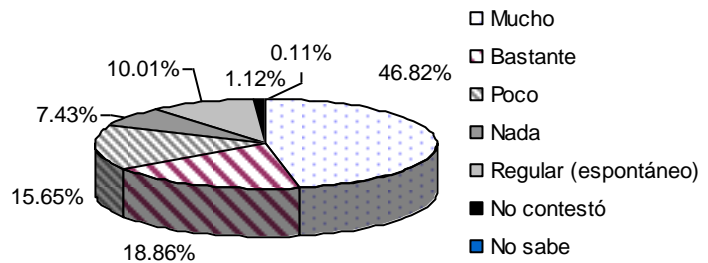




Con respecto a la percepción acerca del beneficio recibido por parte de los apoyos del programa, el 51.9 % de los socios de las empresas sociales considera que se beneficiaron mucho de los apoyos al proyecto productivo que ha recibido el grupo o empresa social por parte de FONAES, mientras que 19.7 % manifestaron que se beneficiaron bastante. En términos generales más del 70 % de los encuestados consideran que beneficiaron de los apoyos de FONAES a los proyectos.

54. ¿Qué tanto cree que le sirvió o le están sirviendo los apoyos que otorga FONAES para poder vivir más dignamente?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	439,970	46.82
Bastante	177,218	18.86
Poco	147,025	15.65
Nada	69,805	7.43
Regular (espontáneo)	94,071	10.01
No contestó	10,557	1.12
No sabe	1,005	0.11
<b>Total</b>	<b>939,651</b>	<b>100.00</b>

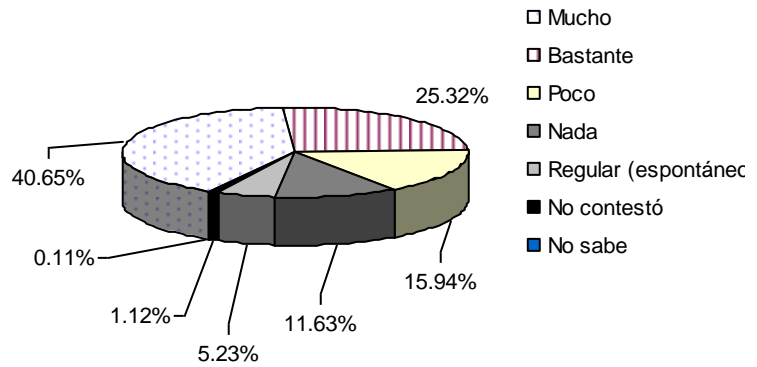


Acerca de los efectos de los apoyos del programa para vivir más dignamente, más del 80 % de los encuestados manifiesta que sí le sirvieron, o le están sirviendo, los apoyos que otorga FONAES.



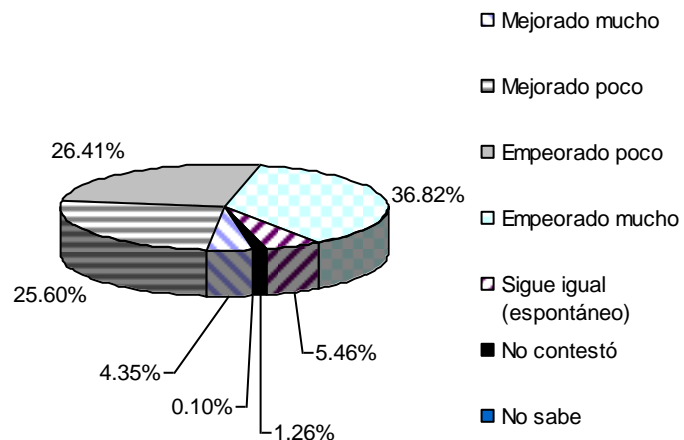
55. ¿Qué tanto cree que le sirvió o le están sirviendo los apoyos que recibió de FONAES para cambiar su vida y progresar socialmente?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	381,99	40.65
Bastante	237,88	25.32
Poco	149,77	15.94
Nada	109,25	11.63
Regular (espontáneo)	49,177	5.23
No contestó	10,557	1.12
No sabe	1,005	0.11
<b>Total</b>	<b>939,65</b>	<b>100.00</b>



56. En los últimos 4 años usted diría que la situación del país ha...

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mejorado mucho	44,97	4.35
Mejorado poco	264,9	25.60
Empeorado poco	273,4	26.41
Empeorado mucho	381,0	36.82
Sigue igual (espontáneo)	56,51	5.46
No contestó	13,08	1.26
No sabe	4	0.10
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>

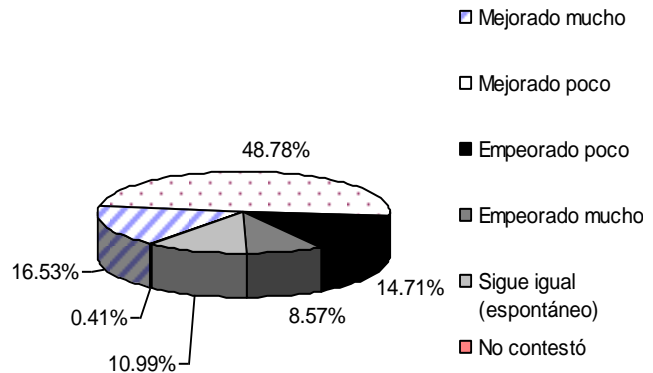




Por otro lado, acerca de la percepción de los socios de las empresas sociales de la situación del país, existe un porcentaje muy bajo de los encuestados que considera que en los últimos 4 años la situación del país ha mejorado (29.9%), mientras que 63.2% señala que ésta ha empeorado.

57. En los últimos 4 años usted diría que la situación de usted y su familia ha...

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mejorado mucho	171,147	16.53
Mejorado poco	504,850	48.77
Empeorado poco	152,303	14.71
Empeorado mucho	88,741	8.57
Sigue igual (espontáneo)	113,775	10.99
No contestó	4,254	0.41
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>

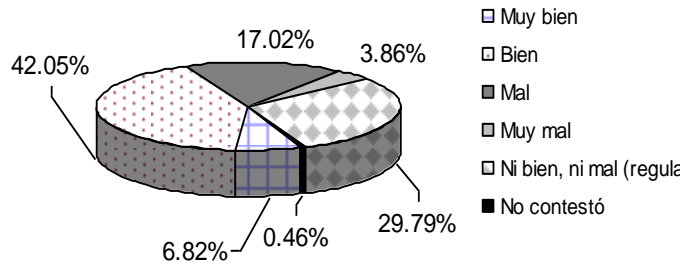


Sin embargo, al respecto de la percepción de la evolución de la situación personal y familiar, el porcentaje de los encuestados que considera que en los últimos 4 años su situación y la de su familia ha mejorado es del 65.3%, mientras que sólo el 23.3% señala que ha empeorado.



58. En general usted se siente \_\_\_\_\_ con situación económica.

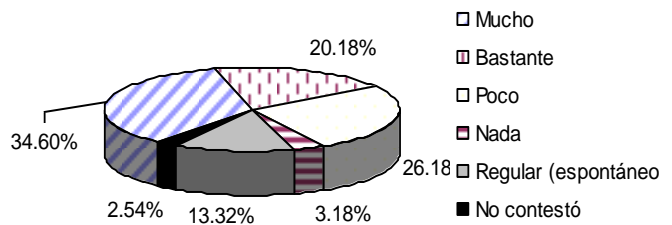
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Muy bien	70,592	6.82
Bien	435,287	42.05
Mal	176,128	17.02
Muy mal	39,970	3.86
Ni bien, ni mal (regular)	308,336	29.79
No contestó	4,757	0.46
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>



En cuanto a su percepción de satisfacción con su situación económica, el 36.1 % de los encuestados siente que su economía está bien o muy bien, mientras que el 41.4% señala que está mal o muy mal, y 22.0% declara que la misma es regular.

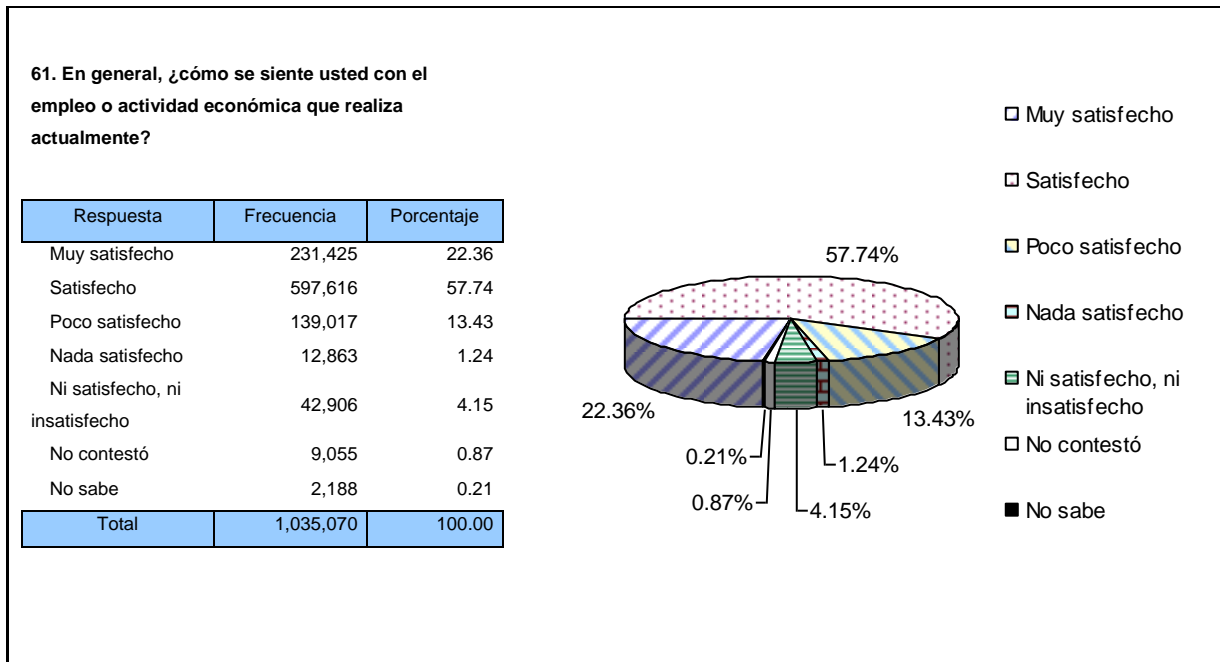
60. Aunque los apoyos del gobierno no pueden asegurar el bienestar de su familia inmediatamente, ¿qué tanto cree que sirve para construir el bienestar de sus hijos?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	358,179	34.60
Bastante	208,851	20.18
Poco	270,962	26.18
Nada	32,938	3.18
Regular (espontáneo)	137,839	13.32
No contestó	26,301	2.54
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>





Asimismo, al respecto de la percepción de si los apoyos del gobierno sirven para construir el bienestar de sus hijos en el tiempo, poco más del 50 % de los socios de las empresas sociales considera que los apoyos del gobierno sirvan para tal fin.

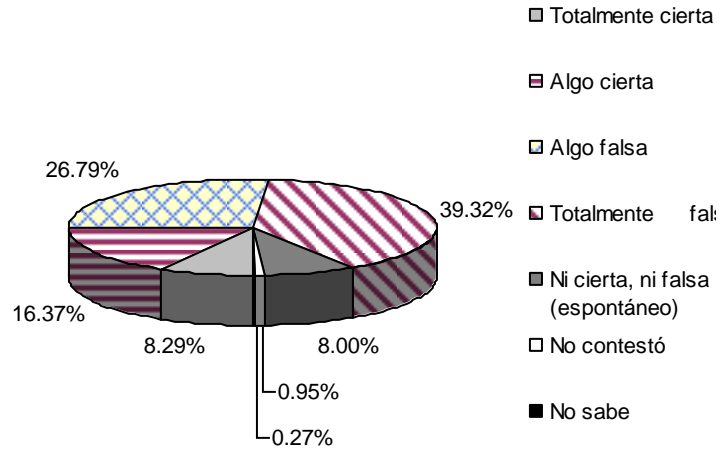


Asimismo, la percepción de satisfacción con el empleo o la actividad económica que realiza en la actualidad, el 80.2% de los beneficiarios están satisfechos con dicho empleo o actividad económica.



**62. La afirmación “en este país quien nace pobre, casi siempre muere pobre”, le parece...**

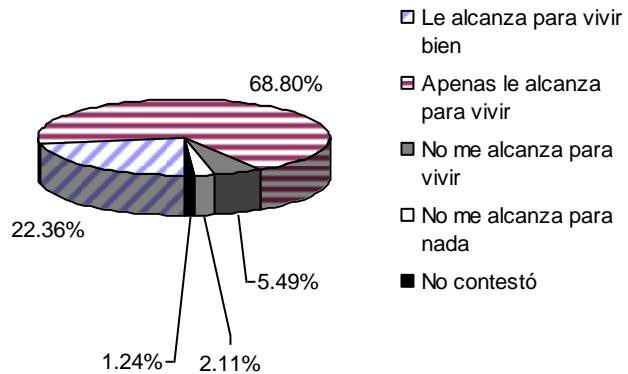
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente cierta	85,825	8.29
Algo cierta	169,424	16.37
Algo falsa	277,338	26.79
Totalmente falsa	407,007	39.32
Ni cierta, ni falsa (espontáneo)	82,844	8.00
No contestó	9,880	0.95
No sabe	2,752	0.27
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>



Puede observarse que los beneficiarios de FONAES en su mayoría poseen una mentalidad poco fatalista, ya que al respecto de su percepción de la afirmación acerca de que “en este país quien nace pobre, casi siempre muere pobre”, sólo el 24.7% le otorga validez total o parcial, mientras que el 66.1% la considera falsa.

**63. Usted considera que con los ingresos de su hogar...**

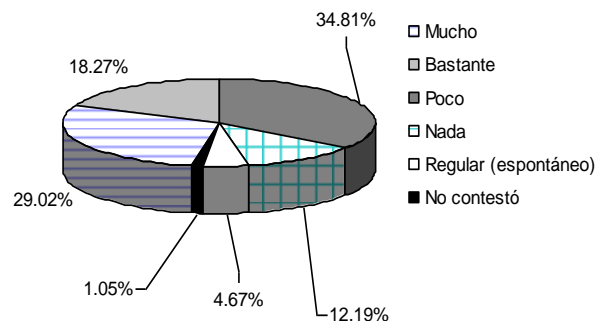
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Le alcanza para vivir bien	231,403	22.36
Apenas le alcanza para vivir	712,209	68.81
No me alcanza para vivir	56,837	5.49
No me alcanza para nada	21,805	2.11
No contestó	12,816	1.24
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>



En relación a su percepción sobre la capacidad adquisitiva de su ingreso familiar, el 68.8 % de los encuestados considera que los ingresos de su hogar apenas le alcanzan para vivir, mientras que sólo el 22.4% señalaron que les alcanza para vivir bien.

**64. ¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente frase "los programas de combate a la pobreza sólo la disminuyen pero no solucionan el problema"?**

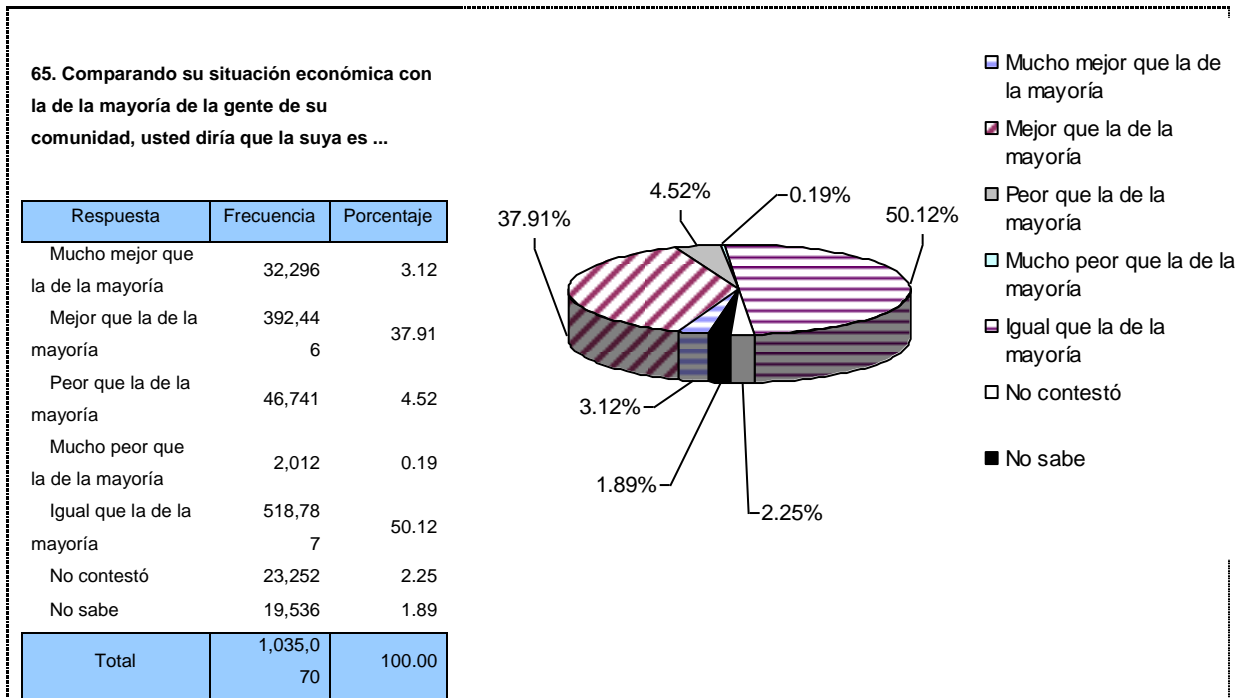
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	300,340	29.02
Bastante	189,073	18.27
Poco	360,310	34.81
Nada	126,141	12.19
Regular (espontáneo)	48,320	4.67
No contestó	10,886	1.05
<b>Total</b>	<b>1,035,070</b>	<b>100.00</b>







Asimismo, respecto a su percepción acerca de la frase “los programas de combate a la pobreza sólo la disminuyen pero no solucionan el problema”, el 47.3% está de acuerdo mucho o bastante, mientras que el 47% señalaron estar poco o nada de acuerdo.

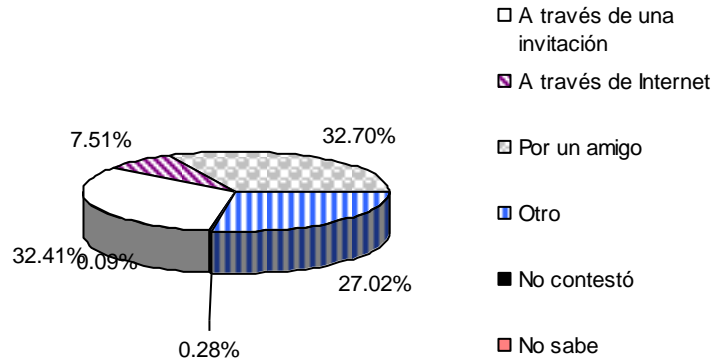


Existe un gran porcentaje de los beneficiarios que considera que su situación económica, comparada con la de la mayoría de la gente de su comunidad, es igual (el 50.2%). Asimismo, también es alto el porcentaje de los que consideran que su situación económica es mejor que la de la mayoría (37.9%).



112. ¿Cómo se enteró de la convocatoria para recibir apoyo de FONAES?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
A través de una invitación	15,619	32.41
A través de Internet	3,620	7.51
Por un amigo	15,759	32.70
Otro	13,021	27.02
No contestó	135	0.28
No sabe	45	0.09
<b>Total</b>	<b>48,199</b>	<b>100.00</b>

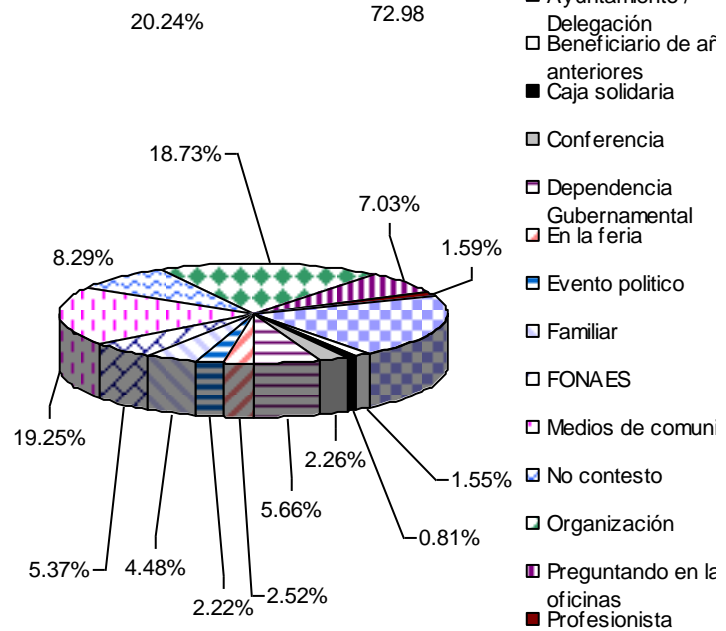


En lo que respecta al medio a través del cual los responsables de la ejecución del proyecto se enteraron de la convocatoria para recibir apoyos de FONAES, básicamente la forma en que los encuestados se enteraron fueron tres: por un amigo, a través de una invitación y por otro medio.



112.1. Otro (especifique)

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	35,17	72.9
	8	8
Ayuntamiento / Delegación	2,638	5.47
Beneficiario de años anteriores	202	0.42
Caja solidaria	105	0.22
Conferencia	292	0.61
Dependencia Gubernamental	737	1.53
En la feria	330	0.68
Evento político	291	0.60
Familiar	584	1.21
FONAES	700	1.45
Medios de comunicación	2,504	5.20
No contesto	1,078	2.24
Organización	2,437	5.06
Preguntando en las oficinas	915	1.90
Profesionista	208	0.43
<b>Total</b>	<b>48,199</b>	<b>100.00</b>

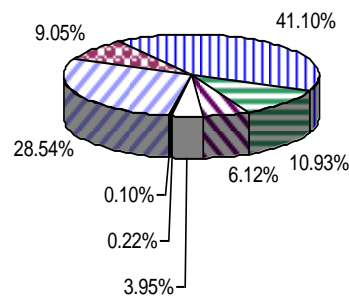


De los que manifestaron que se enteraron de la convocatoria por otro medio, los porcentajes más altos los alcanzan: por medio de ayuntamiento/ delegación (20.37%), medios de comunicación (19.26%) y por medio de una organización (18.89%).



**113. ¿Cómo considera la información recibida sobre los trámites y requisitos para ser beneficiario del Programa?**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Es clara	13,754	28.54
Es suficiente	4,362	9.05
Es clara y suficiente	19,812	41.10
Es clara pero no suficiente	5,269	10.93
Es suficiente pero no es clara	2,949	6.12
No es clara, ni suficiente	1,903	3.95
No contestó	104	0.22
No sabe	46	0.10
<b>Total</b>	<b>48,199</b>	<b>100.00</b>



- Es clara
- Es suficiente
- Es clara y suficiente
- Es clara pero no suficiente
- Es suficiente pero no es clara
- No es clara, ni suficiente
- No contestó
- No sabe

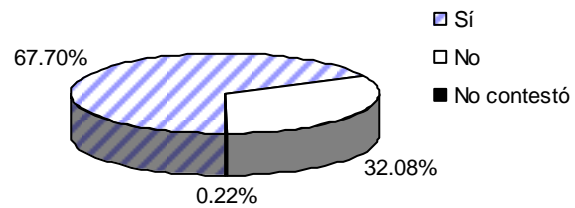
La percepción de los responsables de la ejecución de los proyectos sobre la información recibida acerca de los trámites y requisitos para ser beneficiario del Programa, sólo el 41.1 % de los encuestados considera es clara y suficiente, 28.5% que es clara, y 9.1% que es suficiente, mientras que solo el 4.0% manifestó que no es clara ni suficiente.

Dicho porcentaje es un indicativo de que la operación del programa puede mejorar proporcionando mayor información sobre los trámites y requisitos a los responsables de los proyectos. Por ello, una de las recomendaciones es que en la difusión del programa se dé información detallada sobre los requisitos para ser beneficiario. (Para mayor información ver apartado de fortalezas, debilidades y recomendaciones)



114. ¿Conoce las reglas de operación de FONAES?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	32,632	67.70
No	15,463	32.08
No contestó	104	0.22
Total	48,199	100.00

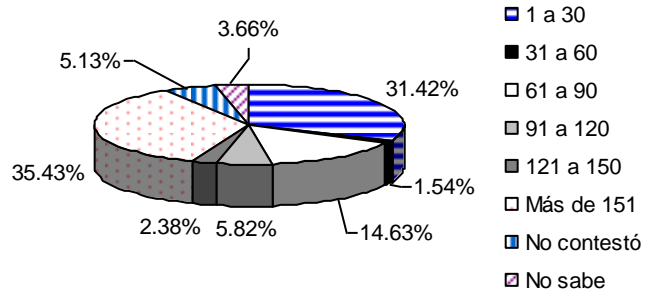


Por otro lado, el 32.1 % de los responsables de los proyectos no conoce las Reglas de Operación de FONAES, lo que representa un porcentaje elevado.



130. Tomando en cuenta el último apoyo recibido, después de la fecha de cierre de la convocatoria, ¿cuántos días después le dieron a conocer el resultado de su apoyo?

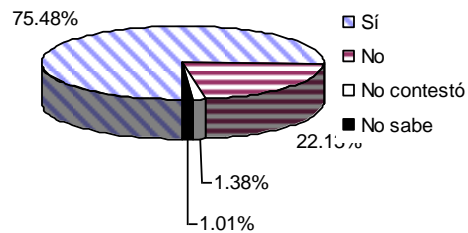
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
1	330	0.68
2	525	1.09
7	292	0.61
8	30	0.06
10	1,315	2.73
15	3,087	6.40
20	292	0.61
25	208	0.43
30	7,329	15.21
40	643	1.33
45	15	0.03
60	5,520	11.45
80	118	0.24
90	6,126	12.71
95	216	0.45
120	2,265	4.70
150	1,018	2.11
153	920	1.91
180	5,206	10.80
210	446	0.93
240	554	1.15
270	330	0.68
300	396	0.82
360	148	0.31
365	5,732	11.89
460	30	0.06
730	926	1.92
750	217	0.45
930	217	0.45
No contestó	2,187	4.54
No sabe	1,561	3.24
<b>Total</b>	<b>48,199</b>	<b>100.00</b>



Asimismo, existe un alto porcentaje de encuestados (31.4%) que concuerda en que tardaron más de 151 días después de la fecha de cierre de la convocatoria, para darle a conocer el resultado de su apoyo.

131. Considerando el tiempo que pasó entre que solicitó el apoyo y la obtención del mismo, ¿el tiempo de espera fue adecuado para su proyecto?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	36,379	75.48
No	10,667	22.13
No contestó	666	1.38
No sabe	487	1.01
<b>Total</b>	<b>48,199</b>	<b>100.00</b>



Existe un alto porcentaje (75.5%) de responsables de proyecto que manifestaron que el tiempo que pasó entre que solicitó el apoyo y la obtención del mismo, no fue adecuado para su proyecto, lo cual sugiere otra área de oportunidad para mejorar la operación del programa.

### VII.3. Conclusiones del Apartado

Con el objeto de poner en contexto y matizar los resultados de percepción de los beneficiarios, se debe considerar el entorno de crisis económica nacional en que se realizó el presente estudio evidentemente afectó las opiniones vertidas.

- Se identificó que el 93.5% de los beneficiarios encuestados manifestó conocer el FONAES y el 6.5% restante señaló que no lo conoce, lo que



podría sugerir a) deficiente comunicación entre los responsables de los proyectos en las organizaciones y sus miembros y/o b) movilidad en los integrantes de las organizaciones que afecta la estabilidad del padrón.

- Por otra parte, el 92.25% de los beneficiarios encuestados respondió que el programa ha tenido beneficios favorables al proyecto productivo, mientras que el restante 7.75% se integró por beneficiarios que no contestaron, indicaron nada o no saber .
- Más del 90% de los beneficiarios encuestados perciben que los apoyos del FONAES les sirven para vivir dignamente.
- El 65.2% de los encuestados perciben que su situación familiar ha mejorado en los últimos 4 años, mientras que el 43.8% restante que no han percibido mejoras en su situación familiar, se puede atribuir a diversas causas no necesariamente relacionadas con el programa.
- El 86.77% de los encuestados manifestó la percepción de que los programas de combate a la pobreza disminuyen pero no solucionan el problema.

#### VII.4. Recomendaciones

1. Adicionar en las ROP la obligatoriedad de que los beneficiarios de los proyectos firmen un nuevo formato al recibir el apoyo de FONAES, adicional al que ya firman, en acta de asamblea, al momento de solicitar los apoyos. La entrega de los apoyos se realizará sólo a aquellos que cumplan con esta segunda validación. Los servidores públicos tendrán la obligación de verificar que las personas que reciban los apoyos efectivamente





pertenezcan a la población objetivo definida por las ROP y que, por tanto, deban ser integrados al padrón de beneficiarios.

2. Se recomienda fortalecer la estrategia de comunicación del programa en cuanto al mensaje en el impacto del nivel de vida de los beneficiarios. Mediante los cursos y/o pláticas se recomienda que se informe de forma clara las etapas por las cuales tiene que pasar un proyecto para lograr su consolidación y los cambios paulatinos en el mejoramiento de su nivel de vida.



## **VIII. Algunos resultados relevantes para la operación del Programa**

### VIII.1. Coordinación entre diferentes actores

El objetivo de la presente sección es analizar a coordinación entre los diferentes actores que intervienen en la operación del Programa y en su caso, de la coordinación con otros programas federales o estatales relevantes con los que se pueden generar duplicidades, complementariedades o sinergias, utilizando los resultados de las encuestas aplicadas a los responsables y socios de los proyectos productivos apoyados por FONAES.

#### *VIII.1.1 Metodología*

Se utilizó la encuesta aplicada a los socios de las empresas sociales, planteando preguntas que permitan reflejar la coordinación de los apoyos de FONAES con los de otros programas federales o estatales.

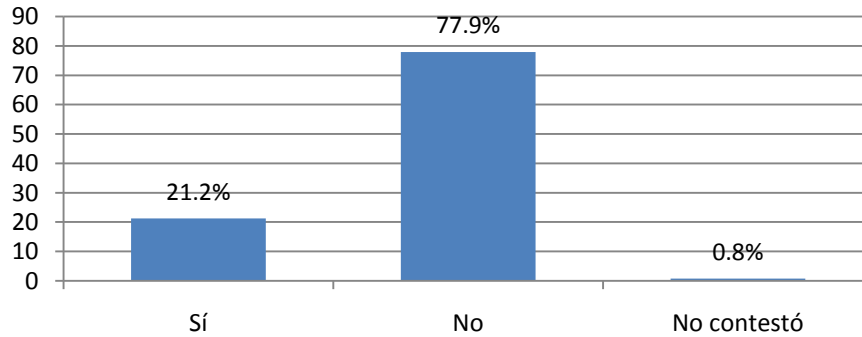
La encuesta de responsables y socios de los proyectos productivos contenía preguntas que permitan analizar la coordinación de los apoyos de FONAES con los de otros programas federales o estatales ya que proporcionan, entre otros elementos, la información necesaria para saber si los socios de las empresas sociales han obtenido o mantienen todavía apoyos de otros programas sociales durante el año 2009 específicamente.

#### *VIII.1.2 Resultados*

De la muestra del estudio el 21.2 % respondió que sí ha recibido apoyos de algún programa social, mientras que el 78 % manifestó que no y un 0.8 % no contestó la pregunta.



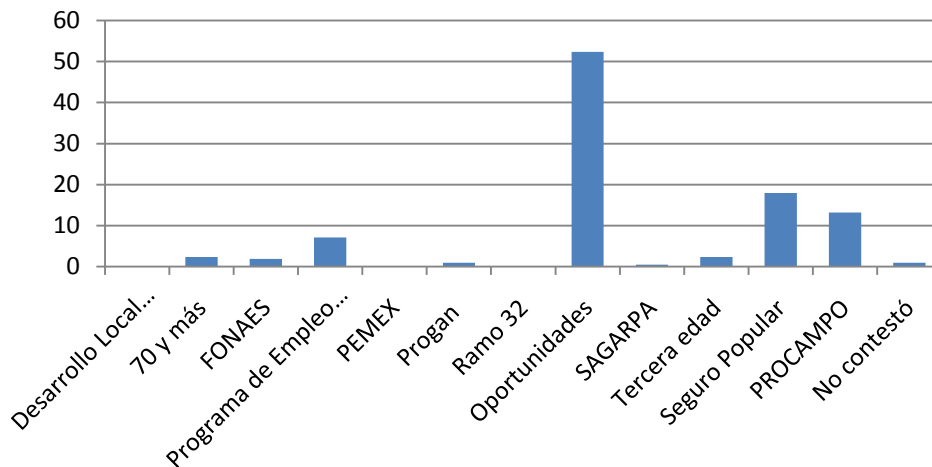
66.9. ¿Durante 2009 usted o su familia recibió apoyos de algún programa social?



**Fuente:** Información obtenida de la encuesta aplicada a los socios de las empresas sociales aplicada en el año 2009.

Puesto que existen programas que se complementan, de igual manera existe la posibilidad de que se puedan obtener uno o más apoyos de uno o más programas sociales. A continuación se presentan los casos en que los beneficiarios, por lo menos, recibieron el apoyo de un programa social.

67.9.1 ¿De qué programas?

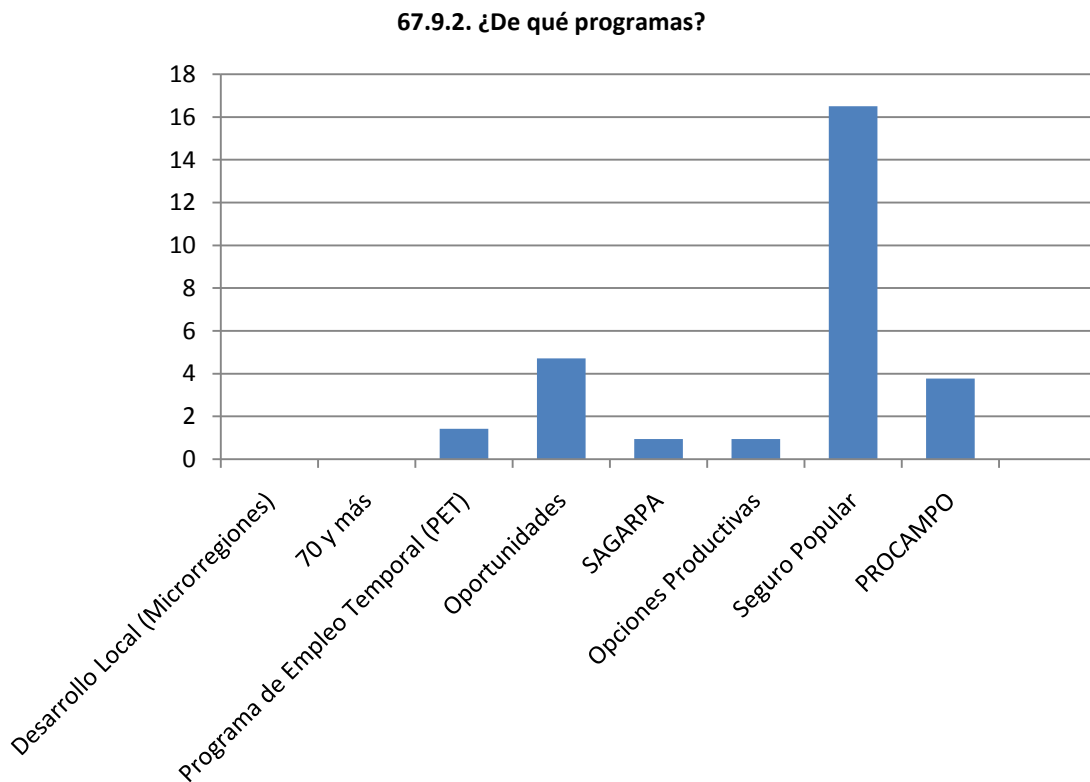


**Fuente:** Información obtenida de la encuesta aplicada a los socios de las empresas sociales aplicada en el año 2009.



Se observa que en su mayoría los socios de las empresas sociales han recibido el apoyo del Programa Oportunidades pues los beneficiarios representan el 52.6 % de total.

Ahora se presentan los mismos casos en que estos beneficiarios del programa recibieron el apoyo de dos programas sociales.

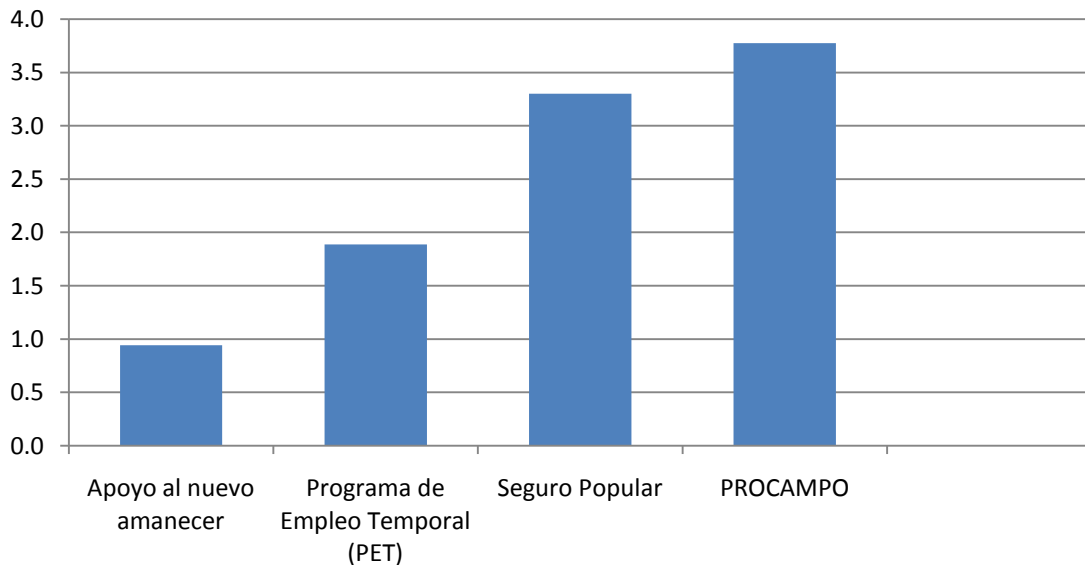


**Fuente:** Información obtenida de la encuesta aplicada a los socios de las empresas sociales aplicada en el año 2009.

Finalmente, se muestran los casos en que los socios de las empresas sociales recibieron el apoyo de tres programas sociales.



67.9.3. ¿De qué programas?



*Fuente:* Información obtenida de la encuesta aplicada a los socios de las empresas sociales aplicada en el año 2009.

Como puede observarse, fueron menos los casos en que recibió el apoyo de tres programas sociales.

*VIII.1.3 Conclusión del Apartado*

Los resultados obtenidos en la investigación de campo demuestran que la población beneficiaria de FONAES ha sido y es beneficiaria de otros programas sociales.

Si se considera que el programa FONAES apoya a empresas sociales con fines de consolidación a largo plazo, es decir, que los apoyos se reflejan en años posteriores a la entrega, se puede decir que las empresas que han sido beneficiarias por FONAES en el periodo 2003-2009 tienen socios que, a la fecha, son apoyados por programas sociales como: Desarrollo Local (Microrregiones), 70



y más, Programa de Empleo Temporal (PET), PEMEX, Progran, Ramo 32, Oportunidades, Sagarpa, Tercera edad, Seguro Popular, Procampo, Opciones Productivas, y Apoyo al Nuevo Amanecer; lo cual es un reflejo de la complementariedad de FONAES con otros programas federales o estatales para el combate a la pobreza.

### *VIII.1.4 Recomendación*

En la fase de opinión técnica, FONAES debe informar a sus solicitantes de la posibilidad de ser beneficiarios de otros programas sociales federales, estatales y municipales que contribuyan a complementar sus apoyos, a otorgarle mayor viabilidad a los proyectos, e incluso disminuyan los requerimientos financieros hacia el propio FONAES.

### VIII.2. Focalización del Programa

Se determinó la focalización del programa por dos métodos, vía ingresos y vía consolidación.

#### *VIII.2.1 Focalización vía ingresos de la población*

El objetivo es determinar si la población beneficiaria es la que realmente se debió atender a partir de la problemática y de la población objetivo, definidas en el análisis de diseño, identificando, en su caso, errores de inclusión y exclusión, así como de las prioridades y objetivos sectoriales y nacionales.

##### *VIII.2.1.1 Metodología*

Para lograr el objetivo se realizó un estudio de gabinete tomando como base las Reglas de Operación vigentes, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los



Hogares que se llevó a cabo para los años 2004, 2006 y 2008 (la cual es coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)) y los resultados de la encuesta aplicada a los beneficiarios.

Se identificaron y analizaron los niveles de ingresos en deciles de los solicitantes, que se señalan en las ROP para poder acceder a los apoyos y, posteriormente, se compararon con los niveles de ingresos que manifestaron los beneficiarios a fin de conocer si realmente se atendió a la población objetivo establecida en la normatividad.

De acuerdo a las Reglas de Operación 2009, en el numeral 8.1 se señala que la 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”*.

Además, en el numeral 8.2 Criterios de elegibilidad también se indica que *“Para estar en posibilidad de recibir este tipo de Apoyos, los interesados deberán cumplir con los siguientes Criterios de Elegibilidad:*

- a) Acreditar escasez de recursos de la Persona Física, de los integrantes del grupo, o de los socios de la Empresa Social, es decir, *que su nivel de ingreso corresponda a los deciles uno a ocho que se utilizan en la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares.*

*Para acreditar la escasez de recursos, cada persona podrá entregar alguno de los siguientes documentos:*

- Póliza de afiliación al Seguro Popular, en la que se indique el decil de ingreso en que se ubica.



- Documento que acredite que el solicitante es beneficiario activo de un programa de combate a la pobreza, operado por el gobierno federal o por el gobierno de la entidad federativa donde habita.
- Constancia expedida por cualquier servidor público dotado de fe pública, en la que se haga constar que los integrantes del hogar al cual pertenece el solicitante, obtuvieron durante el año inmediato anterior, un ingreso anual menor a 137 mil pesos, por trabajo asalariado, trabajo independiente, negocios propios, rentas de propiedades y transferencias.

En caso de no contar con ninguno de los documentos referidos, el FONAES aplicará una encuesta a cada persona para identificar el decil de ingreso en que se ubica.





Por otro lado, de acuerdo con los datos del INEGI, en la siguiente tabla se señalan los ingresos de los hogares agrupados en los deciles correspondientes.

**TABLA D**  
**INGRESO CORRIENTE PROMEDIO TRIMESTRAL POR HOGAR Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL, EN DECILES DE HOGARES, 2002 - 2008**  
**PRECIOS DE 2008**  
**(PESOS)**

Deciles de hogares	Año				Variación %		
	2002	2004	2006	2008	2002 - 2004	2004 - 2006	2006 - 2008
I	5411	5600	6651	6116	3.5	18.8	-8.0
II	9578	9968	11515	10687	4.1	15.5	-7.2
III	12816	13457	15159	14393	5.0	12.7	-5.1
IV	16171	16853	18904	17975	4.2	12.2	-4.9
V	20087	20437	23072	21951	1.7	12.9	-4.9
VI	24383	24942	27805	27008	2.3	11.5	-2.9
VII	30282	30933	34422	33728	2.1	11.3	-2.0
VIII	38786	39395	43311	42850	1.6	9.9	-1.1
IX	53683	54541	59072	59182	1.6	8.3	0.2
X	116531	122599	133078	133048	5.2	8.5	-0.0
<b>Total</b>	<b>32773</b>	<b>33872</b>	<b>37299</b>	<b>36694</b>	<b>3.4</b>	<b>10.1</b>	<b>-1.6</b>

Nota: Los tabulados se realizaron para todos los años conforme a la definición de variables de la ENIGH 2008. El ingreso per cápita se calcula dividiendo el ingreso del hogar por el número de sus integrantes.

a/ Las personas están ordenadas en los deciles de acuerdo con su ingreso corriente trimestral per cápita.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Año correspondiente.

Se realizó un comparativo en diferentes años en que ha estado operando FONAES. Los resultados se presentan para los años elegidos para el estudio que son: 2004, 2006 y 2008.

En la encuesta aplicada a beneficiarios se incluyó la pregunta de “En promedio, ¿cuánto recibía en el año 2004 un socio mensualmente?”.



Se convirtió el ingreso mensual a trimestral para hacerlos comparables con los deciles de ingresos de la Encuesta INEGI.

**(2004) 95. En promedio, ¿cuánto recibía en este año un socio mensualmente?**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje	Ingreso trimestral de los beneficiarios
0	4,650	15.65	0
400	292	0.98	1200
500	292	0.98	1500
600	104	0.35	1800
1000	2,480	8.35	3000
1100	920	3.10	3300
1200	597	2.01	3600
1500	291	0.98	4500
1600	700	2.36	4800
1700	15	0.05	5100
2000	844	2.84	6000
2400	104	0.35	7200
2500	1,205	4.05	7500
2800	15	0.05	8400
3000	883	2.97	9000
3500	351	1.18	10500
4000	1,039	3.50	12000
4500	345	1.16	13500
4545	216	0.73	13635
5000	622	2.09	15000
5600	920	3.10	16800
6000	105	0.35	18000
8000	306	1.03	24000
8570	14	0.05	25710
10000	1,345	4.53	30000
15000	104	0.35	45000
No contestó	4,304	14.48	0
No sabe	6,655	22.39	0
<b>Total</b>	<b>29,718</b>	<b>100.00</b>	

**Fuente:** Elaboración propia.



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Después se reagruparon las respuestas de los beneficiarios conforme al decil que les corresponde, por ejemplo, los valores de cero, menores o iguales al primer decil, se agruparán en el decil I; los valores que sobrepasen el decil I pero, que no sobrepasen el siguiente decil, se agruparán en el decil II y así sucesivamente. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de las frecuencias que se ubican en el decil respectivo para el año del 2004.

<b>Deciles</b>	<b>Porcentaje %</b>	<b>Ingreso promedio trimestral 2004</b>
<b>I</b>	34.80	5,600
<b>II</b>	10.27	9,968
<b>III</b>	4.68	13,457
<b>IV</b>	7.08	16,853
<b>V</b>	0.35	20,437
<b>VI</b>	1.03	24,942
<b>VII</b>	4.57	30,933
<b>VIII</b>	0.35	39,395
<b>IX</b>	0.00	54,541
<b>X</b>	0.00	122,599
<b>No contestó</b>	14.48	NULL
<b>No sabe</b>	22.39	NULL
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	NULL

*Fuente: Elaboración propia.*

Se observa que el 34.80 % de los beneficiarios se encontraba en el decil I de ingresos. También se muestra que ningún beneficiario del programa en el año 2004 se encontraba ubicado en los deciles nueve y diez de ingresos. Esto quiere decir, que el 100% de los beneficiarios del programa en el año 2004, que sí contestaron, cumplían con este requisito de elegibilidad señalado en el Programa.



*Año 2006*

Para el año 2006 se observa que el 0.82% de los beneficiarios que recibieron apoyos no cumplían con el criterio de elegibilidad, al ubicarse en el decil IX (0.28%), en el decil X (0.54%). El siguiente cuadro muestra el porcentaje de las frecuencias.

<b>Deciles</b>	<b>Porcentaje %</b>	<b>Ingreso promedio trimestral 2006</b>
I	32.87	6651
II	7.95	11515
III	8.14	15159
IV	5.24	18904
V	0	23072
VI	1.77	27805
VII	0.83	34422
VIII	2.76	43311
IX	0.28	59072
X	0.54	133078
<b>No contestó</b>	14.91	
<b>No sabe</b>	24.71	

*Fuente: Elaboración propia.*

*Año 2008*

Para el año 2008 se observa que el 3.55% de los beneficiarios que recibieron apoyos no cumplían con el criterio de elegibilidad, al ubicarse en el decil IX (3.09%), en el decil X (0.46%). El siguiente cuadro muestra el porcentaje de las frecuencias.



Decil	Porcentaje %	Ingreso promedio trimestral 2008
I	33.91	6116
II	12.37	10687
III	1.83	14393
IV	8.88	17975
V	1.99	21951
VI	0.79	27008
VII	0.95	33728
VIII	0	42850
IX	3.09	59182
X	0.46	133048
No contestó	14.40	
No sabe	21.34	

Fuente: Elaboración propia.

#### VIII.2.1.2 Conclusiones del Apartado

1. Para el año 2004 sí se cumplió el criterio de elegibilidad de que se debe “acreditar escasez de recursos de la Persona Física, de los integrantes del grupo, o de los socios de la Empresa Social, es decir que su nivel de ingreso corresponda a los deciles uno a ocho que se utilizan en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año respectivo”.
2. Para los años de 2006 el 0.82%, y 2008 el 3.55% de los beneficiarios que recibieron apoyos no cumplían con el criterio de elegibilidad, al ubicarse en el decil IX y en el decil X.
3. De lo anterior podrían desprenderse tres hipótesis no excluyentes: a) el programa ha tenido éxito en lograr la consolidación de las empresas y esto se refleja en sus niveles de ingresos, y b) se cumple el criterio excepción de



elegibilidad previsto en las ROP “*al pertenecer a un municipio ubicado en microrregión o algún polígono de pobreza, y si por lo menos la mitad más uno de los integrantes o socios elegibles tiene tal característica*”, y c) ha fallado el control en la aplicación de los criterios de elegibilidad.

### *VIII.2.2 Focalización vía consolidación*

#### *VIII.2.2.1 Metodología*

Para determinar la focalización de los recursos de FONAES mediante la consolidación, se utilizó como herramienta el Cuestionario dirigido a Responsables de la Ejecución del Proyecto.

Se determinó la aportación de FONAES en la ampliación de los proyectos y que otras alternativas hubieran utilizado los beneficiarios para realizar su proyecto, en caso de no haber recibido el apoyo del programa.

Se tomaron en cuenta dos preguntas del cuestionario de responsables de la ejecución del proyecto: la pregunta 58. ¿Qué porcentaje aportó FONAES (para una ampliación)? Y la pregunta 60. Si no hubiera recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto?

Al cruzarse dicha información, se determinó lo que hubieran hecho las empresas que recibieron algún porcentaje para el apoyo de ampliación, en caso de no haber sido apoyados por FONAES. Para determinar la focalización de los recursos, se consideró que las empresas no elegibles, son aquellas que indicaron que la ampliación la hubieran realizado con recursos propios o mediante la solicitud de recursos a una institución financiera: criterio de sustitución de apoyos<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Nótese que se está suponiendo que el Programa no debe estar focalizado hacia: 1) las empresas que utilizarían sus recursos para hacer la ampliación; sin embargo, este supuesto es endeble en el sentido de que

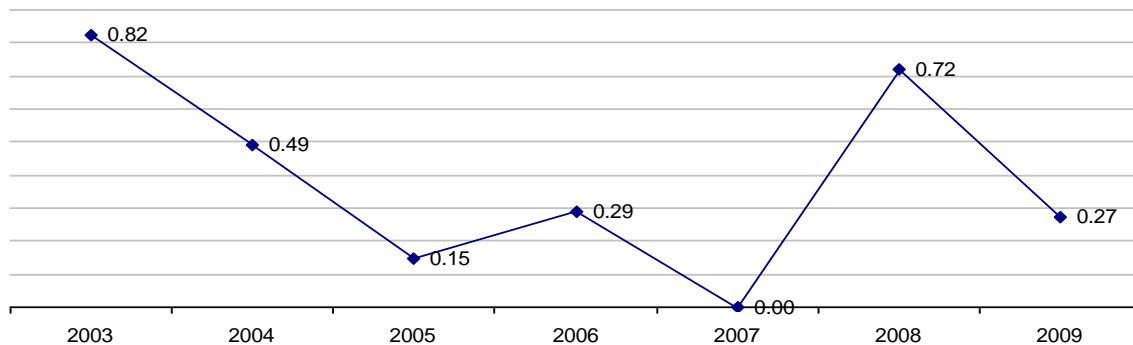


Si se considera que el programa está dirigido a personas con escasez de recursos, que no deberían de tener como opciones, el buscar instituciones financieras para financiar la ampliación de su proyecto y, mucho menos, financiarla con sus recursos propios. Por ello, se considera que esta variable es una buena *Proxy* del grado de focalización del programa.

### VIII.2.2.2 Apoyo para Ampliación

En los años 2003 y 2008 más del 70% de las empresas estarían dispuestas a sustituir el apoyo de ampliación por recursos en una institución financiera o con recursos propios.

**Porcentaje de beneficiarios de FONAES fuera de Focalización, según criterio de sustitución de apoyo (2003-2009)**



Fuente: Elaboración propia.

En los restantes periodos, se observa que menos del 50% de las empresas apoyadas están fuera de la Focalización del programa de acuerdo a este criterio.

las empresas podrían utilizar dejar de hacer otras cosas (costo de oportunidad), como inversiones en diferentes niveles, por realizar la ampliación y por ende el Programa no estaría mal focalizado. 2) Las empresas que toman en cuenta a las instituciones financieras como sustituto del Programa; en este caso el supuesto es endeble en el sentido de que el Programa no tiene, en estricto sentido, como parte de sus reglas de operación la exclusión de empresas que tengan acceso a servicios financieros.



Asimismo, cabe resaltar que sólo en el año 2007, la focalización del programa de acuerdo a este criterio es precisa.

En promedio en el periodo 2003-2009 el 39% de las empresas hubieran utilizado recursos propios o hubieran buscado recursos de instituciones financieras en caso de no haber recibido apoyo de ampliación recibido por FONAES.

### *VIII.2.2.3 Apoyo de Inversión para abrir o iniciar un proyecto*

En lo que respecta a las empresas que recibieron apoyo de inversión para abrir o iniciar su proyecto, las preguntas que se utilizaron fueron: 34. Del total de inversión para iniciar o abrir su proyecto productivo ¿qué porcentaje aportó FONAES?, 36. Si no hubiera recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto? (se tomó en cuenta aquellos que dieron alguna respuesta)

En este caso, la metodología fue similar y se llegó a la conclusión de que el 27% de las empresas, apoyadas por FONAES con algún porcentaje desde el 2003-2008, hubieran sustituido el apoyo con recursos propios o con recursos de una institución financiera.

### *VIII.2.2.4 Conclusiones del Apartado*

1. Se detectaron porcentajes significativos de beneficiarios de FONAES que para iniciar o ampliar sus proyectos manifestaron que estaban dispuestos a hacerlo con recursos propios o tenían el acceso a recursos de una institución financiera.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> La conclusión se basó en las respuestas de los encuestados, lo que no determina las posibilidades reales de contar con los recursos propios o el acceso a instituciones financieras.





2. Sin embargo, por medio de las ROP no es posible detectar “*ex ante*” a empresas que tienen recursos o que tiene acceso al financiamiento de instituciones formales, y por ende descartar su elegibilidad.



## **IX. Fortalezas y Debilidades Operativas del Programa y Recomendaciones**

### **IX.1. Objetivo**

Identificar y describir los principales problemas que obstaculizan la operación del Programa, así como las buenas prácticas que fortalecen la capacidad de operación del mismo.

### **IX.2. Metodología**

Se realizará un análisis detallado de los diferentes procesos (selección de los beneficiarios, la evaluación de los proyectos, la entrega de los apoyos y el seguimiento), como procesos críticos para una adecuada gestión y desempeño del programa) y se hacen recomendaciones en caso de existir debilidades, dentro de las dimensiones que relacionan los resultados con los productos, insumos y costos.

La evaluación de los procesos se realizó mediante trabajo de campo y de gabinete. El *Estudio de Gabinete se realizó por medio del* análisis de los procesos contenidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) publicadas el 29 de diciembre del 2008, vigentes en el año 2009 y de los manuales de procedimientos institucionales correspondientes. El objetivo de este análisis fue identificar la congruencia de los procesos con la normatividad.

En el *Estudio de Campo* se realizó un análisis de la operación de FONAES a través de entrevistas a operadores del Programa tanto a nivel central, como en representaciones federales. Las entrevistas se aplicaron a personal operativo y directivo, y permitieron conocer en detalle el funcionamiento del Programa.



Como ya se ha mencionado, se realizaron 52 entrevistas a personal operativo y directivo, 14 en oficinas centrales y 38 en representaciones federales.

	Número de Entrevistas
Total	52
Oficinas Centrales	14
Representaciones Federales	38

Asimismo, se realizaron 1,205 encuestas a socios de empresas sociales y 423 a responsables de la ejecución de los proyectos, a través de una encuesta aplicada en los siguientes 11 estados: Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. La información que se captó será complementaria para el llenado del Anexo 7. Resumen de indicadores, fortalezas y debilidades de los procesos que anteriormente se había mencionado.

Los resultados obtenidos se presentan por proceso, señalando primero las fortalezas y luego las debilidades del proceso con su recomendación respectiva.

### IX.3. Resultados

#### IX.3.1 *Proceso Planeación*

El proceso de planeación se realiza a nivel oficinas centrales, las Representaciones Federales no intervienen directamente en este proceso. Este proceso es eficaz y oportuno, ya que las estrategias y metas se dan a conocer anticipadamente al personal operativo y se cumplen a tiempo.



## FORTALEZAS

- ✓ Existe un Programa Sectorial de Economía 2007-2012 que establece las directrices, objetivos metas a alcanzar, ordena las prioridades a mediano plazo y es el marco de referencia para la gestión del programa.
- ✓ Cuentan con un Manual para la elaboración del Programa Operativo Anual.
- ✓ Establecen metas físicas y financieras y las calendarizan en forma anual.

## DEBILIDADES

1. El proceso de planeación está centralizado.
2. Los recursos asignados son insuficientes (personal y equipo).
3. Esquema de Convocatorias
4. Faltan procesos en los flujos generales de Reglas de operación
5. No existe un formato que se utilice como guía para la recepción de documentos.
6. El criterio para las visitas de campo es subjetivo, ya que es a consideración del Representante Federal.
7. La opinión técnica se realiza antes de la elegibilidad.
8. Insuficiente claridad respecto de los niveles de autoridad facultados para autorizar apoyos.
9. Falta de mecanismos de control y verificación en el padrón de beneficiarios.

## RECOMENDACIONES

1. Incorporar al personal operativo y directivo de las representaciones federales y de oficinas centrales en el proceso de planeación.
2. En cuanto a la asignación de recursos, se recomienda que las áreas de personal y recursos materiales analicen las oportunidades de reasignación de recursos dentro de los mismos techos presupuestales autorizados y con la misma estructura orgánica y ocupacional autorizada.
3. 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, no se descuidarán las actividades de otros miembros de las representaciones federales por ofrecer su apoyo.
4. 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. Las **ventajas** de aplicar esta sugerencia es el de estandarizar y homologar la totalidad de los procesos, establecerlos en la normatividad, difundirlos y evitar posibles discrepancias en la operación.
5. Para la recepción de documentos e integración de expedientes, el personal operativo de las representaciones federales diseñó un formato especial tipo "check list". Se recomienda estandarizar y hacer oficial el uso de este formato. Las **ventajas** son facilitar la recepción de solicitudes, disminuir tiempo en este proceso y tener una herramienta de validación que permita una mejor integración de los expedientes.
6. Que la Dirección de Planeación y Evaluación de forma conjunta con los responsables de la evaluación de proyectos en las representaciones federales establezcan criterios y parámetros para determinar la realización de visitas de campo (como la ubicación geográfica donde se desarrollará el proyecto, el monto del apoyo solicitado, entre otras).
7. 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. Cabe señalar, que las reglas de operación 2008 establecían el orden recomendado en las etapas: primero verificación de elegibilidad y después emisión de opinión de procedencia (en las reglas de operación 2009 denominada opinión técnica).Las **ventajas** son incrementar la efectividad de los recursos humanos y materiales destinados a realizar las opiniones técnicas, y disminuir costos.
8. Definir en las ROP con mayor precisión los niveles de las



	<p>autoridades responsables de autorizar los diversos tipos de apoyos. Las <b>ventajas</b> son evitar la disparidad de criterios, e incrementar la certeza jurídica de las autorizaciones.</p> <p>9. Establecer un mecanismo de control, en las reglas de operación, para validar que el número de los beneficiarios manifestados por proyecto y considerados en el expediente sea el correcto. Por ejemplo, que todos los miembros del grupo o empresa social firmen de recibido la entrega de los recursos. Las <b>ventajas</b> son incrementar la focalización del programa, aumentar la calidad del padrón de beneficiarios y evitar posibles “beneficiarios ficticios”.</p>
--	--

## Dimensión del Análisis:

PLANEACIÓN			
Interacción	Recomendaciones		
	1	2	3
Costos	Gastos operativos por presentar una propuesta, gastos por hacer y mandar la propuesta	General	Gastos operativos por la capacitación
Insumos	NA	NA	Capacitadores
Procesos	Las RF deberán calcular sus propias metas, a fin de enviar una propuesta.	General	Las oficinas centrales deberán capacitar a los operadores del programa, antes de abrir una convocatoria
Productos	Propuesta de metas	General	Operadores capacitados
Resultados	La planeación tomará en cuenta la opinión de aquellas RF que así lo consideren para la elaboración de metas del programa.	General	Homogeneización de los procesos operativos del programa
Dimensión del Análisis	Recomendaciones		
	1	2	3
Economía	No se considera que haya cambios significativos	General	El costo pagado a los capacitadores
Eficiencia	El programa puede ser más eficiente con la elaboración de la Propuesta de metas	General	Los capacitadores darán a conocer los cambios de las reglas de operación a los operadores
Efectividad	El programa puede ser más efectivo en el cumplimiento de metas, al tomar en cuenta la perspectiva de las RF.	General	Se gana efectividad porque se logra homogeneizar los procesos operativos del programa
Costo-Efectividad	Hay un costo bajo y se obtiene una mayor efectividad, en caso de que se tomen en cuenta las propuestas serias de las RF.	General	El costo podría ser relativamente elevado, pero el incremento en la efectividad podría compensar dicho costo.



### IX.3.2 Proceso Difusión

La difusión se realiza a nivel central con apoyo de las representaciones federales, ya que el presupuesto asignado a este rubro es limitado. A pesar de que el presupuesto es limitado existen mecanismos de difusión a nivel nacional, estatal y local que hace que el proceso sea oportuno, pertinente, y suficiente de acuerdo a los indicadores de desempeño en general, pero susceptible de mejora.

#### FORTALEZAS

- ✓ Las RF realizan talleres y pláticas semanales de información de los apoyos.
- ✓ Las RF han desarrollado una buena relación con los medios de comunicación a su alcance.
- ✓ Se han ampliado los medios de difusión del programa (01800 FONAES)
- ✓ Existe participación de los gobiernos municipales y estatales en la difusión del programa FONAES.

#### DEBILIDADES

1. Los recursos económicos y materiales asignados son insuficientes.
2. Los recursos para la difusión de los programas los manejan Oficinas Centrales lo que limita a las Representaciones Federales
3. Insuficiente coordinación en el manejo de publicidad, particularmente en la promoción de las ferias y eventos entre la Dirección General de Comercialización y Apoyo a la Microempresa y la Coordinación de Comunicación Social.
4. Los trípticos, folletos y carteles no contienen información suficiente con respecto a los criterios de selección y documentación requerida.
5. Falta de orientación en la estrategia de comunicación lo que genera una percepción distorsionada de los beneficios del programa

#### RECOMENDACIONES

- 1, 2, 3 y 4. Para darle mayor eficiencia y suficiencia al proceso de difusión del programa (y abarcar indirectamente las debilidades encontradas) se recomienda diseñar un proceso mínimo **estandarizado** de difusión del programa que incluya los siguientes pasos:
  - a. Realizar una difusión de la **fecha de la convocatoria** primero de forma interna con sus Representaciones Federales y Regionales (RFyR).
  - b. Las representaciones federales harían 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. Asimismo, las RFyR realizarán la difusión de la convocatoria en forma local, aprovechando sus medios de difusión actual medios de comunicación local (de acuerdo a sus fortalezas).

\*Cabe mencionar que se recomienda hacer folletos, trípticos y carteles por tipo de apoyo que contenga información específica sobre población objetivo, de 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.

  - c. Oficinas centrales darán a conocer la convocatoria en la **fecha\*\* acordada**.
- \*\*Se propone una recepción de solicitudes calendarizada por etapas, ver recomendaciones y **Ventajas** para el proceso de solicitud de apoyos.
5. Reforzar la estrategia de comunicación del programa, mediante cursos y/o talleres donde se den a conocer de forma clara los objetivos, alcances, beneficios y derechos y obligaciones del mismo.



Dimensión del Análisis:

DIFUSIÓN		
Interacción	Recomendaciones	
	1	2
Costos	General	a. Costos operativos; b. Costos adicionales por invitación diferente a medio electrónico; * Costos por el diseño e impresión de trípticos, folletos y carteles; c. No hay costos adicionales.
Insumos	General	No Aplica
Procesos	General	a. Reunión para definir la fecha de la convocatoria; b. Las RFyR difundirán vía electrónica o, en su defecto, vía telefónica la fecha acordada; *utilizará los trípticos, folletos y carteles (no es necesario que tengan la fecha acordada); c. Se da a conocer la convocatoria en la fecha acordada.
Productos	General	a. Oficio que indique la fecha acordada; b. Correo electrónico y copia del oficio con la fecha de la convocatoria; c. Oficio con la convocatoria
Resultados	General	Fecha de convocatoria pero con dos sub-niveles: a) de manera interna hacia el personal de FONAES y b) de manera externa (a otros órdenes de gobierno, estatal y municipal) a diferencia de cómo se hace actualmente.
Dimensión del Análisis	Recomendaciones	
	1	2
Economía	General	a. Costos operativos; b. Costos adicionales por invitación diferente a medio electrónico y por el diseño e impresión de trípticos, folletos y carteles; c. No hay costos adicionales.
Eficiencia	General	Hay cambios operativos, pero pueden ser fácilmente sistematizados, como los correos electrónicos.
Efectividad	General	La difusión del programa se hace más efectiva, en el sentido de que incrementa su cobertura
Costo-Efectividad	General	La efectividad es alta; sin embargo, se desconoce los costos operativos y de difusión utilizados para implementar esta recomendación (principalmente, si se infiere un costo operativo nulo, se desconoce el costo de trípticos, folletos y carteles)



IX.3.3 Solicitud de apoyo

El proceso es eficaz porque existen mecanismos estandarizados para la recepción y revisión de documentos, pero se presenta saturación al final del periodo de la convocatoria.

**FORTALEZAS**

- ✓ Se cuenta con Reglas de Operación y manuales para realizar la recepción de solicitudes de forma adecuada
- ✓ Cuentan con personal capacitado y con experiencia

**DEBILIDADES**

1. Falta de personal operativo para la recepción de las solicitudes
2. Se presentan problemas de saturación en los últimos días de la convocatoria.
3. El personal operativo no tiene conocimiento con anticipación de la fecha de apertura de ventanillas.
4. Las deficiencias del Sistema Integral en Línea (SIEL) dificultan y retrasan la operación. Por ello, la mayoría de RF tienen una base de datos alterna al SIEL.
5. Sólo se realiza el registro de solicitudes completas y no del total de las presentadas

**RECOMENDACIONES**

- 1 y 2. Calendarizar la apertura de ventanillas para evitar la sobrecarga de trabajo. Una forma de hacerlo puede ser poner fechas tomando en cuenta algún factor del representante; por ejemplo, por orden alfabético del apellido paterno de los representantes. Las **ventajas** son evitar la saturación, ofrecer una mejor atención a los solicitantes, y mejorar el proceso de recepción de solicitudes y la integración de expediente.
3. Realizar una difusión de la fecha de la convocatoria primero de forma interna con sus representaciones federales y regionales (RFyR).
4. Facilitar el manejo del Sistema Integral en Línea (SIEL) al personal que lo utiliza, simplificando el proceso de modificación o corrección de datos.
5. Sólo en una de las representaciones federales se realiza un registro del universo de solicitudes, completas e incompletas. Con la generalización de esta práctica y de esta base de datos se obtendría un parámetro más preciso de la demanda potencial.





Dimensión del Análisis:

SOLICITUD DE APOYO			
Interacción	Recomendaciones		
	1 Y 2	3	4
Costos	Costos para difundir el proceso operativo de la apertura de las ventanillas.	Ver apartado de difusión	Costos operativos para identificar aquellas variables que seguirán teniendo candados.
Insumos	Papelería, folletos y carteles	Ver apartado de difusión	NA
Procesos	Las RF difundirán el proceso operativo a los solicitantes, utilizando los recursos actuales.	Ver apartado de difusión	Los encargados del SIEL deberán reducir los candados a fin de que exista un responsable en las RF de las modificaciones.
Productos	Proceso operativo que permite disminuir la carga de trabajo en el proceso de recepción de solicitudes.	Ver apartado de difusión	Base de datos con menores errores
Resultados	Menor carga de trabajo para operadores del programa	Ver apartado de difusión	Los operadores utilizan el SIEL como la principal base de datos
Dimensión del Análisis	Recomendaciones		
	1	2	3
Economía	Puede existir un costo extra, que se considera no elevado.	Ver apartado de difusión	Los costos operativos se consideran que no son elevados, si los mismos encargados del SIEL son lo que quitan los candados.
Eficiencia	Incrementa la eficiencia operativa en la recepción de solicitudes	Ver apartado de difusión	Incrementa la eficiencia del programa al tener una base de datos más confiable
Efectividad	Incrementa la efectividad, por la reducción de la carga de trabajo	Ver apartado de difusión	La efectividad del programa se ve reflejada en que los operadores utilizan el SIEL como principal proveedora de datos.
Costo-Efectividad	Se considera que la efectividad compensa el costo	Ver apartado de difusión	La efectividad compensa el costo

IX.3. 4 Selección de beneficiarios

El proceso es oportuno debido a que se obtiene la lista de beneficiarios a tiempo conforme a la normatividad, además de que se les informa sus derechos y obligaciones al momento de ser incorporados al programa.



Las actividades del proceso son suficientes y pertinentes ya que existen documentos que establecen criterios de selección claros, mecanismos de validación así como instrumentos de integración de la información recibida.

#### FORTALEZAS

- ✓ Se les da información completa y a tiempo a los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones.
- ✓ Los criterios de elegibilidad son claros y apegados a la normatividad.
- ✓ Cuentan con personal capacitado y con experiencia en evaluación de proyectos.

#### DEBILIDADES

1. Insuficientes recursos para atender la demanda de proyectos.
2. Existe una concentración de solicitudes en los últimos días de la convocatoria, lo que actúa en contra de la calidad de la evaluación.
3. Tiempo limitado para conocer los manuales de procedimientos, después de su publicación, y para integrar las carpetas que se someten a consideración del Comité respectivo
4. Insuficiente complementariedad con otros programas.
5. Insuficiente capacitación al personal operativo respecto de la normatividad, sistemas y conocimiento de otros programas sociales.

#### RECOMENDACIONES

1. En cuanto a la asignación de recursos, se recomienda que las áreas de personal y recursos materiales analicen las oportunidades de reasignación de recursos dentro de los mismos techos presupuestales autorizados y con la misma estructura orgánica y ocupacional autorizada.
2. Se recomienda que la convocatoria sea diferenciada bajo el esquema recomendado en el apartado de planeación. Las **ventajas** son evitar la saturación, ofrecer una mejor atención a los solicitantes, y mejorar el proceso de recepción de solicitudes, integración de expedientes y selección de beneficiarios.
3. Se recomienda calendarizar la capacitación
4. Se recomienda ampliar sustancialmente la información que se ofrece a los beneficiarios respecto del uso complementario que podría obtener el proyecto de los apoyos de otros programas sociales.
5. Capacitar al personal de forma oportuna en los temas detectados.



Dimensión del Análisis:

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS		
Interacción	Recomendaciones	
	1	2 Y 3
Costos	General	Costo de material para difusión e identificación del nuevo proceso.
Insumos	General	Papelería
Procesos	General	Las RF podrán repartir la demanda de las solicitudes de apoyo en diferentes puntos del tiempo, en lugar de poner sólo una fecha límite. Por ejemplo, un criterio es el apellido paterno del responsable, en este caso, se aceptarán las solicitudes de los responsables cuyo apellido paterno este entre la letra H y la letra P hasta una fecha específica.
Productos	General	Metodología para la recepción de solicitudes
Resultados	General	Menor concentración de solicitudes.
Dimensión del Análisis	Recomendaciones	
	1	2
Economía	General	Costos adicionales por material para identificación del nuevo proceso.
Eficiencia	General	Incrementa la eficiencia, ya que con pocos recursos se logra tener una nueva metodología para la recepción de solicitudes.
Efectividad	General	Hay una mayor efectividad, ya que el proceso permite una menor concentración de solicitudes.
Costo-Efectividad	General	Se considera que la efectividad compensa al costo

*IX.3.5 Producción y compra de apoyos*

Para la producción y compra de apoyos se cuenta con fichas técnicas que especifican las características y necesidades que debe satisfacer el apoyo y el equipo o material con el que debe contar cada prestador de servicio.



El proceso es oportuno puesto que los apoyos se obtienen en el tiempo establecido por la normatividad. Asimismo, las actividades del proceso son suficientes, debido a que se cuenta con mecanismos para determinar el total de apoyos a obtener para su distribución y entrega, así como mecanismos para llevar el control del padrón de servidores.

El proceso también es pertinente porque existen mecanismos de verificación de los apoyos que cumplan las características requeridas por el programa.

### **FORTALEZAS**

- ✓ La contratación de bienes y servicios se apega a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- ✓ Existen especificaciones claras para la contratación de los servicios.
- ✓ Se cuenta con un padrón de prestadores de servicios.
- ✓ Los bienes y servicios se obtienen en tiempo y en forma.

### **DEBILIDAD**

1. Insuficientes recursos económicos para la operación

### **RECOMENDACIÓN**

1. En cuanto a la asignación de recursos, se recomienda que las áreas de personal y recursos materiales analicen las oportunidades de reasignación de recursos dentro de los mismos techos presupuestales autorizados y con la misma estructura orgánica y ocupacional autorizada.



Dimensión del Análisis:

PRODUCCIÓN Y COMPRA DE APOYOS	
Interacción	Recomendaciones
	1
Costos	General
Insumos	General
Procesos	General
Productos	General
Resultados	General
Dimensión del Análisis	Recomendaciones
	1
Economía	General
Eficiencia	General
Efectividad	General
Costo-Efectividad	General

*IX.3. 6 Distribución de apoyos*

El proceso es eficaz y oportuno debido a que el 100 % de los apoyos son entregados en el tiempo establecido por la normatividad, es decir, se cubrió la meta y no se presentó ningún atraso.

Las actividades del proceso son suficientes debido a que el 100% de los apoyos autorizados se entregaron de forma completa y el programa considera información del total de bienes a distribuir.

También el proceso es pertinente ya que existen mecanismos estandarizados de transferencia de recursos.



## FORTALEZAS

- ✓ Existen procedimientos definidos y claros para realizar la dispersión de los recursos.
- ✓ Se tienen Convenios con instituciones bancarias, lo que facilita la operación.
- ✓ Se cuenta con un software adecuado para la transferencia de recursos monetarios hacia instituciones financieras.
- ✓ Se cuenta con personal capacitado y con experiencia.
- ✓ Este procedimiento es muy eficiente al interior de FONAES.

DEBILIDAD	RECOMENDACIÓN
<p>1. Se encontró, específicamente en Chihuahua, que la RF tiene sólo convenio con BANSEFI, institución que cuenta con una infraestructura insuficiente para atender a los beneficiarios.</p>	<p>1. Establecer convenios con otras instituciones financieras que tengan un mayor infraestructura, sucursales y cobertura regional para atender a los beneficiarios</p>

### Dimensión del Análisis:

DISTRIBUCIÓN	
Interacción	Recomendaciones
	1
Costos	Costos Operativos para establecer convenios con otras instituciones.
Insumos	NA
Procesos	Replicar los procesos de otras RF que tienen convenios con otras instituciones financieras
Productos	Convenios con otras instituciones financieras
Resultados	Los beneficiarios tienen mayor infraestructura para ser atendidos
Dimensión del Análisis	Recomendaciones
	1
Economía	Costos operativos aparentemente bajos.
Eficiencia	Eficiencia por tener convenio con otras instituciones bancarias.
Efectividad	Aumento en la efectividad por que a partir de los costos operativos se logra una mayor satisfacción del beneficiario.
Costo-Efectividad	La efectividad compensa el costo



*IX.3. 7 Entrega de apoyos*

El proceso es eficaz, oportuno, suficiente y pertinente porque en promedio el 99 % de los apoyos se entregan respecto a la meta programada; es oportuno puesto que el 100% de los apoyos son entregados conforme a los tiempos establecidos por la normatividad; además, las actividades del proceso son suficientes y pertinentes porque los apoyos se entregan de acuerdo a la cantidad o forma especificada en las Reglas de Operación vigentes y satisfacen las necesidades de los beneficiarios.

**FORTALEZAS**

- ✓ Existen procedimientos definidos y claros para realizar las actividades y se apegan a la normatividad
- ✓ Existen Convenios con bancos lo que permite un mejor control de los recursos económicos
- ✓ En áreas centrales se cuenta con personal capacitado y con experiencia

**DEBILIDADES**

- ✓ No se detectaron

**RECOMENDACIONES**

*IX.3. 8 Utilización de apoyos*

El proceso es pertinente porque existen instrumentos para dar seguimiento a la población beneficiaria posterior a la entrega del apoyo y se tienen registros de ello.



El proceso es suficiente de acuerdo a la normatividad vigente, pero insuficiente para verificar la consolidación de los proyectos y la complementariedad con otros programas.

#### FORTALEZAS

- ✓ Se cuenta con mecanismos para realizar la correcta comprobación de los recursos financieros.

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
<p>1. Debido a la insuficiencia de recursos humanos, financieros y materiales se realiza un seguimiento parcial mediante visitas de inspección a la población beneficiaria respecto a la consolidación de los proyectos.</p> <p>2. La etapa de opinión técnica no aporta elementos suficientes para establecer los requerimientos totales para la consolidación de proyectos</p>	<p>1. Para incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas se recomienda establecer la obligatoriedad de las visitas en las ROP. La <b>ventaja</b> es aumentar la verificación e incrementar la consolidación de los proyectos. Asimismo, solicitar desde la recepción un diagnóstico de la situación de la empresa que contenga los elementos para detectar las necesidades totales a mediano plazo de las empresas sociales (si llevan contabilidad o no, si conocen el uso de maquinaria, si manejan software, etc.).</p> <p>2. Para corroborar la consolidación de los proyectos, se recomienda que las RF tengan el siguiente proceso de comunicación con los representantes del proyecto, en función de las etapas detectadas en diseño.</p> <p>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).</p> <p>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.</p>





Dimensión del Análisis:

UTILIZACIÓN DE APOYOS		
Interacción	Recomendaciones	
	1	2
Costos	Costo de papelería para conocer el diagnóstico de las empresas	a) Sin costo; b) Costos de los talleres y folletos; c), y d) Costos de operación normales.
Insumos	NA	NA
Procesos	Las RF deberán llevar un diagnóstico de la situación de la empresa, el cual debe contener elementos para detectar necesidades de las empresas sociales (si llevan contabilidad, si conocen el uso de la maquinaria, si manejan software, etc.)	a), b), c), d) descritos en el apartado de recomendaciones.
Productos	Diagnóstico de la empresa	Proceso de seguimiento por etapas.
Resultados	El programa podrá ofrecer capacitación y/o asistencia técnica con base en el diagnóstico.	Mejor seguimiento
Dimensión del Análisis	Recomendaciones	
	1	2
Economía	El costo de la papelería para obtener los diagnósticos	Hay un incremento en los costos derivado de los talleres y los folletos
Eficiencia	La eficiencia incrementa porque el programa tiene información relevante para contribuir a la consolidación de las empresas	La eficiencia se da a partir de que los beneficiarios tienen una mejora en la comprobación de los recursos y por ende el seguimiento es menos necesario. En principio, para las empresas incubadas por FONAES.
Efectividad	Dado el proceso, se determina que incrementa la efectividad del programa para ayudar a consolidar empresas	Hay más efectividad porque es más fácil seguir el desarrollo de los proyectos.
Costo-Efectividad	Se considera que la efectividad compensa el costo	Se considera que la efectividad compensa el costo



IX.4. Debilidades y Fortalezas de las Representaciones Federales

En este apartado se abordarán algunos de los aspectos cruciales para que las representaciones federales puedan llevar a cabo una gestión eficaz de sus procesos.

IX.4.1 *Capacidad de Recursos Humanos*

Un aspecto importante para una eficiente gestión de los procesos en las RF's de FONAES es el promedio de personas por representación federal mismo que es de 18.16 (6.8 en el caso del personal a cargo de la evaluación de proyectos), mientras que el promedio de solicitudes recibidas completas fue de 199.33.

Al respecto, tomando en cuenta el número total de solicitudes recibidas durante la Convocatoria 2009, el promedio de solicitudes atendidas por persona es de 10.97, si suponemos que todo el personal de la representación federal participa en todos los procesos hasta la entrega de apoyos, y de 31.92 solicitudes, si solo lo hace el personal encargado de la evaluación de proyectos.

Representación Federal/ Indicador	Total de Personal en la representación federal	Personal a cargo de la evaluación de proyectos	Número de solicitudes recibidas completas	Promedio de solicitudes atendidas por personal a cargo de la evaluación de proyectos
Chiapas	24	10	260	26
Chihuahua	16	4	143	35.75
Distrito Federal	10	5	163	32.6
Guerrero	20	10	258	25.8
Hidalgo	14	4	199	49.75
Oaxaca	25	8	173	21.62



Con base en lo anterior puede afirmarse que, con excepción de los casos de Hidalgo, el promedio de solicitudes atendidas por el personal a cargo de la evaluación de proyectos es adecuado bajo el supuesto de que estas se reciben uniformemente a lo largo del periodo de convocatoria. Sin embargo, aunque hay plazos establecidos en la normatividad, en la práctica los procesos y las cargas de trabajo se distorsionan debido a que la entrega de las solicitudes se realiza en los últimos días de las convocatorias, lo que ocasiona una sobrecarga de trabajo del personal encargado en dicho periodo.

### *IX.4.2 Capacidad Material*

En cuanto a la capacidad material para desempeñar sus funciones no fue posible obtener datos cuantitativos, sino cualitativos. En el anexo 6 Ficha de análisis de congruencia (Modelo Lógico de Procesos Kellog) de la Evaluación de Procesos, se presentan los recursos materiales que utilizan los diferentes actores para realizar las actividades inherentes a cada proceso para el otorgamiento de los apoyos.

Cabe mencionar que durante las entrevistas al personal operativo (anexo 8 Formato de Entrevistas Semi estructuradas de la Evaluación de Procesos) se resaltó la falta de equipo informático (computadoras) para el mejor desempeño de sus funciones.

### *IX.4.3 Personal para Evaluación de Solicitudes*

Otro aspecto importante para un proceso eficaz de evaluación de solicitudes es tanto el número como el perfil profesional del personal encargado de este proceso.



Investigando en campo se encontró el número de personal que participan en el proceso de evaluación de solicitudes en las diferentes representaciones federales, al respecto en Chiapas participan 10; en Chihuahua 4; en el Distrito Federal 5; en Guerrero 10; en Hidalgo 4 y, en Oaxaca 8 personas. Como se observa la cantidad mínima fue de 4 personas y el máximo de 10, con un promedio de 6.8 empleados participantes en el proceso.

En cuanto a su nivel de estudios, en la mayoría de los casos, se encontró que tienen un nivel mínimo de licenciatura o ingeniería.

PREGUNTA/RE P. FED	CHIAPAS	CHIHUAHUA	D.F.	GUERRERO	HIDALGO	OAXACA
Personal de evaluación de proyectos	10	4	5	10	4	8
Grado escolar de evaluadores	Licenciatura Ingeniería	Licenciatura	Licenciatura	Licenciatura Ingeniería	Licenciatura	Licenciatura Ingeniería

Por ejemplo, se observa que en la representación federal de Chiapas el personal cuenta con estudios de nivel licenciatura y equivalentes, adicionalmente a antigüedad en el puesto que van de los 4 meses hasta los 11 años y mayor antigüedad promedio en la dependencia, por lo que se infiere que cuentan con el perfil para el desempeño de sus puestos y funciones. Dicha situación se perite en el resto de las representaciones federales visitadas.



NO.	PUESTO/CARGO	Grado máximo de estudios	Antigüedad en el puesto	Antigüedad en la dependencia
1	Jefe de Departamento (departamento Regional)	Lic. Medicina Veterinaria y Zootecnia	7 años	13 años
2	Subdirector de Proyectos primarios	Ing. Agrónomo en Irrigación	7 años	12 años
3	Coordinador Profesional Dictaminador (Técnico)	Ing. en sistemas computacionales	5 años	5 años
4	Técnico Regional	Medio Superior	11 años	11 años
5	Técnico por honorarios	Lic. Ciencias de la comunicación	4 meses	4 meses
6	Representante Federal	Lic. Contaduría	8 meses	8 meses
7	Técnico por honorarios	Ingeniería Agroindustrias	4 meses	2 años
8	Subdirector de enlace administrativo	Lic. Contaduría/Posgrado en finanzas	5 años	5 años
9	Jefe de departamento por honorarios	Lic. Derecho	6 meses	6 meses

#### *IX.4.4 Grado de eficacia en la implementación de las etapas de solicitud y entrega de los apoyos.*

Como parte de la Evaluación de los procesos, se analizó el grado de eficacia en la implementación de las etapas de Solicitud y Entrega de los apoyos por ser procesos pilares del Programa. La metodología se encuentra en el apartado relativo a medición de atributos de los procesos.

##### 1) Solicitud de apoyos

El promedio general de eficacia de todas las representaciones federales es de 86.32%, el menor grado de eficacia se tiene en la Representación Federal de Chiapas con un porcentaje de 77.33%, mientras que el máximo grado se encuentra en la Representación del Distrito Federal con un porcentaje de 92.49 %.



<b>Atributo: Eficacia</b>						
<b>Proceso</b>	<b>Chiapas</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Guerrero</b>	<b>Hidalgo</b>	<b>Oaxaca</b>
Solicitud	77.33	90.24	92.49	81	84.89	91.99
Entrega	100	100	100	100	100	99.5
<b>Promedio</b>	<b>89.16</b>	<b>80.25</b>	<b>93.24</b>	<b>92.08</b>	<b>93.73</b>	<b>95.35</b>

## 2) Entrega de apoyos

Para el caso de entrega de los apoyos, se observa que el promedio general de eficacia de todas las representaciones federales es de 99.91%, el menor grado de eficacia se tiene en la Representación Federal de Oaxaca con un porcentaje de 99.5%, mientras que el máximo grado se encuentra en las otras cinco representaciones federales con un porcentaje de 100.0 %.

*IX.4.5 Indicadores de horas hombre invertidas en los procesos de solicitud de apoyos y evaluación de solicitudes.*

### 1) Solicitud de Apoyos (Recepción de Solicitudes)

En las ROP no se establece la duración del proceso de recepción de solicitudes, pero este proceso coincide con el establecido en las convocatorias.

Supuestos:

- En el año 2009 la convocatoria se realizó del 21 de enero de 2009 al 21 de marzo de 2009, es decir, 43 días hábiles.
- El número promedio de personas que participan en este proceso, conforme a la evidencia empírica es de 6.8 personas en promedio.
- El número de solicitudes recibidas en la convocatoria 2009 fue de 1,196 para la muestra seleccionada.
- 8 horas trabajadas por día hábil.



Considerando estos parámetros, el tiempo disponible por empleado para recibir y evaluar una solicitud es de 12.33 horas por solicitud, con un máximo de 16.35 horas en la Representación Federal de Chihuahua y un mínimo de 8.99 horas en la de Chiapas, en la muestra seleccionada de la convocatoria 2009.

Representación Federal	Solicitudes Recibidas	Días Hábles	Horas Hábles	Personal Promedio	Horas Hombre Disponibles	Horas Hombre Empleadas por Solicitud
Chihuahua	143	43	344	6,8	2339,2	16,35
DF	163	43	344	6,8	2339,2	14,35
Oaxaca	173	43	344	6,8	2339,2	13,52
Hidalgo	199	43	344	6,8	2339,2	11,75
Guerrero	258	43	344	6,8	2339,2	9,06
Chipas	260	43	344	6,8	2339,2	8,99

El resultado es sólo indicativo, debido a que la estimación se realizó con promedios y sin considerar que durante los 43 días hábiles la recepción de solicitudes no se distribuye de manera uniforme, observándose un elevado número de solicitudes recibidas y, por ende, de saturación del tiempo de los empleados en las Representaciones Federales al final del periodo<sup>117</sup>.

<sup>117</sup> Como parte de una estrategia de apoyo para cubrir las sobrecargas de trabajo que enfrentan las delegaciones federales, en especial al final de los periodos de recepción y análisis de solicitudes, se ha considerado la posibilidad de que personal externo a FONAES se encargue de realizar la evaluación de las solicitudes (y no el personal de estructura).

Al respecto, se considera que un esquema de subcontratación para realizar la evaluación de solicitudes presenta fuertes desventajas como las siguientes:

1. Debido a que la saturación de actividades de evaluación se presenta en promedio sólo en 3 de los 12 meses del año, existen muchas dificultades para la contratar de forma eventual personal especializado en estas tareas.
2. Se perdería control acerca de la confidencialidad de los proyectos.
3. Sería una medida que inhibiría la modernización de procesos y d esquemas de operación que conducen a la saturación y la instrumentación de reformas a las ROP.
4. No se evaluaría la alternativa de reasignar personal al interior del FONAES.
5. Los costos de la subcontratación no necesariamente son menores a los originados por la contratación de personal por parte de las representaciones Federales, sobre todo tomando en cuenta que la mayoría de dicho personal es pagado por honorarios.



## 2) Evaluación de Solicitudes (Selección de beneficiarios)

Conforme a las entrevistas realizados al personal operativo, se preguntó el número total de personas que laboran en cada representación federal (incluyendo personal de estructura y de honorarios), cuántos de ellos se dedicaban exclusivamente a la evaluación de proyectos y el tiempo promedio para evaluar un proyecto. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

PREGUNTA/REP. FED	CHIAPAS	CHIHUAHUA	D.F.	GUERRERO	HIDALGO	OAXACA
Tiempo Promedio para evaluar un Proyecto	45 DÍAS	45 DÍAS	45 DÍAS	45 DÍAS	45 DÍAS	45 DÍAS
Total de personal de la Rep. Federal	24	16	10	20	14	25
Personal de Evaluación De Proyectos	10	4	5	10	4	8

Se observa que el tiempo promedio para evaluar un proyecto, al que hacen referencia los entrevistados, está basado en la normatividad vigente. Conforme a las Reglas de Operación, en el numeral 15, “derechos y obligaciones de los solicitantes”, el tiempo para que el solicitante reciba la comunicación sobre la autorización del apoyo solicitado es de un plazo máximo 45 días hábiles, contados a partir de la fecha de cierre de recepción de solicitudes que se establezca en la convocatoria respectiva. El plazo señalado incluye los tiempos para llevar a cabo los procesos de Evaluación, Priorización y Autorización de los apoyos.

- 
6. Podría estarse destinando recursos financieros para capacitar a personal que no tiene arraigo en el programa.

Por todo lo anterior, no se considera adecuado introducir un esquema de subcontratación para realizar la evaluación de las solicitudes.





Conforme a las entrevistas realizadas al personal que participa en el proceso de Evaluación de solicitudes, los plazos son los siguientes:

Proceso	*Evaluación exclusivamente de gabinete por proyecto	*Evaluación de gabinete y que requiere visita de campo por proyecto
Evaluación de solicitudes	1 o 2 días	6 a 15 días

\*Estimaciones del personal operativo de las representaciones federales.

Para realizar la evaluación “de gabinete” un empleado requiere de 1 a 2 días, dependiendo del tipo de proyecto, y de manera secundaria, el tamaño del mismo (pequeño, mediano o grande).

Si el proyecto requiere que se realice una visita de campo, el tiempo de evaluación se puede incrementar de 6 a 15 días, pero en ningún caso excede al tiempo establecido por la normatividad.

No es posible establecer un indicador promedio de tiempo de evaluación debido a que intervienen variables que, dependiendo de la naturaleza del proyecto, hacen que el plazo se incremente. No obstante, en ningún caso se exceden los 45 días hábiles que se mencionan en las Reglas de Operación del Programa.



## **X. Aspectos importantes a considerar de los procesos de FONAES**

### **X.1. Estrategia de Comunicación del Programa**

El diseño e implementación de la estrategia de comunicación incide en forma sustancial en la eficiencia de los programas sociales y en la forma en que esta es percibida por la población objetivo<sup>118</sup>. Por ejemplo, pudiera presentarse una brecha de magnitud considerable entre los beneficios esperados por la población objetivo y los que ofrece el programa, los plazos y procesos requeridos para alcanzar dichos beneficios.

Por otra parte, el diseño de la estrategia de comunicación no debiera dejar de lado el rol fundamental de las organizaciones sociales. Por un parte, permiten multiplicar la difusión del programa en forma municipal, estatal, regional y nacional. Asimismo, su participación recurrente en el programa, reduce costos, favorece la capacitación de beneficiarios y la integración de expedientes y proyectos. No obstante, si la estrategia de comunicación del programa no hubiera alcanzado la escala y penetración social requerida y estuviera determinada significativamente por la participación de las organizaciones sociales podría generar distorsiones, exclusiones y concentración de los apoyos del programa.

En el estudio de campo realizado, se obtuvo que el 2.31% de los socios de las empresas sociales encuestadas expresó desconocer que su grupo o empresa social había recibido algún apoyo por parte de FONAES, no obstante que las ROP

---

<sup>118</sup> Entendiéndose como población objetivo al conjunto de beneficiarios que se está atendiendo actualmente y a la población potencial (aquella que cumple los criterios de elegibilidad para ser beneficiario pero que todavía no está siendo atendida por el programa).



establecen que todos los socios deben otorgar su consentimiento en el acta de asamblea para solicitar un apoyo.

Este resultado pudiera obedecer a) insuficiente comunicación desde los servidores públicos hacia los solicitantes y beneficiarios, b) deficiente comunicación desde los responsables de los proyectos en las organizaciones y sus miembros y/o c) movilidad en los integrantes de las organizaciones que afecta la estabilidad del padrón, e d) insuficiente validación en campo de beneficiarios.

### *X.1.1 Recomendaciones*

1. Analizar y revisar si los lineamientos de comunicación institucionales reflejan cabalmente el diseño del programa, respecto de los alcances, objetivos, metas, procesos, plazos y normatividad aplicable, y si satisfacen las necesidades de la población objetivo. Esta actividad corresponde tanto al área de Planeación como de Comunicación.
2. Incrementar la capacitación (cursos y talleres), en dos vertientes: a) a servidores públicos responsables del contacto directo con la población objetivo, y b) a solicitantes y/o beneficiarios. El contenido de la capacitación deberá ser exhaustivo, respecto de los objetivos del programa, la normatividad aplicable en el otorgamiento de los apoyos, las responsabilidades y el compromiso que se adquiere una vez que se ingrese al mismo, los beneficios proporcionados por el programa, el proceso para alcanzar los objetivos y los plazos requeridos. Esta actividad corresponde Planeación y representaciones federales.
3. Adicionar en las ROP la obligatoriedad de que los beneficiarios de los proyectos firmen un nuevo formato al recibir el apoyo de FONAES, adicional al que ya firman, en acta de asamblea, al momento de solicitar los



apoyos. La entrega de los apoyos se realizará sólo a aquellos que cumplan con esta segunda validación. Los servidores públicos tendrán la obligación de verificar que las personas que reciban los apoyos efectivamente pertenezcan a la población objetivo definida por las ROP y que, por tanto, deban ser integrados al padrón de beneficiarios.

4. Incrementar las acciones de verificación en campo de la existencia y permanencia de los miembros de los grupos y organizaciones sociales manifestados en cada proyecto e integrados a los expedientes y padrones. Esta validación permitirá también la actualización del padrón de beneficiarios, cumpliendo con los Lineamientos Normativos para la Integración, Mantenimiento y Consulta del Padrón de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social, emitidos en noviembre de 2008 por la SEDESOL.

### X.2. Apoyos por Convocatoria o por orden de prelación

A partir del 2008 los apoyos del programa se otorgan a través de convocatorias establecidas conforme a la disponibilidad presupuestal en lugar del esquema existente con anterioridad en el cual los apoyos se otorgaban por orden de prelación y a lo largo de todo el año.

Al respecto, debe observarse que el esquema de apoyos por Convocatoria permite que FONAES lleve a cabo un proceso de planeación, presupuestación y análisis de las solicitudes más ordenado lo cual, en principio, permite un funcionamiento más eficaz del programa.

Por otro lado, dentro de las desventajas de este esquema se encuentran el que algunos proyectos productivos no podrían ser apoyados en el momento adecuado para su incubación y/o crecimiento. Sin embargo los efectos negativos de esta



desventaja del esquema de apoyo por Convocatoria se ven minimizados por el hecho de cualquier esquema alternativo tendría que respetar la rigidez de los calendarios presupuestales de la administración pública a los que está sujeto FONAES y, por ende, sería escasa la probabilidad de que se pudiera apoyar a dichos proyectos productivos en los momentos adecuados de su ciclo de negocios.

### X.3. Convocatorias diferenciadas para otorgar apoyos para proyectos productivos de Organizaciones Sociales

En el año 2008 se realizó una convocatoria única para todas las solicitudes y en el año 2009 se realizó una para demanda libre y otra para organizaciones.

Debe observarse que, en la mayoría de los casos, la demanda de organizaciones y grupos es recurrente en varios ejercicios presupuestales, y que la misma presenta características que la diferencian de la demanda del resto de la población, como son:

- a) Las organizaciones y grupos tienen un elemento de presión política local y regional.
- b) FONAES tiene muy identificadas las necesidades y proyectos de las organizaciones y grupos.
- c) Se puede programar y calendarizar la atención a organizaciones y grupos por personal que ya los ha atendido en otras convocatorias.
- d) Generalmente, las organizaciones y grupos han adquirido experiencia en la presentación de expedientes a FONAES.

Dichas características diferenciadas sugieren la conveniencia de continuar con convocatorias diferenciadas realizando una convocatoria específica a organizaciones y grupos.



Asimismo, independientemente de que las organizaciones sociales y grupos pueden constituir un mecanismo para ampliar la cobertura de los apoyos del programa extensión del impacto del FONAES, el apoyo a las mismas debe estar condicionado a que sus resultados sean, tomando en cuenta las diferencias en el tipo de proyectos apoyados, iguales o superiores a los del resto de los proyectos productivos apoyados por el programa.

#### X.4. Correspondencia entre el proceso de verificación de solicitudes y la acreditación de aportación de bienes

En apego a la normatividad, el proceso de verificación tiene por objeto, verificar “*la existencia de los bienes que, en su caso, se aportan para la ejecución del proyecto, sus condiciones de uso y su valor comercial*”. Las formas de acreditar la aportación de bienes para la ejecución del proyecto pueden ser: un terreno, maquinaria, lote de mobiliario, equipo ligero y/o herramientas, lote de materias primas y/o materias auxiliares, un lote de materiales de construcción, mano de obra y efectivo.

Adicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto por las Reglas de Operación del 2009, la etapa de Verificación:

1. Corresponde a las Representaciones Federales de FONAES.
2. Se realizará con base en las declaraciones escritas y los documentos que proporcionen los Solicitantes y, en su caso, incluirá una visita de campo, cuando a juicio del Representante Federal de FONAES sea imprescindible efectuarla para constatar lo necesario.
3. Dicha visita quedará a criterio del Representante Federal, quién deberá elaborar un acta de dicha verificación, en la cual expondrá los motivos por los cuales efectuó o no la visita de campo, así como sus resultados.



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.

Al respecto, dicho Costo-beneficio:

- **Será 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 vs la visita de campo 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). Este criterio es similar al aplicado a los programas de fiscalización (80/20), en los que con el 20% del programa de auditoría se dirige a pocos causantes mismos que, sin embargo, en términos de valor representan el 80% de la recaudación.
- **Será negativo** siempre que el costo de la visita de campo (sueldo y viáticos) sea superior al valor de los bienes, cuando el valor de los bienes como porcentaje del valor del proyecto sea insignificante y cuando la visita de campo se realice a un proyecto de menor valor vs la visita de campo a un proyecto de mayor valor (el proyecto A con valor B, sea inferior a la visita de campo del proyecto C con valor D).



### X.5. Criterios de las Representaciones Federales y los Comités Técnicos para no autorizar los proyectos.

Existe un fundamento normativo para los casos en los que las representaciones federales no autorizan un proyecto. De acuerdo con el numeral 10.3.4 de las ROP 2009:

*“Una vez calificadas las solicitudes con opinión técnica positiva por cada entidad federativa, se ordenarán de mayor a menor, según su IRS. Con base en lo anterior y en el techo presupuestal establecido en el POA, la Representación Federal del FONAES autorizará cada una de las solicitudes con verificación positiva, con base en el orden previamente referido, hasta agotar el techo presupuestal respectivo, emitirá el acuerdo correspondiente y comunicará por escrito a los Promoventes, en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de que emita su acuerdo. Las solicitudes que no sean autorizadas por insuficiencia presupuestal serán comunicadas a sus Promoventes, en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que emita el acuerdo respectivo. Los Promoventes de estas solicitudes estarán en la libertad de reingresar sus solicitudes en los mismos términos o modificadas, en la siguiente convocatoria.”*

Adicionalmente, el personal de las representaciones federales manifestó en las entrevistas que algunos proyectos no son autorizados, no obstante de que obtuvieron la opinión técnica positiva, ya sea en casos de insuficiencia presupuestal, o cuando la documentación de los mismos se encuentra incompleta.

### X.6. Conclusiones del Apartado

1. A partir del análisis realizado se determinó en qué la operación de los procesos, así como la normatividad que regula al programa, contribuyen al logro de sus objetivos. Sin embargo, se identificaron 27 debilidades que pueden ser atendidas con ajustes marginales a la normatividad, y con una mayor efectividad en la coordinación entre representaciones federales y oficinas centrales.





2. Se considera que las áreas de oportunidad y la instrumentación las recomendaciones para atender las debilidades no resultan complejas ni requieren cambios en el diseño general de programa pero contribuirán al mejoramiento de la gestión del programa.
3. Del presente apartado se concluye que la mayor concentración de acciones para el mejoramiento de la gestión del programa se ubica en el proceso de planeación, debido a que con esta actividad se definen las estrategias, lineamientos, objetivos y reglas de operación de todos los procesos.

Proceso	Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>28</b>
<b>Planeación</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
<b>Difusión</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Solicitud</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Selección</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Producción y compra</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Distribución</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Entrega</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Utilización</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

4. Falta de mecanismos de validación y control del padrón de los beneficiarios manifestados por proyecto, a fin de que el número de los mismos considerados en el expediente sea correcto, y que están al tanto de los compromisos que van a adoptar con el programa<sup>119</sup>.
5. Es pertinente que los apoyos de FONAES sigan otorgándose mediante convocatoria debido, tanto a la ventaja de que los procesos de planeación, presupuestación y análisis de las solicitudes del programa sean más

<sup>119</sup> Las recomendaciones referentes a este punto se especifican en el cuadro de Fortalezas y Debilidades de este mismo apartado.



ordenados, como a la escasa flexibilidad presupuestal de que goza FONAES, la cual elimina las ventajas de cualquier otra alternativa.

6. Las características diferenciadas de las organizaciones sociales y demás beneficiarios del programa sugieren la conveniencia de continuar con convocatorias diferenciadas realizando una convocatoria específica a organizaciones y grupos.

Asimismo, independientemente de que las organizaciones sociales y grupos pueden constituir un mecanismo para ampliar la cobertura de los apoyos del programa extensión del impacto del FONAES, el apoyo a las mismas debe estar condicionado a que sus resultados sean, tomando el cuenta las diferencias en el tipo de proyectos apoyados, iguales o superiores a los del resto de los proyectos productivos apoyados por el programa.

7. 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, el cual aumenta cuando el valor de los bienes sea alto en términos 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 relativo.



## **XI. Conclusiones generales de la Evaluación de Procesos<sup>120</sup>**

- La evaluación de procesos se realizó mediante un estudio de gabinete y campo. La base del trabajo de gabinete fue el Modelo CONEVAL, mientras que el trabajo de campo se realizó mediante 1,205 encuestas a socios de empresas sociales y 423 a responsables de la ejecución de los proyectos en 11 entidades. Asimismo, se realizaron 52 entrevistas a operadores de los procesos en 6 entidades y oficinas centrales.
- La evaluación de procesos realizada al FONAES permite concluir que, en general, de acuerdo con los indicadores de desempeño obtenidos el programa lleva a cabo sus ocho procesos operativos de manera eficaz.
- De acuerdo con la presente evaluación de procesos se determinó que las Reglas de Operación 2009 así como la normatividad que regula al programa son adecuadas y contribuyen al logro de sus objetivos.
- La evidencia empírica obtenida permite afirmar que los procesos operativos se realizan con altos niveles de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia en sus diferentes niveles.
- Considerando que el análisis de procesos se realizó sólo para el año 2009, la evidencia empírica para determinar la eficiencia del programa se obtuvo de forma indirecta. No obstante esta consideración, existen elementos obtenidos mediante el estudio de campo que reflejan niveles adecuados de eficiencia en la operación en el logro de metas físicas y financieras del

---

<sup>120</sup> En este apartado sólo se presentan las conclusiones generales, las recomendaciones particulares de cada uno de los procesos se señalan en el apartado de “Fortalezas y Debilidades Operativas del Programa y Recomendaciones”.



programa, alcanzadas en un contexto de limitación de recursos humanos, materiales y económicos.

- El perfil del personal operativo ha alcanzado su especialización en la operación del programa, debido a que en su gran mayoría posee grados académicos de nivel licenciatura y equivalentes, con carreras afines a la actividad que realizan, y a los años promedio de antigüedad en la dependencia y en el puesto.
- La coordinación entre representaciones federales y oficinas centrales se desarrolla con un adecuado nivel de efectividad.
- Los instrumentos utilizados para lograr la consolidación de proyectos, principal objetivo del programa, deberán reforzarse mediante el requerimiento a beneficiarios de planes de negocios de mediano plazo, la utilización complementaria de los proyectos de otros programas sociales federales, estatales y municipales con los que se pueda generar sinergia, así como con el incremento sustancial de las actividades de verificación y seguimiento.
- La evaluación de procesos pudo constatar que de acuerdo con la normatividad, la población objetivo beneficiaria del programa corresponde a los criterios de elegibilidad. No obstante, se identificó por medio de la evidencia empírica posibles errores de inclusión, debido a que un 6.5% de los beneficiarios manifestó desconocer al FONAES, y un 2.3% dijo desconocer haber recibido apoyos del programa.
- Debido a que no existe el registro de solicitudes presentadas y no recibidas, no fue posible determinar posibles errores de exclusión. Se recomienda identificar esta población.



- La evaluación de procesos permitió identificar que los aspectos críticos en la operación son: a) posibles errores de inclusión, b) saturación en el proceso de recepción de solicitudes (plazo de convocatoria), c) visitas de verificación y seguimiento, d) comprobación de la aplicación de los recursos, y e) limitados recursos humanos y materiales para operar el programa.
- Se identificaron 27 problemas<sup>121</sup> (debilidades) que obstaculizan la operación del programa. El denominador común de las debilidades es que pueden ser atendidas con ajustes marginales a la normatividad, y mayor efectividad en la coordinación entre representaciones federales y oficinas centrales. Dichas modificaciones no resultan complejas ni requieren cambios en el diseño general de programa pero contribuirán al mejoramiento de la gestión del programa.
- La mayor concentración de acciones para el mejoramiento de la gestión del programa se ubica en el proceso de planeación, debido a que es en este proceso donde se definen el objetivo, estrategias, lineamientos, y reglas de operación de todos los procesos.
- Se detectaron 8 buenas prácticas<sup>122</sup> innovadas por el personal operativo del programa en las representaciones federales que son susceptibles de estandarizarse y replicarse para fortalecer la capacidad de operación del mismo.

---

<sup>121</sup> Los problemas que se mencionan se refieren a las debilidades señaladas en el apartado “Fortalezas y Debilidades Operativas del Programa y Recomendaciones”.

<sup>122</sup> Las buenas prácticas se encuentran señaladas en el apartado “Descripción de problemas y buenas prácticas en la operación”.



- En términos de percepción y satisfacción se observaron porcentajes significativos de beneficiarios de apoyos de FONAES que no perciben niveles de satisfacción e incluso consideran que su situación familiar está peor. Con el objeto de poner en contexto y matizar estos resultados, debe considerarse el entorno de crisis económica nacional en que se realizó el presente estudio y que evidentemente afecta las opiniones vertidas.



# EVALUACIÓN DE IMPACTO



## I. Introducción

Con el propósito de determinar si FONAES ha logrado producir los efectos deseados en la creación y consolidación de empresas sociales a través del apoyo a proyectos productivos que lleva a cabo la población objetivo, se realizó una estimación cuantitativa y cualitativa de los beneficios de los mismos, a fin de determinar si ellos son o no atribuibles a la intervención del programa. En el mismo sentido se evaluó la contribución de FONAES al incremento en el nivel de ingreso de la población objetivo, así como algunas otras variables relacionadas a la consolidación de los proyectos productivos utilizando los datos recabados en la encuesta realizada a responsables y socios de los proyectos productivos.

De esta manera, se busco contestar las siguientes preguntas: ¿FONAES contribuye a resolver el problema en la población objetivo del programa? ¿Cuál fue el efecto del programa sobre sus beneficiarios? ¿Los beneficios recibidos por los participantes en el programa son los que se propuso lograr o son diferentes a los propuestos? y, en caso de un mejoramiento en la situación de los beneficiarios, ¿Esto es una consecuencia del programa o se hubiese logrado de todas maneras?

Para ello, la evaluación de impacto integral 2008-2009 contempló como objetivos:

- Estimar los efectos e impactos atribuibles al programa en la población que ha sido beneficiada con los apoyos del mismo, con un enfoque retrospectivo o comparativo que pueda ser soporte de un diseño de panel de datos.
- Generar una línea basal para estimar posteriormente los efectos e impactos atribuibles en la población próxima a recibir los apoyos del programa, capturando las condiciones iniciales y los cambios provocados.
- Establecer grupos de comparación de no beneficiarios, para fortalecer la validez y solidez de las estimaciones.





Por otro lado, se llevo a cabo un análisis de los impactos generados por la vertiente de empresas sociales de financiamiento. Asimismo se llevo a cabo un análisis cualitativo de los representantes y socios de empresas sociales a través de la realización de cuatro grupos foco en estados representativos de las diferentes actividades de FONAES.



## II. Consideraciones Estadísticas y de Diseño Muestral

Para abordar las consideraciones de diseño en esta sección se explicarán los fundamentos de las estimaciones estadísticas, y el diseño muestral final utilizados por la Evaluación.

### II.1. Estimaciones Estadísticas

La evaluación de impacto cuantitativa se desarrolló a partir de escenarios contrafactuales para determinar lo que hubiera sucedido en ausencia del programa, analizando no sólo la situación sino las opciones disponibles y los resultados que la población beneficiaria hubiese tenido si no hubiera recibido los apoyos. Para esto se busco establecer grupos de tratamiento y de control representativos.

El principal problema en la definición de grupos de control satisfactorios fue la ausencia de listados de empresas sociales con características muy similares a las que han sido apoyadas por el programa. La problemática se acrecentó cuando se observó la enorme dispersión geográfica de los beneficiarios, lo que dificultaba aún más la disposición de tales listados y dada la necesidad de ubicar negocios ubicados en zonas similares a las del grupo de tratamiento, condición que se consideraba necesaria para efectuar comparaciones válidas en términos de contar con negocios que enfrentaran condiciones de mercado parecidas.

Asimismo, el horizonte temporal de la evaluación también implicaba una fuerte restricción a la formación de grupos de control por las siguientes razones:

- a) Formar un listado de negocios no beneficiarios del programa con características muy similares a los que operan hoy en día en las localidades atendidas por FONAES constituye una tarea sumamente difícil ante la



ausencia de bases de datos confiables. Asimismo, el localizar negocios que funcionaban en el periodo completo de evaluación de FONAES, en las mismas localidades atendidas por parte del programa, lo es aún más.

- b) El uso de metodologías experimentales o cuasi-experimentales implicaba asumir que la selección de los beneficiarios se efectuó de manera aleatoria. De acuerdo con la información que el equipo evaluador ha recabado hasta ahora, esta condición no resulta válida.

Al respecto de estas dificultades, debe observarse que una alternativa para formar grupos de control usada en las primeras evaluaciones del programa Progres-Oportunidades, consistió en aprovechar la implementación gradual del programa, por lo que los grupos de control de las primeras evaluaciones consideraban hogares en localidades que eran elegibles para el programa, pero que aún no habían sido cubiertos por el mismo, aunque lo serían en etapas posteriores (Levy y Rodríguez, 2004; Levy, 2006; Skoufias, 2005). Algunas pruebas estadísticas implementadas para confirmar la condición de aleatoriedad entre grupos de tratamiento y control, arrojaron resultados encontrados, ya que si se consideraba información a nivel de localidad se confirmaba esta condición, pero no en cuando las pruebas se efectuaban con información a nivel de hogares. A pesar de ello, se emplearon esos grupos en las evaluaciones.

Por otro lado, cuando los grupos de control del programa Progres-Oportunidades fueron extinguiéndose con el transcurrir del tiempo, debido a que las localidades consideradas inicialmente en su formación fueron integrándose al programa, fue necesaria la construcción de grupos de control artificiales. Estos grupos se construyeron haciendo uso de otros grupos que tuvieran características estadísticas similares (Levy, 2006). En la formación de los grupos de control de las primeras evaluaciones de este programa también se reconoce la posibilidad de efectos indirectos (spillover) en las evaluaciones, ya que con el desgaste gradual de la muestra de control y algunas cuestiones de operación del programa (como



retraso en la entrega de apoyos o apoyos que nunca fueron entregados porque al final los hogares elegibles no fueron seleccionados por el programa), ocasionaron problemas en la formación de grupos de tratamiento o la influencia de estos efectos en hogares de las localidades de control. Sin embargo, se considero que esto no restaba validez a los resultados de las evaluaciones (Skoufias, 2004).

Al respecto, la propuesta de grupo de control de la presente evaluación de FONAES estuvo inspirada en razonamientos similares a los expuestos en relación a los grupos de control del programa Progres-Oportunidades. Sin embargo, resulta pertinente hacer las siguientes distinciones:

1. Para el grupo de control 2009, la información disponible con relación a las solicitudes de apoyo a FONAES permitían usar la misma idea en el sentido de que, al momento de recibir la información, se asumía que aún no habían sido liberados los apoyos a los posibles beneficiarios del programa y, en ese sentido, resultaba perfectamente válido considerarlos como parte del grupo de control.
2. Para los grupos de control 2003-2008, la forma en que debía procederse para los a periodos anteriores a 2009 fue la presentada en la propuesta de diseño muestral, al plantear la formación de diferentes grupos de control, dependiendo del año de apoyo relativo de los grupos de tratamiento. Los problemas de temporalidad expuestos antes y el requerimiento de efectuar una evaluación retrospectiva (pero con información del pasado que debía recabarse en este momento, no con un seguimiento en el tiempo), condujeron al planteamiento de esta alternativa, dadas las siguientes consideraciones:
  - a) La formación de un listado de empresas con características similares para cada año de apoyo resultó inalcanzable por los motivos expuestos en el



documento de respuesta a las observaciones de la Evaluación de Impacto. En su lugar, se consideró el hecho de que podía disponerse de información derivada de las entrevistas a realizarse a los grupos de tratamiento.

- b) La condición de aleatoriedad de los grupos de tratamiento se asumió garantizada, no por el diseño mismo del programa, sino por el diseño probabilístico implementado para su selección dentro de la muestra, pero restaba verificar la correcta formación del grupo de control y su condición de aleatoriedad.
- c) La construcción de grupos de control artificiales se efectuó siguiendo un criterio similar al usado en el programa de Progres-Oportunidades. Nuestra propuesta consistió, entonces, en la selección de beneficiarios que recibirían apoyos posteriores al grupo de tratamiento en consideración. La condición de aleatoriedad estaba garantizada por las mismas razones del punto b), ya que estos grupos serían seleccionados para tratamiento en los años posteriores. De esta manera, bajo la condición de que se consideraban beneficiarios que recibían apoyos por primera vez de FONAES en años posteriores, se asumía que representaban grupos adecuados siempre que lograran aislarse las respuestas de aquellas características que pretendían ser evaluadas (ante el riesgo de efectos indirectos). Esto se haría con un diseño adecuado del cuestionario.
- d) El resultado de esta propuesta es la formación de varios grupos de control, no uno sólo. Esto se debe a que se pretende cumplir con el supuesto de que los grupos de control así formados, podrían considerarse con características estadísticas similares a los grupos de tratamiento que les precedieron. Por ello, éstos sólo pueden ser contrastados con el grupo de tratamiento que le corresponda. Por ejemplo, los grupos de control válidos para 2003 se consideraron aquellos que recibieran apoyo del programa por



primera vez en periodos posteriores y, en ese sentido, sólo se toman las respuestas de experiencias previas que pudieran ser comparables con la información proporcionada por esos grupos de tratamiento. La misma lógica se aplica al resto de los años.

El empleo de una porción del grupo de tratamiento como grupo de control implicaba riesgos, principalmente en función de que las respuestas del grupo de control estuvieran asociadas a las características de los apoyos que habían recibido o seguían recibiendo por parte del programa. Este problema fue tomado en cuenta en esta evaluación al desarrollar un esquema que permitiera aislar la parte de la evaluación asociada directamente a las características de los apoyos del programa, y aquella dónde buscaba contrastarse la experiencia de negocios que no contaban con tales apoyos.

La forma de resolver este problema estuvo basada en un diseño cuidadoso del cuestionario donde, por un lado, se concentraran preguntas que permitieran extraer información relacionada con experiencias pasadas o con cuestiones generales del negocio no propiamente asociables a los apoyos de FONAES y, por otro lado, las cuestiones que sí se enfocaran directamente con la experiencia de haber recibido este tipo de apoyos. La construcción de los grupos de control en esta Evaluación siguió esta premisa en todo momento, al considerarse como la mejor solución ante las dificultades encontradas en su conformación.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que en la presente Evaluación de Impacto, se utilizaron *métodos cuasi-experimentales* que permitieron capturar los efectos e impactos atribuibles al programa a través de la comparación de resultados entre una muestra representativa de la población atendida y un grupo de control, construido con beneficiarios que recibieron apoyo (en el caso de 2009, próximos a recibir o rechazados), de FONAES durante el periodo de 2004 a 2009, pero que no habían recibido apoyo previo de FONAES. Las empresas que se



constituían por primera vez se incluyeron, ya que podían proporcionar información valiosa con relación a los mecanismos de selección de beneficiarios del programa.

En este sentido, el levantamiento de información fue diseñado para construir y buscar grupos que permitan comparaciones válidas. Por lo que el muestreo estadístico contempla una distribución y proporcionalidad adecuada de unidades en los grupos de tratamiento y de grupo control, para mejorar las comparaciones y el poder estadístico de la muestra. Dichas distribución y proporcionalidad son adecuadas en el sentido de que dan representatividad a los estratos en función de su tamaño y su distribución por año de apoyo. Al respecto, debe observarse que la proporcionalidad favorece la inclusión de individuos con igual probabilidad de selección y contribuye en la obtención de ganancias de precisión en los estimadores.

Con el objeto que dichos grupos de comparación sean lo más similares posibles al grupo de tratamiento, en términos de los aspectos y variables más relevantes, se consideró controlar algunas variables socioeconómicas, como el tamaño y tipo de proyecto apoyado, sexo, edad, nivel de estudios de los representantes.

Al respecto, la decisión de usar estas variables se basó en la premisa de que éstas podrían estar relacionadas con otras variables que presumiblemente tendrían efectos importantes sobre la operación del negocio o las variables bajo estudio de esta evaluación. Por ejemplo, el controlar por sexo resultaba muy importante en el sentido de efectuar evaluaciones de apoyos donde esta distinción pudiera resultar significativa, además de indagar la posibilidad de que tradicionalmente la operación de algún negocio fuera asociada como una actividad propia del sexo masculino. La edad también resultaba importante en términos de la posible asociación entre la experiencia en la operación de un negocio y la posibilidad de adquirir apoyos como el de FONAES o derivadas de otras fuentes. Otras variables socioeconómicas, por ejemplo aquellas relacionadas con el nivel



de ingreso, como posesión de activos de capital, no se consideraron convenientes, ya que éstas podrían estar más relacionadas con las variables de respuesta.

De esta manera, el diseño muestral contempló que el levantamiento de información en campo sirviera para crear una línea basal que permita medir el impacto del programa en observaciones bianuales posteriores, por lo cual, el muestreo fue hecho a partir de los modelos de estimación, considerando los aspectos y estándares estadísticos aplicables para estos casos.

Asimismo se buscó que la encuesta proporcionara información útil para la realización de un análisis retrospectivo estadísticamente robusto, tomando en cuenta tanto la evolución y cambios de los tipos de apoyo, como las modificaciones de la estructura institucional y de operación del programa que tengan efectos relevantes en sus resultados,

En relación a lo anterior, para la construcción de la línea de base se tenía que considerar la información durante todo el período de evaluación para identificar los apoyos (o características de los mismos) que pudieran ser comparables en el futuro. Esto sólo podía hacerse dando representatividad a la muestra por año de apoyo, lo que fue logrado en el planteamiento final del diseño a través de la estratificación de la muestra. Este tipo de diseño permitiría -aunque de forma no vinculante con la construcción de la línea de base- hacer un análisis de tipo retrospectivo del programa. Asimismo, se contemplaron en los cuestionarios a responsables y socios de los proyectos productivos preguntas acerca de los apoyos recibidos de FONAES en el pasado.





Por lo anterior, el diseño muestral consideró:

- Construir líneas base de indicadores contemplados en la Matriz de Marco Lógico del Programa, con el fin de evaluar el impacto de los apoyos otorgados con las Reglas de Operación vigentes.
- Construir líneas base, así como evaluación de los apoyos recibidos por beneficiarios de los programas de Incubación, Acompañamiento y Capacitación, Impulso a la Competitividad, Impulso Productivo a la Mujer y Apoyo a la Banca Social.
- Construir una línea basal que permita hacer un análisis retrospectivo robusto del programa, tomando en cuenta su evolución y cambios de los tipos de apoyo<sup>123</sup>.

Asimismo, con el objetivo de analizar los efectos e impactos económicos de FONAES se elaboraron modelos microeconómicos cuyas variables dependientes (Y) correspondan con algunas de las variables claves sobre las cuales FONAES puede incidir (ahorro, ingreso, producción y productividad), dependiendo del tipo de beneficiario (persona física, grupo de empresarios y persona social) y controlando los efectos por tipo de actividad económica y región geográfica de adscripción. Las variables explicativas son de dos tipos: por un lado, un vector de características socioeconómicas de los productores (activos, grado de marginación de las regiones, etc. de los productores incluidos en la muestra, variables idiosincráticas propias de los diferentes tipos de productores) y por otro lado, una variable (Z) que informe sobre el valor monetario y tipo de los apoyos

---

<sup>123</sup> En relación a lo anterior, debe observarse que la muestra "longitudinal de sección cruzada" de la presente evaluación, desde un inicio se diseñó para que fuera la base de un panel de datos para futuras evaluaciones, y se consideró una alta tasa de no respuesta para mitigar los efectos de "attrition" en el futuro. Sin embargo, no se consideró que la tasa de no respuesta que se enfrentaría sería del 41.7%, ya que dicha magnitud de la "no respuesta" nunca se había observado en trabajo alguno de evaluación de políticas públicas o programas sociales realizado por el equipo evaluador, o registrado en fuente alguna disponible públicamente. Al respecto, se considera que la construcción de un panel estadísticamente robusto para futuras evaluaciones requerirá de un tamaño de muestra al menos tres veces más grande que el considerado en la presente evaluación, para tomar en cuenta una tasa de no respuesta de la magnitud registrada, y al menos dos años adicionales de levantamiento.



otorgados por FONAES (en efectivo o en especie), o bien una variable dummy ( $Z^*$ ) de participación en el mismo. Las variables utilizadas se pueden observar en las tablas anexas a las regresiones.

Una primera aproximación consistió en estimar las funciones de respuesta únicamente para la población con tratamiento, utilizando las variables explicativas  $X$  y  $Z$ . No obstante, cabe mencionar que un modelo de este tipo puede adolecer tanto de un problema de “sesgo de selección” (es decir, que la elección de los beneficiarios del FONAES no sea necesariamente aleatoria) como de endogeneidad de  $Z$  (la ayuda otorgada a través de FONAES puede ser no estocástica), esto es, depender a su vez de un conjunto de factores determinados. Para ambos problemas se utilizaron soluciones ad-hoc. Asimismo, tomando en cuenta el periodo que contempla esta evaluación, puede observarse que el criterio de IRS sólo fue considerado para el año 2009. El empleo de este criterio para la selección de beneficiarios en sucesivas evaluaciones implicará la definición de mecanismos de evaluación alternativos, por ejemplo, el método de regresión discontinua.

### II.2. Diseño Muestral

El diseño de la muestra que se llevo a cabo en esta evaluación se caracteriza por ser probabilístico, polietápico y por conglomerados. La unidad primaria de selección fue el proyecto productivo y la unidad de observación última fueron los beneficiarios, integrantes del proyecto o socios de empresas apoyadas.

Aunque en principio las características del programa pudieran ser propicias para la estratificación de las unidades primarias, acorde a los tipos de apoyo definidos en las ROF-2007, así como de reglas de operación previas (ROF-2003, ROF-2004, ROF-2006), en esta Evaluación de Impacto de FONAES no se emplea estratificación. Esto se debe a que se trataría del primer estudio de este tipo y, por



ende, no se cuenta con información que permita inferir que tal estratificación realmente se justifica en términos de la variabilidad de la respuesta a los instrumentos de apoyo respectivos.

Al respecto, puede afirmarse que la magnitud de la ganancia en precisión que podía derivarse con el uso de estratificación dependía del tipo de selección que se eligiera en el diseño, pero esta decisión no podía tomarse en ese momento ya que no se contaba con el universo de beneficiarios y, por ende, no se disponía de información consistente que la respaldara. Además, pensando en evaluaciones posteriores, la ganancia que esto supondría en términos de variabilidad y tamaños de muestra, contrasta con las dificultades que esto conllevaría en los casos en que un diseño de regresión discontinua (*Regression Discontinuity –RDD*) sea aplicable, como más adelante se describe. Esto se debe a que las reglas de selección para dos de los instrumentos de apoyo -potenciales para estratificación-, y definidos en las ROF-2007, se encuentran sujetos a los mismos procedimientos y criterios de aprobación. Además, debido a las diferencias regionales en la selección de beneficiarios que resultan como consecuencia de los diferentes techos presupuestales en cada región. Dados estos elementos, la estratificación se justifica sólo en términos de dar representatividad a la muestra por tipo y año de apoyo, como se hizo en el diseño final de la misma.

El diseño muestral final adoptado para FONAES fue resultado de incluir la información más reciente disponible en ese momento, específicamente la inclusión de la lista de solicitudes para el año 2009 y la revisión del listado de beneficiarios de otros años efectuada por personal del programa. También fue resultado de considerar las observaciones hechas por encargados del programa a los diseños previos, donde resalta, principalmente, la conformación de estratos que permitieran dar representatividad a los diferentes tipos de apoyo del programa, así como de su temporalidad.



Al respecto de las principales razones que motivaron la selección final de las unidades primarias de muestreo de FONAES y, por consiguiente, de los negocios incluidos en cada una de ellas, debe observarse que el diseño muestral final mantuvo un diseño polietápico y por conglomerados, con la consideración de municipios o localidades en la primera etapa de selección, sin embargo, se presentaron cambios derivados de los resultados de la prueba piloto, los cuales tienen como objeto aumentar la confiabilidad del diseño muestral y mejorar la representatividad de los diferentes apoyos del FONAES de acuerdo a su tipo.

Debe observarse que, respecto al Diseño Muestral inicial, existió una ampliación del marco de muestreo donde se incluyeron los registros de solicitudes de apoyo con opinión técnica positiva correspondientes al año 2009, es decir, al marco muestral de beneficiarios correspondientes al periodo 2003-2008, se agregaron estas nuevas solicitudes. Debe señalarse que aunque la información de 2009 fue incluida con el propósito de conformar el grupo de control de la muestra, la selección de las unidades primarias fue modificada para respetar el criterio de igual probabilidad de selección, ya que se utilizó la misma metodología de selección de unidades primarias para esta nueva información.

Es decir, al momento de recibir la información complementaria para 2009, ya se había confeccionado el diseño para los años previos, tomando en cuenta los criterios estadísticos comprometidos en el mismo (estratificación, conglomerados, etc.). En ese sentido, el universo de beneficiarios fue ampliado, considerando toda la información recibida para 2009, incluidos las solicitudes rechazadas, ante la expectativa de obtener información relacionada con los criterios de selección de beneficiarios.

La metodología referida para la selección de estas unidades -municipios o localidades- fue la de muestreo sistemático con probabilidad proporcional al tamaño (PPS). Bajo este esquema, la probabilidad de selección de cada elemento



es proporcional a la medida de tamaño de estas unidades, representada en el marco de muestreo. Los posibles problemas de sobre y sub representatividad de la muestra fueron atendidos por medio de esta metodología, sobretodo el problema de sub-representación ocasionado por la enorme dispersión de la muestra, referida ampliamente en informes anteriores. La selección sistemática y la agrupación de unidades sub-representadas, permitieron afrontar este último problema.

Las unidades primarias de selección de la muestra fueron las siguientes:

**Tabla 3.1. Unidades primarias de selección de la muestra FONAES  
(muestra de representantes)**

<b>Unidad primaria</b>	<b>Encuestas logradas</b>
<b>Chiapas</b>	<b>26</b>
Benemérito De Las Américas	5
Chiapa De Corzo	1
Chilón	3
Marqués De Comillas	4
Motozintla	2
No Contestó	1
Ocosingo	4
Tapachula	6
<b>Chihuahua</b>	<b>25</b>
Ascensión	7
Casas Grandes	8
Chihuahua	4
Chiu	1
Jiménez	5
<b>Distrito Federal</b>	<b>21</b>
Álvaro Obregón	5
Cuajimalpa De Morelos	2
Cuauhtémoc	3
Iztapalapa	3
La Magdalena Contreras	2
Tlalpan	6
<b>Guerrero</b>	<b>12</b>
Acapulco De Juárez	8
Iguala De La Independencia	4
<b>Hidalgo</b>	<b>12</b>
Apan	8
Metztitlan	2
Tecoautla	2



<b>Oaxaca</b>	<b>8</b>
Juchitán De Zaragoza	7
Santo Domingo Zanatepec	1
<b>Querétaro</b>	<b>13</b>
Cadereyta De Montes	5
Jalpan De Serra	4
Peñamiller	3
San Joaquín	1
<b>San Luis Potosí</b>	<b>40</b>
Amatitla Santiago	1
Aquismón	2
Axtla De Terrazas	2
Catorce	3
Ciudad Del Maíz	11
Ciudad Valles	2
Coxcatlan	1
Matehuala	8
Tamazunchale	5
Tancanhuitz	1
Tancanhuitz De Santos	2
Xilitla	2
<b>Tabasco</b>	<b>38</b>
Cárdenas	13
Centro	6
Comalcalco	8
Cunduacan	4
Huimanguillo	7
<b>Tamaulipas</b>	<b>18</b>
Aldama	13
Ejido El Olivo Del Plomo	1
Ejido San Rafael	2
El Vidal	1
Rancho Nuevo	1
<b>Veracruz</b>	<b>23</b>
Altotonga	5
Atzacán	4
Jalacingo	3
Santana	1
Xalapa	10
<b>Total</b>	<b>236</b>

En la segunda etapa de selección de la muestra, también fueron tomados en cuenta (pero seleccionados en una sola ocasión donde correspondiera) aquellos negocios que han recibido apoyo en múltiples ocasiones a lo largo del tiempo y que, por ese motivo, rompen con este esquema de igual probabilidad de selección. Esta disparidad también fue tomada en cuenta durante esta etapa, donde también



se utilizó muestreo sistemático. Los pesos finales de la muestra reflejarán esta disparidad en términos de probabilidades de selección con el propósito de mantener, en todo momento, el criterio de igual probabilidad de selección.

La segunda causa considerada consistió en mantener una muestra representativa de los 3 grandes tipos de apoyo del programa considerados a lo largo del periodo bajo estudio (Ver Tabla 3.2). En este caso, fue necesario unificar criterios que permitieran considerar los diferentes esquemas de apoyo, tomando en cuenta las modificaciones especificadas en las diferentes reglas de operación, donde así procediera. El criterio de selección sistemática en la selección de unidades primarias también resultó de utilidad en este sentido.

En este último caso, y dada la ampliación del marco de muestreo, se efectuaron modificaciones en el tamaño de la muestra que permitieron mantener congruencia con los criterios estadísticos acordados inicialmente. El tamaño final considerado consistió de 405 negocios para grupo de tratamiento y 40 negocios (correspondientes al 2009) que se agregan para la conformación final del grupo de control (Ver Tabla 3.3 y Figura 1 para los tamaños de muestra logrados en cada caso).



**Tabla 3.2. Relación de entrevistas propuestas y recabadas por grandes tipos de apoyo**

<b>Estrato</b>	<b>Propuesta final</b>	<b>Información recabada</b>	<b>No respuesta</b>
A y B	46	36	21.7%
C	24	7	70.8%
D	67	19	71.6%
E	28	19	32.1%
F	45	35	22.2%
G	41	26	36.6%
H	48	19	60.4%
I	68	36	47.1%
J*	38	39	0.0%
<b>Total</b>	<b>405</b>	<b>236</b>	<b>41.7%</b>

\* Se completó una entrevista más de las esperadas.

**Tabla 3.3. Relación de entrevistas recabadas (muestra socios)**

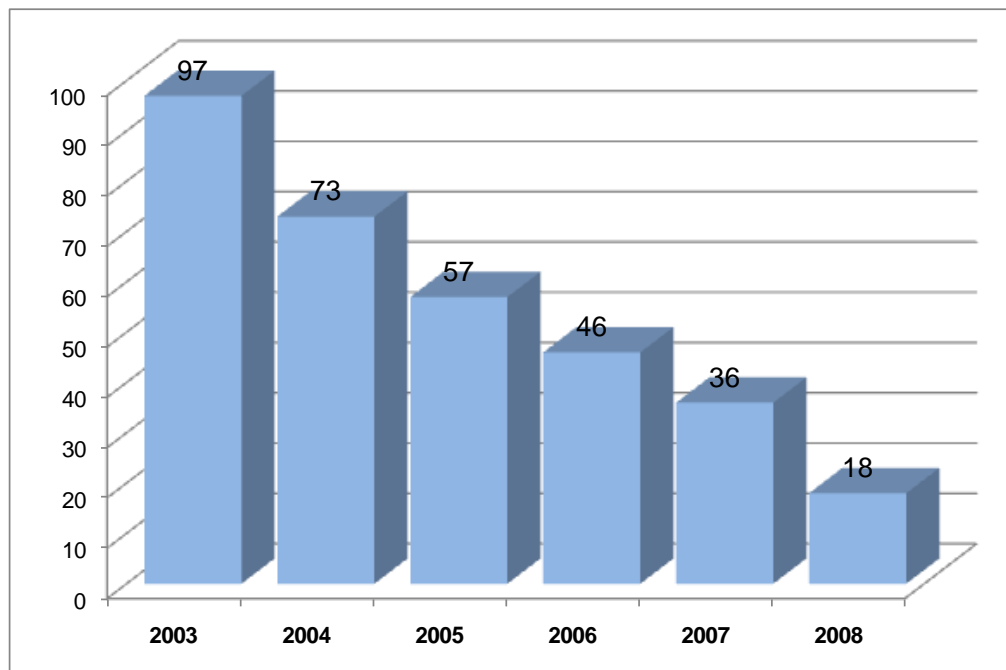
<b>Estado</b>	<b>Municipio</b>	<b>Entrevistas</b>
Chiapas	Benemérito De Las Américas	5
Chiapas	Chiapa De Corzo	6
Chiapas	Chilón	20
Chiapas	Marquéz De Comillas	12
Chiapas	Motozintla	5
Chiapas	Ocosingo	13
Chiapas	Tapachula	13
Chihuahua	Ascensión	9
Chihuahua	Casas Grandes	13
Chihuahua	Jiménez	1
Distrito Federal	Álvaro Obregón	7
Distrito Federal	Cuajimalpa de Morelos	6
Distrito Federal	Iztapalapa	4
Distrito Federal	La Magdalena Contreras	2
Distrito Federal	Tlalpan	11
Guerrero	Acapulco De Juárez	10
Guerrero	Iguala De La Independencia	3
Hidalgo	Apán	19
Hidalgo	Metztitlan	5
Hidalgo	Tecozautla	4
Oaxaca	Juchitán De Zaragoza	23
Querétaro	Cadereyta De Montes	9
Querétaro	Jalpan De Serra	5
Querétaro	Peñamiller	1
San Luis Potosí	Amatitla Santiago	3
San Luis Potosí	Aquismon	2
San Luis Potosí	Axtla De Terrazas	1
San Luis Potosí	Catorce	6
San Luis Potosí	Ciudad Del Maíz	13





San Luis Potosí	Ciudad Valles	3
San Luis Potosí	Matehuala	10
San Luis Potosí	Tamazunchale	4
San Luis Potosí	Tancanhuitz De Santos	3
Tabasco	Cárdenas	46
Tabasco	Centro	7
Tabasco	Comalcalco	24
Tabasco	Cunduacán	8
Tabasco	Huimanguillo	27
Tamaulipas	Aldama	24
Tamaulipas	Ejido El Olivo Del Plomo	1
Tamaulipas	Rancho Nuevo	2
Tamaulipas	Tamaulipas	4
Veracruz	Altotonga	8
Veracruz	Atzalán	4
Veracruz	Jalacingo	5
Veracruz	Xalapa	4
<b>Total</b>		<b>415</b>

**Figura 1. Tamaño de la muestra de control logrados para los años de evaluación considerados**



En la selección de unidades primarias, previa a la ampliación del marco de muestreo, se había considerado un grupo de negocios que serían utilizados como

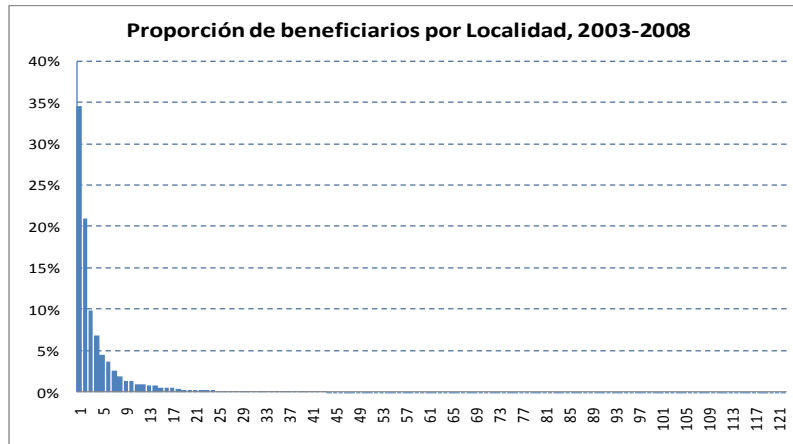


unidades de reemplazo en caso de no respuesta de los individuos seleccionados. Sin embargo, con la modificación del marco de muestreo, la ampliación del tamaño de muestra y la consiguiente aumento en los parámetros de no respuesta debido a los resultados de la prueba piloto, se suprimieron estas unidades de sustitución. El objetivo de esta propuesta de selección, así como la presentada con anterioridad, consiste en reducir el sesgo, ya sea por medio de sustituciones o empleando ponderadores por no respuesta. Por las razones expuestas, sólo se considerará la inclusión de ponderadores para representar a los negocios -a ser entrevistados- que presenten este tipo de problema.

La propuesta de diseño muestral original consistía en un diseño polietápico y por conglomerados con selección aleatoria de unidades primarias. Sin embargo, dada la información completa contenida en el marco muestral que contempla el periodo de evaluación, 2003-2008 y la referente a los apoyos otorgados durante el primer semestre de 2009, cuya disponibilidad fue posterior a la elaboración del diseño, condujo a reevaluar la forma de selección por la enorme dispersión que se encontró en esta lista final de beneficiarios. Una selección aleatoria en estas condiciones, además de acarrear costos altos, dificultaría el análisis estadístico, la representatividad de la muestra e incrementaría considerablemente el riesgo de no respuesta.

En la figura 1 se ilustra dicha situación. Puede apreciarse que el 34% de las localidades han sido beneficiarias en una sólo ocasión por FONAES durante el periodo comprendido entre 2003 y 2008; 21% de las localidades sólo han recibido apoyo para dos proyectos y 10% sólo tres apoyos en los 6 años considerados. Esto es, 65% de las localidades beneficiarias sólo han recibido apoyo en no más de tres ocasiones en promedio.

**Figura 1. Proporción de beneficiarios por localidad, 2003-2008**

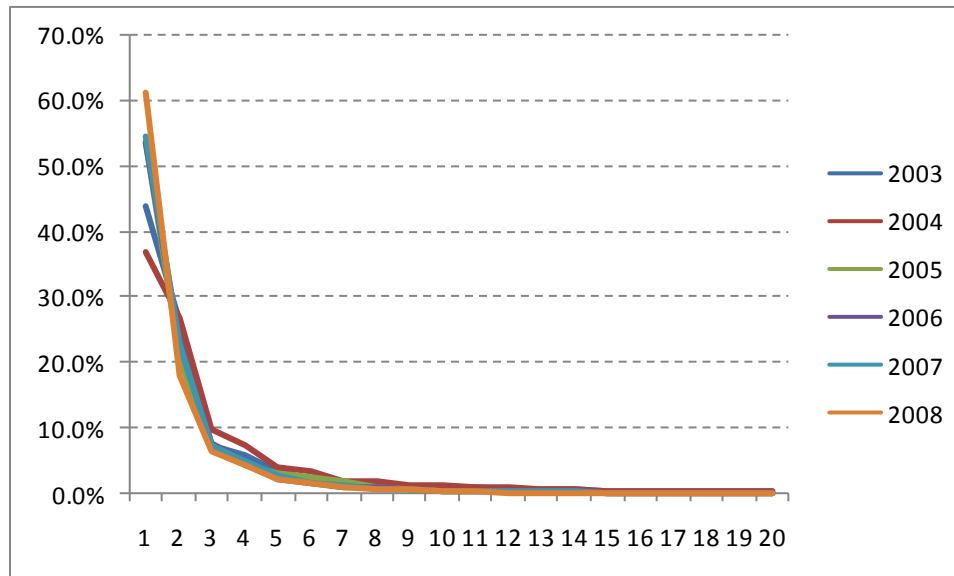


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Padrón de Beneficiarios de FONAES

Al considerar la distribución de los beneficiarios por cada año de apoyo se aprecia un comportamiento similar en todos ellos e incluso más acentuado. Por ejemplo, puede observarse que a partir de 2005 más del 50% de las localidades sólo fueron apoyadas para un proyecto, alcanzando este porcentaje incluso a más de 60% en 2008. Asimismo, en 2003 y 2004 más de 70% de las localidades registraron no más 3 de proyectos, mientras que para el resto de los años, esta cifra superó el 80% (véase figura 2).

Esta información refleja ciertamente la amplia cobertura del programa, alcanzando a un número muy importante de localidades. Sin embargo, los riesgos sobre el diseño comentados anteriormente están a la vista.

**Figura 2. Distribución de los beneficiarios por año de apoyo, 2003-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Padrón de Beneficiarios de FONAES

Una vez que se contó con la información especificada por cada año, se ordenaron localidades de acuerdo al número de apoyos recibidos en cada uno de ellos. Se agruparon las localidades conforme al número de años que recibieron apoyo; sin embargo, en los casos en los que ese número resultaba muy pequeño la agrupación se efectuó por municipio. De esta manera, se efectuó una selección aleatoria de municipios o localidades, efectuando la selección proporcional al tamaño. Esto es, las localidades con mayor número de empresas sociales apoyadas tuvieron mayor probabilidad de ser seleccionados. Finalmente, de entre tales localidades o municipios, se eligieron los beneficiarios a ser visitados de forma aleatoria. El número de unidades seleccionadas fue prácticamente la misma por año, respetando el marco muestral en el que se mantienen proporciones similares en todos los años; exceptuando 2004, año en el que el número de apoyos resulta claramente superior. No obstante, también se mantuvo este criterio para este año, por el riesgo de no respuesta que representan años cada vez más alejados en el tiempo. En todo esto se consideró en todo esto el tamaño de



muestra especificado en el diseño, pero se consideró al final la tasa de no respuesta de 36% encontrada en los resultados de la prueba piloto.

En síntesis, el diseño original, polietápico y por conglomerados se mantuvo, sólo que se incluyó una etapa adicional al seleccionar localidades o municipios. No obstante, fue respetado el criterio de la selección aleatoria de las unidades primarias. La metodología para la selección de estas unidades (municipios o localidades) fue aleatoria y las unidades secundarias usando muestreo sistemático con probabilidad proporcional al tamaño (PPS).

Esta elección tiene la ventaja de dar representatividad a la muestra por año, incluidos los años más alejados respecto a 2009, así como por la grandes vertientes de apoyo de FONAES, lo que resulta conveniente dada la propuesta de análisis retrospectivo y además de ser congruente con la idea de selección de la muestra de control original.

Los posibles problemas de sobre y sub representatividad de la muestra fueron atendidos por medio de la metodología PPS, sobretodo el problema de sub-representación ocasionado por la enorme dispersión de la muestra. La selección sistemática y la agrupación de unidades sub-representadas, permitieron afrontar este último problema. Sin embargo, a efecto de mantener congruencia con los criterios estadísticos acordados inicialmente, se aplicará el ajuste de diseño que corresponda en todos los análisis de la información, así como los modelos microeconómicos que pudieran estimarse con dicha información.

Finalmente, los criterios de selección para unidades secundarias previstos en la propuesta de diseño original, fueron adecuados, ya que predominó el criterio de la moda y mediana para su elección. Esto es, la moda del número de socios de las unidades primarias fue de 3, mientras que la mediana resultó en 4. Sin embargo, al momento del levantamiento de la prueba piloto, se encontró que en buena parte



de los proyectos productivos negocios no se podía encontrar a todos los socios especificados en el marco de muestreo recibido por FONAES, lo que impidió seguir este criterio al final, ante la inexistencia de buena parte de los mismos. Debido a esta problemática, se decidió elegir en proyectos con menos de 3 socios a una unidad secundaria por cada unidad primaria. Para proyectos de hasta de 20 socios se consideran 3 unidades secundarias, proyectos de más de 20 y hasta 50 socios se consideraron 5 y proyectos de más de 50 socios se consideraron 10 unidades secundarias.

Así, las unidades de la muestra corresponden a los proyectos (grupos o empresas sociales) que recibieron algún tipo de apoyo en un año determinado. Enseguida se numeran las especificaciones al respecto:

1. No se cuenta como unidad a los individuos (personas).
2. Si los grupos o empresas sociales recibieron cualquier otro tipo de apoyo diferente durante el mismo periodo de tiempo, dicho apoyo no fue tomado en cuenta para la conformación de la muestra (aunque haya sido con otra clave, esto es, que se trate de un proyecto diferente). La selección del tipo de apoyo fue aleatoria, pero garantizando al final la representatividad por tipo de apoyo. Los ponderadores finales de la muestra permitieron respetar esta representatividad.
3. Si una empresa o grupo social recibió algún otro tipo de apoyo en un año distinto, ésta fue considerada como una unidad distinta (aunque el apoyo haya sido efectuado sobre el mismo proyecto).

La selección anterior contenía un listado de 303 empresas sociales conformaban la muestra (Opción I) y un listado en los que se incluyen opciones alternativas de beneficiarios susceptibles de ser entrevistados en caso de que alguno de los primeros no sean localizados, sin embargo, dicho listado no presentaba un sustituto para cada empresa social debido a que para ser sustitutos debían



encontrarse en la misma localidad, corresponder al mismo año y tipo de apoyo, por lo que sólo abarcaban el 40% de la muestra.

En este sentido, se consideró más conveniente dada la ampliación del marco de muestreo, el aumento del tamaño de la muestra y el consiguiente aumento en los criterios de no respuesta, lo que permitiría mantener congruencia con los criterios estadísticos acordados inicialmente. Así, el tamaño final considerado consistió de 405 empresas sociales (34% mayor que la selección anterior) para grupo de tratamiento y 40 negocios (correspondientes al 2009) que se agregan para la conformación del grupo de control de 2008.

En síntesis, dada la elección de la metodología de diseño muestral (PPS), la modificación del marco de muestreo, la ampliación del tamaño de muestra y tomando en cuenta el aumento en los parámetros de no respuesta obtenidos durante la realización de la prueba piloto, se decidió suprimir las unidades de reemplazo, con el objetivo de reducir el sesgo que se pueden generar por las mismas. Por lo que sólo se considero la inclusión de ponderadores para representar a los negocios -a ser entrevistados- que presenten problemas de no respuesta.

### II.3. Errores Muestrales y Potencia de Prueba

En lo que respecta al análisis del cálculo de los errores muestrales y el cálculo del contrafactual, debe observarse que el análisis de los errores de muestreo tiene la finalidad de mostrar la precisión lograda con la muestra final, lo que constituye uno de los objetivos más importantes en el diseño de una encuesta probabilística.



El método seguido para calcular los errores muestrales es el siguiente:

1. Universo

Se respeta el universo proporcionado por la FONAES con relación a los apoyos.

**Tabla 3.4**  
**Universo de beneficiarios por año**

<b>Año</b>	<b>Total</b>
2003	6,834
2004	12,856
2005	6,939
2006	5,206
2007	4,801
2008	6,604
2009	6,638
<b>Total</b>	<b>49,878</b>

La estratificación en el marco está definida con base en la información del mismo y conforme a criterios definidos en las reglas de operación respectivas. Algunos apoyos no pudieron ser representados por la poca información contenida en la base o por cambios en las reglas de información que los involucran.

2. Estratificación

- a) Debido a la enorme no respuesta en la base de beneficiarios, se decidió formar estratos más grandes con los definidos originalmente. En el caso de cajas solidarias, éstas fueron asignadas a un solo estrato (post-estratificación). En la tabla 3.5 se muestran los estratos iniciales y en la 3.7 los estratos finales.
- b) La relación entre los estratos anteriores y los nuevos es la siguiente:





**Tabla 3.5. Agrupamiento original por grandes tipos de apoyo**

Tipo de Apoyo	Instrumentos	Clave de Agrupamiento 1	Clave de Agrupamiento 2	Clave de Agrupamiento combinado
Apoyo al facultamiento empresarial	Acompañamiento empresarial <sup>2</sup>	AFE	AE	A
Apoyo al facultamiento empresarial	Desarrollo comercial <sup>3</sup>	AFE	DEC	B
Apoyo al facultamiento empresarial	Formación empresarial <sup>2</sup>	AFE	FE	C
Apoyo a inversión productiva y de servicios	Apoyo para capitalización al comercio, la industria y servicios	AIPS	ACCIS	D
Apoyo a inversión productiva y de servicios	Capital solidario <sup>1</sup>	AIPS	CAS	E
Apoyo a inversión productiva y de servicios	Comercializadora social	AIPS	COS	F
Apoyo a inversión productiva y de servicios	Capital social de riesgo	AIPS	CSR	G
Apoyo a inversión productiva y de servicios	Estudios de preinversión	AIPS	EP	H
Apoyo a inversión productiva y de servicios	Impulso productivo a la mujer	AIPS	IPM	I
Desarrollo y consolidación de la banca social	Cajas solidarias <sup>4</sup>	DBS	CS	J

<sup>1</sup> Incluye capital de trabajo solidario en ROP 2003 y 2004.

<sup>2</sup> Incluye ADE en las ROP 2003 y 2004.

<sup>3</sup> PROCOMER en ROP 2003 y 2004.

<sup>4</sup> Incluye Estudios especializados, ampliación de cobertura y fusión de ESF, Consolidación de ESF, Promoción de ESF, Transformación de las ESC en entidades financieras elegibles para operar el esquema de capacitación de apoyos.

**Tabla 3.6. Muestra de representantes por año y tipo de apoyo**

Tipo de Apoyo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
A y B	4	4	22	11	1	4	46
C		5	15		1	3	24
D	2	30	10	21	4		67
E	16	5		1		6	28
F		30	7	3	5		45
G		6	9	13	13		41
H						48	48
I	14	27	7	12	8		68
J	32		2	2	2		38
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>107</b>	<b>72</b>	<b>63</b>	<b>34</b>	<b>61</b>	<b>405</b>

**Tabla 3.7. Post-estratificación: Agrupamiento final de grandes tipos de apoyo**

Agrupación original	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J <sup>1</sup>	
Nueva agrupación	1	1	1	2	3	2	3	2	4	5	6

<sup>1</sup> La clave 6 corresponde únicamente a ESF.



### 3. Variables de Diseño

- a) Se agrega una variable de estratificación a las bases de datos denominada ESTRATO.
- b) Se agregó una variable a la base denominada UCES (unidades de cómputo de error secundarias). Esta variable captura el diseño por conglomerados de la muestra.
- c) También se agrega una variable a las bases de datos nombrada FACTOR, que permite ponderar la muestra considerando el universo de apoyos de FONAES. Este ponderador ya considera el efecto de no respuesta de la encuesta, pero no considera la no respuesta de variables individuales de la muestra.
- d) Es importante tener en cuenta que cualquier análisis efectuado con estas bases de datos debe incorporar las variables de diseño anteriores. Por ejemplo, estadísticas descriptivas, regresiones, etc.

4. Los errores estándar de las variables en las tablas de errores muestrales ya incorporan el diseño de la encuesta. Los cálculos de estos errores se establecieron usando el método de linearización de Series de Taylor. Esta metodología se emplea ya que el diseño contempla el uso de conglomerados, diseño que, en la práctica, dificulta la estimación de la varianza de los estimadores. El método de series de Taylor representa, en ese sentido, una técnica de aproximación ampliamente utilizada y que permite obtener estimaciones de varianza con buen grado de precisión para este tipo de diseños. También se pueden estimar los efectos de diseño en cada caso.

### 5. Muestras de control y tratamiento

- a) Representantes y Beneficiarios de Empresas Sociales: La muestra de **tratamiento** proyecta a todo el universo (tratados y no tratados). No obstante, la muestra de tratamiento únicamente considera las



respuestas completas de aquellos beneficiarios que ya han recibido apoyo, mientras que la muestra de **control** también considera a aquellos, que siendo beneficiarios, no han recibido el apoyo.

- b) Empresas Sociales de Financiamiento. En este caso, las encuestas levantadas forman parte únicamente de la muestra de tratamiento.

La siguiente tabla es un muestra que los indicadores obtenidos en el levantamiento de campo poseen errores estándar bajos e incluso, en algunos casos, la muestra representa estimaciones equivalentes a muestras con tamaños de muestra superiores al que conseguimos (vean los efectos de diseño menores de 1). En otras variables, como en educación, aún cuando los errores muestran buen comportamiento, los efectos de diseño son muy grandes. Esto se entiende porque la encuesta no fue diseñada para responder a cuestiones de educación (por ejemplo) de la población atendida. En general, la tabla de errores estándar presenta un comportamiento aceptable para las variables de FONAES. Los indicadores estadísticos de esta evaluación se obtuvieron empleando el programa Stata versión 9.2 ®.



**Tabla 3.8**

**Errores muestrales del diseño de encuesta para el Programa FONAES (variables seleccionadas)**

Código	Variable	Estimador*: z	Error Estándar (EE) Linealizado**	Número de casos		Efecto de diseño (Def)	Error estándar relativo: ee(z)/z	Límites de confianza (95%)	
				n (encuesta)	N (población)			z-t*EE	z+t*EE
q01	Sexo femenino	0.448	0.059	106	22,350	1.822	0.132	0.303	0.593
q03_1	Educación: primaria	0.347	0.062	81	17,283	28.870	0.177	0.196	0.497
	Educación: secundaria	0.165	0.015	39	8,216	8.964	0.090	0.128	0.201
	Educación: preparatoria	0.237	0.041	55	11,790	21.346	0.172	0.137	0.336
	Educación: carrera técnica	0.101	0.011	24	5,024	8.259	0.110	0.074	0.128
	Educación: licenciatura	0.140	0.035	33	6,973	22.202	0.247	0.056	0.224
	Educación: posgrado	0.000	0.000	0	15	3.849	1.023	0.000	0.001
	Educación: otro	0.011	0.008	2	526	18.387	0.798	0.000	0.031
q03_3	Primaria (1)	0.003	0.002	0	45	5.322	0.796	0.000	0.008
	Primaria (2)	0.101	0.068	8	1,720	29.260	0.669	0.000	0.275
	Primaria (3)	0.106	0.047	8	1,794	20.069	0.448	0.000	0.227
	Primaria (4)	0.099	0.079	7	1,690	34.242	0.791	0.000	0.302
	Primaria (5)	0.022	0.019	2	381	16.310	0.827	0.000	0.070
	Primaria (6)	0.669	0.119	50	11,361	33.072	0.179	0.362	0.976
q03_4	Primaria terminada	0.593	0.106	44	10,075	1.183	0.178	0.321	0.864
q04_1	Realiza actividades Gerenciales y administrativas	0.866	0.059	189	41,762	1.685	0.069	0.714	1.019
q04_2	Realiza usted actividades de elaboración o comercialización del producto	0.771	0.049	168	37,180	1.136	0.063	0.646	0.897
	Realiza usted Otras actividades del producto dentro del proyecto productivo	0.065	0.024	14	3,110	1.380	0.367	0.004	0.125
q06	Empresa legalmente constituida	0.757	0.026	179	37,766	0.651	0.034	0.694	0.821
q08	Solicitó apoyo para constituirse legalmente	0.178	0.039	41	8,570	1.083	0.221	0.082	0.274
	Le solicitó el apoyo a FONAES	0.750	0.027	44	6,426	0.342	0.036	0.683	0.817
q10_1	FONAES le otorgó el apoyo***	0.857	0.097	35	5,586	0.754	0.113	0.607	1.106
q11	El grupo o empresa social se formó con anterioridad	0.582	0.010	135	28,597	0.215	0.018	0.557	0.608
	El grupo familiar es: familiar	0.195	0.062	42	9,393	1.436	0.318	0.036	0.354
	El grupo familiar es: individual	0.446	0.009	97	21,475	0.180	0.020	0.423	0.469
	El grupo familiar es: asociativa	0.359	0.060	78	17,297	1.248	0.167	0.204	0.513
q13	El grupo familiar es: otro	0.001	0.001	0	35	1.001	1.008	0.000	0.003
q14_01	Objetivo de la empresa social: Crear ganancia para los integrantes	0.835	0.028	196	41,550	0.810	0.033	0.766	0.903
	Objetivo de la empresa social: Servir a la comunidad	0.093	0.011	22	4,642	0.370	0.113	0.067	0.119
	Objetivo de la empresa social: Otro	0.072	0.025	17	3,593	1.136	0.341	0.012	0.132
q15	El grupo o empresa social genera algún beneficio a la comunidad	0.721	0.064	169	35,911	1.467	0.089	0.565	0.877
q17_1	El grupo de trabajo o empresa social realiza actividades productiva: Producción	0.673	0.055	147	32,455	1.123	0.082	0.531	0.816
	El grupo de trabajo o empresa social realiza actividades productiva: Comercio	0.744	0.023	162	35,866	0.511	0.031	0.685	0.804
q17_3	El grupo de trabajo o empresa social realiza actividades productiva: Servicios	0.488	0.043	106	23,523	0.849	0.088	0.377	0.599
q17_4	El grupo de trabajo o empresa social realiza actividades productiva: Otro	0.014	0.009	3	695	1.019	0.602	0.000	0.037



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

q18_1	Cómo son: Fomenta el empleo	0.889	0.012	190	41,953	0.493	0.013	0.859	0.919
q18_2	Cómo son: Impulsa la diversificación de actividades productivas	0.604	0.054	118	26,558	1.041	0.089	0.466	0.742
q19	Las acciones impulsan el desarrollo económico de la región	0.831	0.056	189	38,712	1.471	0.068	0.693	0.968
q21	Realizó un estudio de conveniencia para abrir su negocio	0.457	0.052	98	22,011	1.043	0.113	0.324	0.591
q22	Solicitó algún apoyo para realizar el estudio de conveniencia	0.432	0.042	46	9,507	0.619	0.097	0.324	0.539
q23_1	Le solicitó el apoyo a FONAES	0.7730587	0.089	43	7,349	1.283	0.115	0.545	1.001
q24_1	FONAES le otorgó el apoyo***	0.806	0.072	29	5,921	0.617	0.089	0.606	1.006
q25	Estudio realizado por: Sólo por los m	0.4559102	0.044	49	10,035	0.639	0.097	0.342	0.570
	Estudio realizado por: Por el grupo o	0.1197939	0.029	13	2,637	0.813	0.246	0.044	0.195
	Estudio realizado por: Por un agente	0.2209934	0.075	24	4,864	1.230	0.338	0.029	0.413
	Estudio realizado por: Por FONAES	0.1670836	0.050	18	3,678	0.975	0.302	0.038	0.297
	Estudio realizado por: Otro	0.0362188	0.013	4	797	0.756	0.360	0.003	0.070
q26	FONAES	0.461	0.076	30	5,287	0.811	0.164	0.267	0.655
	El grupo o empresa social	0.469	0.055	31	5,381	0.577	0.116	0.329	0.609
	Otro	0.070	0.024	5	800	0.721	0.345	0.008	0.132
q27_1	El costo lo pagó: FONAES	0.505	0.084	31	5,617	0.876	0.167	0.289	0.721
	El costo lo pagó: El grupo o empresa	0.412	0.085	26	4,577	0.871	0.207	0.193	0.630
	El costo lo pagó: Otro	0.083	0.017	5	926	0.474	0.202	0.040	0.127
q28	Muy adecuado	0.404	0.084	42	8,799	1.218	0.209	0.187	0.621
	Adecuado	0.464	0.080	49	10,103	1.171	0.172	0.258	0.669
	Poco adecuado	0.131	0.019	14	2,863	0.331	0.147	0.082	0.181
	Nada adecuado	0.001	0.001	0	15	0.973	0.987	0.000	0.002
q29	Inversión promedio inicial de su negocio o proyecto productivo	67,000,000	4,995,016			0.177	0.075	54,159,903	79,840,097

\* Estimador de media, proporciones o de razón según el tipo de variable que se analiza. Los estimadores y los errores correspondientes consideran el diseño complejo de la encuesta.

\*\* Error estándar del estimador, calculado usando el método de linealización por series de Taylor.

\*\*\* Para el cálculo de errores estándar se empleó post-estratificación, debido a la pérdida de observaciones por no respuesta.

Finalmente, la calidad de los datos obtenidos en el levantamiento de la encuesta se pone de manifiesto por la potencia estadística de los resultados obtenidos con base en dicha información. Al respecto, en las tablas 3.9 y 3.10 se muestra el contraste estadístico entre las variables que permiten efectuar comparaciones entre grupos de tratamiento y control. La mayoría de las variables se refieren a proporciones definidas por el carácter categórico de las mismas.

El análisis se efectuó para los grupos de tratamiento de 2003 y 2004. Los grupos de comparación emplean las bases respectivas de cada grupo, conforme a la propuesta de definición establecida en esta evaluación, en el sentido de considerar respuestas de beneficiarios de grupos posteriores. La hipótesis nula se muestra en la segunda columna de cada tabla y la potencia de la prueba se observa en las últimas tres columnas de las mismas, donde se consideran tres



escenarios para pruebas de hipótesis alternativas. La hipótesis nula se refiere en todos los casos en los que el estimador de diferencia de los coeficientes del grupo de control y tratamiento no se alejan de cero, mientras que los escenarios para hipótesis alternativas se refieren a diferencias entre estos estimadores del orden de 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente. Esto es, para el grupo de control de 2003, la potencia de la prueba es del 90 por ciento en promedio para diferencias del orden del 5 por ciento.



**Tabla 3.9**  
**Potencia de la Prueba (grupo de Control 2003)**

Variable	Hipótesis nula	coeficiente* (estimador de diferencia)	error estándar	t	P> t	Intervalo de confianza (95%)		Potencia de la prueba (1-β):		
								Hipótesis alternativa (dif. de...)		
								0.01	0.05	0.1
¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefactibilidad, factibilidad)?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.0062	0.1653	-0.0400	0.9720	-0.4311	0.4188	95%	93%	89%
¿Solicitó algún apoyo para realizar el estudio de conveniencia?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.1923	0.1728	-1.1100	0.3280	-0.6720	0.2874	95%	93%	90%
¿Le solicitó apoyo para el estudio a Otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.3810	0.2012	1.8900	0.1310	-0.1778	0.9397	95%	93%	91%
¿Le otorgó el apoyo para el estudio Otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.2000	0.1779	1.1200	0.3780	-0.5654	0.9654	95%	93%	90%
El estudio fue realizado... Sólo por los miembros del grupo o empresa social	No hay diferencia entre las proporciones de estudios realizados sólo por miembros de la empresa social entre grupos de tratamiento y control	0.0952	0.1028	0.9300	0.4070	-0.1901	0.3806	94%	91%	83%
El estudio fue realizado... Por el grupo o empresa social con asesoría externa	No hay diferencia entre las proporciones de estudios realizados con asesoría externa entre grupos de tratamiento y control	0.0357	0.0448	0.8000	0.4700	-0.0887	0.1601	93%	79%	25%
El estudio fue realizado... Por un agente externo	No hay diferencia entre las proporciones de estudios realizados por una agente externo entre grupos de tratamiento y control	-0.0238	0.1722	-0.1400	0.8970	-0.5019	0.4543	95%	93%	90%
¿Quién seleccionó a la persona o asesor que realizó el estudio?... Otro	No hay diferencia en las proporciones relativas a qué OTRO fue el encargado de la selección de asesor entre grupos de tratamiento y control	0.2917	0.1408	2.0700	0.1070	-0.0994	0.6827	95%	92%	88%
El costo de la asesoría o elaboración del estudio de conveniencia para ampliar el proyecto fue pagado por ... Otro	No hay diferencia en las proporciones relativas a qué OTRO fue el encargado del costo de las asesorías entre grupos de tratamiento y control	0.5000	0.1670	2.9900	0.0400	0.0363	0.9637	95%	93%	89%
¿Qué tan adecuado consideró el estudio de conveniencia para su proyecto?... Muy adecuado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el estudio fue MUY ADECUADO entre grupos de tratamiento y control	-0.0854	0.0437	-1.9500	0.1230	-0.2068	0.0361	93%	79%	21%
¿Qué tan adecuado consideró el estudio de conveniencia para su proyecto?... Adecuado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el estudio fue ADECUADO entre grupos de tratamiento y control	0.0711	0.0695	1.0200	0.3640	-0.1217	0.2640	94%	88%	69%
¿Qué tan adecuado consideró el estudio de conveniencia para su proyecto?... Poco adecuado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el estudio fue POCO ADECUADO entre grupos de tratamiento y control	0.0142	0.0835	0.1700	0.8730	-0.2177	0.2462	94%	89%	77%
En total, ¿cuánto se invirtió en la ampliación del negocio?	El promedio de inversión nos es diferente de cero	-113.4294	63.4915	-1.7900	0.1340	-276.6396	49.7807	95%	95%	95%
Para ampliar su negocio, ¿ha solicitado algún apoyo para capital de inversión, trabajo, obtención de garantías líquidas u otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.1337	0.1422	-0.9400	0.3900	-0.4992	0.2319	95%	92%	88%
¿Le solicitó el apoyo para la ampliación a Otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.1821	0.0850	2.1400	0.0990	-0.0538	0.4180	94%	90%	78%
Si no hubieran recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto?... No se hubiera realizado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el proyecto NO SE HUBIERA REALIZADO entre grupos de tratamiento y control	0.2070	0.2601	0.8000	0.4710	-0.5152	0.9293	95%	94%	92%
Si no hubieran recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto?... Se hubiera financiado con recursos propios	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el proyecto SE HUBIERA FINANCIADO CON RECURSOS PROPIOS entre grupos de tratamiento y control	-0.1754	0.0803	-2.1800	0.0940	-0.3985	0.0476	94%	89%	76%
Si no hubieran recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto?... Se solicitaría recursos a una institución financiera	No hay diferencia en las proporciones que consideran que SE SOLICITARÍAN RECURSOS A UNA INSTITUCIÓN PROVADA entre grupos de tratamiento y control	0.0789	0.0348	2.2700	0.0860	-0.0175	0.1754	93%	69%	na
¿Fue necesario recuperar o pagar el apoyo recibido?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.1974	0.1455	-1.3600	0.2460	-0.6014	0.2066	95%	92%	88%
¿Realizó la recuperación o pago del apoyo otorgado?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.2619	0.2004	-1.3100	0.2610	-0.8183	0.2945	95%	93%	91%
¿A través de qué medio lo hicieron?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.1875	0.0647	2.9000	0.0440	0.0080	0.3670	94%	87%	65%
¿Una vez realizada la recuperación que hicieron con los recursos?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.2292	0.1784	-1.2800	0.2680	-0.7244	0.2661	95%	93%	90%

\* Todos los estimadores toman en cuenta el diseño complejo de la encuesta; sin embargo, los estimadores son muestrales, dado que no es posible definir ponderadores para grupos de control, ante la imposibilidad de conocer el universo de tal grupo.



**Tabla 3.10**  
**Potencia de la Prueba (Grupo de Control 2004)**

Variable	Hipótesis nula	coeficiente* (estimador de diferencia)	error estándar	t	P> t	Intervalo de confianza (95%)		Potencia de la prueba (1-β): Hipótesis alternativa (dif. de...)		
								0.01	0.05	0.1
¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefactibilidad, factibilidad)?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.0354	0.0777	-0.4600	0.6680	-0.2353	0.1645	94%	89%	74%
¿Solicitó algún apoyo para realizar el estudio de conveniencia?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.1500	0.1039	-1.4400	0.2220	-0.4384	0.1384	96%	93%	87%
¿Le solicitó apoyo para el estudio a Otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.5462	0.0919	5.9400	0.0040	0.2909	0.8014	96%	92%	85%
¿Le otorgó el apoyo para el estudio Otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.1429	0.0736	-1.9400	0.1920	-0.4595	0.1737	99%	98%	97%
El estudio fue realizado... Sólo por los miembros del grupo o empresa social	No hay diferencia entre las proporciones de estudios realizados sólo por miembros de la empresa social entre grupos de tratamiento y control	0.2028	0.0602	3.3700	0.0280	0.0355	0.3700	95%	89%	68%
El estudio fue realizado... Por el grupo o empresa social con asesoría externa	No hay diferencia entre las proporciones de estudios realizados con asesoría externa entre grupos de tratamiento y control	0.0139	0.0727	0.1900	0.8580	-0.1879	0.2157	95%	91%	78%
El estudio fue realizado... Por un agente externo	No hay diferencia entre las proporciones de estudios realizados por un agente externo entre grupos de tratamiento y control	0.0778	0.1480	0.5300	0.6270	-0.3332	0.4888	96%	94%	91%
¿Quién seleccionó a la persona o asesor que realizó el estudio?... Otro	No hay diferencia en las proporciones relativas a qué OTRO fue el encargado de la selección de asesor entre grupos de tratamiento y control	0.3665	0.0846	4.3300	0.0120	0.1315	0.6014	96%	92%	83%
El costo de la asesoría o elaboración del estudio de conveniencia para ampliar el proyecto fue pagado por ... Otro	No hay diferencia en las proporciones relativas a qué OTRO fue el encargado del costo de las asesorías entre grupos de tratamiento y control	0.0952	0.2010	0.4700	0.6600	-0.4629	0.6534	96%	95%	93%
¿Qué tan adecuado consideró el estudio de conveniencia para su proyecto?... Muy adecuado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el estudio fue MUY ADECUADO entre grupos de tratamiento y control	0.0470	0.1120	0.4200	0.6960	-0.2641	0.3581	96%	93%	88%
¿Qué tan adecuado consideró el estudio de conveniencia para su proyecto?... Adecuado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el estudio fue ADECUADO entre grupos de tratamiento y control	-0.1496	0.0905	-1.6500	0.1740	-0.4009	0.1017	96%	92%	84%
¿Qué tan adecuado consideró el estudio de conveniencia para su proyecto?... Poco adecuado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el estudio fue POCO ADECUADO entre grupos de tratamiento y control	0.1026	0.0585	1.7500	0.1540	-0.0598	0.2650	95%	89%	67%
En total, ¿cuánto se invirtió en la ampliación del negocio?	El promedio de inversión nos es diferente de cero	-51.2972	38.0809	-1.3500	0.2360	-149.1871	46.5928	95%	95%	95%
Para ampliar su negocio, ¿ha solicitado algún apoyo para capital de inversión, trabajo, obtención de garantías líquidas u otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.0339	0.0777	-0.4400	0.6810	-0.2336	0.1659	94%	89%	74%
¿Le solicitó el apoyo para la ampliación a Otro?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.4099	0.1132	3.6200	0.0220	0.0955	0.7243	96%	93%	88%
Si no hubieran recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto?... No se hubiera realizado	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el proyecto NO SE HUBIERA REALIZADO entre grupos de tratamiento y control	0.0506	0.1381	0.3700	0.7330	-0.3329	0.4341	96%	94%	90%
Si no hubieran recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto?... Se hubiera financiado con recursos propios	No hay diferencia en las proporciones que consideran que el proyecto SE HUBIERA FINANCIADO CON RECURSOS PROPIOS entre grupos de tratamiento y control	-0.1609	0.1632	-0.9900	0.3800	-0.6141	0.2922	96%	94%	92%
Si no hubieran recibido el apoyo, ¿qué hubiera hecho para llevar a cabo su proyecto?... Se solicitaría recursos a una institución financiera	No hay diferencia en las proporciones que consideran que SE SOLICITARÍAN RECURSOS A UNA INSTITUCIÓN PROVADA entre grupos de tratamiento y control	-0.0299	0.0526	-0.5700	0.6000	-0.1759	0.1161	95%	87%	na
¿Fue necesario recuperar o pagar el apoyo recibido?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	-0.0911	0.0615	-1.4800	0.2770	-0.3558	0.1735	99%	98%	96%
¿Realizó la recuperación o pago del apoyo otorgado?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.0069	0.3436	0.0200	0.9860	-1.4713	1.4852	99%	99%	99%
¿A través de qué medio lo hicieron?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.1667	0.0196	8.4900	0.0140	0.0822	0.2512	99%	86%	na
¿Una vez realizada la recuperación que hicieron con los recursos?	No hay diferencia entre las proporciones de respuestas afirmativas entre grupos de tratamiento y control	0.3333	0.0439	7.5900	0.0170	0.1444	0.5223	99%	98%	90%

\* Todos los estimadores toman en cuenta el diseño complejo de la encuesta; sin embargo, los estimadores son muestrales, dado que no es posible definir ponderadores para grupos de control, ante la imposibilidad de conocer el universo de tal grupo. Los grupos de tratamiento y control no son balanceados.





### III. Análisis Microeconómico del Impacto de FONAES

En este apartado se cuantifican los impactos de los diferentes apoyos del programa sobre variables como la consolidación de las empresas sociales, así sus ventas, ganancias y niveles de empleo.

Al respecto, las principales variables que se consideran en la evaluación de impacto son aquellas que tienen que ver con la creación y consolidación de empresas sociales a través de proyectos productivos por parte de la población objetivo. Asimismo, conforme a los hallazgos que se encuentren a lo largo de la evaluación se elaboró una batería de variables relevantes relacionadas o asociadas causalmente con las anteriores, que permitan generar una perspectiva más amplia de los efectos e impactos del programa entre las que se pueden señalar las ganancias, las ventas, los ingresos de los beneficiarios y las ocupaciones.

Como señalan los Términos de Referencia de la presente evaluación, los indicadores que se analizarán para determinar el impacto del Fondo son los que se encuentran en la Matriz de Indicadores a nivel de Fin y Propósito y algunos de componentes.

Asimismo, debe observarse que la presente Evaluación de Impacto no utilizó el método de apareamiento por propensión (Propensity Score Matching- PSM). Esto se debe a que un requisito esencial para la aplicación de PSM es que individuos que tienen la misma probabilidad de ser seleccionados como beneficiarios del programa no son elegidos al final (Rajeev, et al, 2002). Resulta claro que este requisito no se cumple en el caso de FONAES debido al procedimiento de calificación de las solicitudes y posterior priorización basada en techos presupuestales. Esto es, los proyectos no tienen igual probabilidad de selección



debido a que son calificados por medio de su Índice de Rentabilidad Social (IRS), a pesar de haber obtenido opinión de procedencia positiva.

Por lo tanto, un método que mejor ajusta mejor al caso de FONAES es el de Regresión Discontinua. Dicho método es un diseño cuasi-experimental que será aplicado para la identificación y estimación de efectos de tratamiento es como sigue:

Se  $Y_i$  la variable de interés que se desea estimar y que puede ser modelada como se muestra enseguida:

$$Y_i = \alpha_i + \beta RDDT(IRS_i) + \epsilon_i$$

Donde  $\alpha_i$  y  $\beta RDD$  son parámetro a estimar y  $T$  es una variable indicadora de tratamiento que toma el valor de 1 si el individuo  $i$  es elegible al programa FONAES y 0, en caso contrario. Bajo esta propuesta, la variable indicadora de tratamiento,  $T$ , es función de  $IRS_i$ , el índice de rentabilidad social. En la literatura (Van der Klaauw, 2002 y 2008) la función  $T$ , puede definirse de dos manera, ya sea como un diseño rígido –sharp- o un diseño difuso. En principio, se sugiere en esta propuesta la utilización de un diseño de tipo rígido, ya que, por las características de la calificación en las reglas de operación del programa, se sabe que  $T$  depende de  $IRS_i$  en forma determinista.

El método de RDD identifica el efecto de tratamiento promedio para los proyectos cercanos al punto de discontinuidad. El punto de discontinuidad (PD) se define en esta propuesta como aquel valor del índice de rentabilidad social para el cual se agotó el presupuesto destinado. Este efecto se basa en la hipótesis de que los proyectos con un IRS justo por debajo de PD son similares, en sus características observables y no observables, a proyectos con IRS justo por encima de PD. En otras palabras, proyectos con una calificación justo a la izquierda y a la derecha



del punto de discontinuidad pueden ser considerados idénticos en el sentido de que, en ausencia de tratamiento, el promedio no condicionado respectivo de su variable de interés,  $Y_i$ , será el mismo. Esto es:

$$Y_i^- = E(\alpha_i | IRS_i = PD - \Delta) \approx Y_i^+ = E(\alpha_i | IRS_i = PD + \Delta)$$

De esta manera, en el límite (Véase (Buddelmeyer, 2003)),  $\beta^{RDD}$  puede estimarse como:

$$\beta^{RDD} = Y^+ - Y^-$$

Donde  $Y^-$  y  $Y^+$  son las medias no condicionadas de los indicadores de interés y  $\beta_i$  representa el efecto de tratamiento promedio local (local average treatment effect - LATE) para el subgrupo de individuos ubicados en el punto de discontinuidad. Para la estimación de tales variables se sugiere en esta evaluación el uso de regresión de kernel (Bishop, 2006), donde la elección del tipo de función kernel y la selección apropiada de sus parámetros será definida en términos estadísticos empleando validación cruzada del tipo de k-dobles<sup>124</sup>. La selección de este tipo de regresión se justifica ya que (Hahn, 2001) demuestra que este procedimiento es numéricamente equivalente al estimador por variables instrumentales para la regresión de  $Y_i$ , sobre  $T_i$ .

### III.1. Evaluación de impacto vía consolidación de empresas

La evaluación de efectos e impactos del programa está estimada a partir de una base de datos tipo panel no balanceado para el periodo 2003-2009.

Para realizar el análisis de impacto del programa, se optó por tomar en cuenta el problema focal de FONAES detectado por la Evaluación de Diseño, el cual

---

<sup>124</sup> K-fold cross validation (Bishop, 2006).



consiste en atender “la baja consolidación de proyectos productivos por parte de las Empresas Sociales”. Para ello, en principio, se generó un índice que permitiera medir el grado de consolidación de las empresas apoyadas por FONAES. Por lo que se obtuvo un indicador intra-grupal que permite hacer comparaciones estadísticas en función de las características de las empresas sociales y de los apoyos otorgados por FONAES.

### *III.1.1 Metodología para identificar el grupo de comparación (índice de consolidación)*

La metodología utilizada para identificar el grupo de comparación está basada en dos aspectos: 1) La diferenciación intra-grupos de las empresas sociales y 2) la diferenciación de los apoyos recibidos por parte de las empresas.

En el primer caso, se generó un indicador que permitiera reconocer el grado de consolidación de la empresa  $i$  en el periodo  $t_i$ . Este indicador permite diferenciar entre las empresas, incluso diferencia a la misma empresa con respecto a otros años de operación. Cabe mencionar que este indicador es un *proxy* de la generación y preservación de ocupaciones y del nivel de ingreso de los beneficiarios del programa.

Una vez identificados diferentes grados de consolidación, se agregan algunas características no endógenas, incluyendo los apoyos de los socios, del programa y de otras fuentes, a fin de verificar estadísticamente si los apoyos del programa contribuyen con la consolidación de las empresas sociales.

Para generar un grupo de comparación, se generó un índice de consolidación de empresas. Dicho índice toma en cuenta aspectos



$$IC_{it} = \left\{ \sum_{k=1}^5 \mu_{itk} \left[ \frac{A_{itk}}{\text{Max}\{A_{1t1k}, \dots, A_{NTik}\}} \right] \right\} \beta_{it} , \text{ para todo } t=1, \dots, T_i, i=1, \dots, N. \text{ con}$$

$$\mu_{itk} \in [0,100], \text{ y } \sum_{k=1}^5 [\mu_{itk}] = 100$$

En este caso,  $A_{itk}$  es una característica de consolidación  $k$  del individuo  $i$ , en el periodo  $t$ :

$A_{it1}$ =Característica Crediticia

$A_{it2}$ = Característica de Ventas

$A_{it3}$ = Característica de Ganancias

$A_{it4}$ = Característica de Empleo

$A_{it5}$ =Característica de Operación en el Mercado

$\beta_{it}$ =Característica de Operación Actual del Proyecto  $i$ .

Para obtener dichas características, se definió lo siguiente:

- $A_{it1}$ =Característica Crediticia:

$$A_{it1} = \left[ \sum_{g=1}^3 \omega_{itg} * C_{itg} \right] * \varphi_{it} , \text{ para todo } t=1, \dots, T_i, i=1, \dots, N.$$

$$\text{Donde } \omega_{itg} \in [0,100] \text{ y } \sum_{g=1}^3 \omega_{itg} = 100$$

con

$C_{itg} \in \{0,1\}$ , para  $g$ = Bancos (1), Cajas de Ahorro y Crédito Popular (2), Otros Accesos al Crédito (3).

En este caso,  $\varphi_{it} \in \{0,1\}$ , el cual indica que la institución tiene acceso o no al financiamiento.



Por otro lado, se supusieron los siguientes valores del ponderador  $\omega$ :  $\omega_{it1} = 40$ ,  $\omega_{it1} = 40$ ,  $\omega_{it1} = 20$ , donde se le da un mayor peso en la consolidación a las empresas sociales que tienen acceso a bancos y cajas de ahorro y crédito popular, con respecto a las que tienen otros medios de financiamiento (organizaciones civiles, prestamista local, fondos y otros, ponderados homogéneamente).

Al respecto, entre mayor sea el valor de  $A$ , significará un mayor grado de consolidación de la empresa social.

- $A_{it2}$ = Característica de Ventas y  $A_{it3}$ = Característica de Ganancias

En este caso, la característica de Ventas mide la proporción de ventas de las empresas sociales con respecto a su nivel de inversión inicial, mientras que la de Ganancia mide las ganancias mensuales con respecto a la inversión inicial. Ambas características están basadas en el supuesto de que las empresas mientras más consolidadas, deben de tener una proporción elevada de sus ventas y ganancias con respecto a su nivel de inversión inicial.

- $A_{it4}$ = Característica de Empleo

Esta característica mide el número de trabajadores permanentes que tiene la empresa.

- $A_{it5}$ =Característica de Vida en el Mercado

En este caso, la característica de Vida en el Mercado es un indicador del tiempo medido en años, que tiene legalmente constituida operando la empresa social.



- $\beta_{it}$ =Característica de Operación Actual del Proyecto i.

En este caso, la  $\beta_{it} \in \{0,1\}$ , donde el valor de cero indica que la empresa ya no opera en ese año y en los años consecutivos, mientras que el valor de uno es para aquellas empresas que se encuentran operando desde su implementación hasta el 2009.

Para hacer el modelo econométrico, se utilizaron tres grupos de ponderadores para generar Regresión de Consolidación: 1) Homogénea (20,20,20,20,20). 2) Crédito, Trabajo y Operación en el mercado (30,5,5,30,30). 3) Crédito, Trabajo y Operación en el Mercado (5,30,30,5,30).4) Crédito y Trabajo (35.5, 5, 30.5, 5). Para (Crédito, Ventas, Ganancias, Trabajo, Operación en el Mercado). Asimismo, se descartó la información de las empresas que dejaron de operar en determinado año.

Al respecto del Índice de Consolidación, debe observarse que, en lo que se refiere a género el 40% de las Empresas Sociales de la muestra pertenece a mujeres (bajo el criterio establecido en las ROP de que “se entiende que un grupo o Empresa Social está integrada mayoritariamente por mujeres cuando tres cuartas partes o más de las socias son del sexo femenino y las funciones de dirección, coordinación y supervisión estén a cargo de mujeres”). Al respecto, una característica de estas empresas es que su índice de consolidación es de 6.5 en promedio, mientras que es de 7.8 en promedio para las empresas con representantes de género masculino



### III.1.2 Método de regresión

Dado que la base de datos es del tipo panel no balanceado<sup>125</sup>, el modelo de regresión tiene la siguiente forma:

$$y_{it} = x'_{it}\beta + z'_i\alpha + \varepsilon_{it}, \forall i = 1, \dots, N \text{ y } t = 1, \dots, T_i$$

Con  $K$  regresores en  $x_{it}$ , sin incluir la constante y  $\varepsilon_{it}$  el término de error del modelo. La heterogeneidad, o efecto individual, se encuentra en  $z'_i\alpha$  en donde  $z_i$  contiene la constante y un grupo específico de variables

Para el análisis se consideraron dos regresiones y su respectiva prueba para corroborar cuál de ellas es la más apropiada.

1. Regresión Grupal: Este modelo está basado en que si  $z_i$  contiene solamente un término constante, entonces los mínimos cuadrados ordinarios proveen estimadores consistentes y eficientes de  $\alpha$  y el vector  $\beta$ . En este caso, hay  $K+1$  regresores.

El cálculo de los estimadores de este modelo fue con el método de *Ordinary Least Squares* (OLS) en STATA.

2. Efectos Fijos: Este modelo está basado en que si  $z_i$  no es observada, pero se correlaciona con  $x_{it}$ , entonces el estimador de mínimos cuadrados (1) de  $\beta$  es sesgado e inconsistente como una consecuencia de variables omitidas. Sin embargo, en este caso, el modelo

---

<sup>125</sup> En estricto sentido la muestra es un corte longitudinal de datos, sin embargo, bajo el supuesto de que las declaraciones de los responsables y socios de los proyectos productivos con respecto a la magnitud de variables registradas en años anteriores como, por ejemplo, su ingreso, coinciden con el valor efectivamente observados por las mismas en dichos periodos, se puede considerar a la muestra como una especie de panel de datos no balanceado.





$$y_{it} = x'_{it}\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it},$$
$$\forall i = 1, \dots, N \text{ y } t = 1, \dots, T_i$$

permite corregir dicha problemática, donde  $\alpha_i = z'_i\alpha$  toma en cuenta todos los efectos observables y especifica una media condicional estimable. Con este enfoque de **efectos fijos** se toma  $\alpha_i$  como el término constante del grupo específico en la regresión del modelo.

Cabe mencionar que el cálculo de los estimadores de este modelo fue con el método de *Least Squares Dummy Variables* (LSDV) en STATA. Esta solución implica  $N+K-D$  regresores, con  $D$ = regresores invariables en el tiempo.

Estos dos modelos se toman en consideración, con la finalidad de observar si, a partir del modelo de regresión grupal, se logra obtener mayor información al tomar en cuenta un modelo de efectos fijos.

### III.1.2.1 Modelo de regresión grupal vs modelo de efectos fijos

Para poder descartar si el Modelo de Efectos Fijos aporta mayor información que el Modelo de Regresión Grupal se aplicó una prueba F para contrastar:  $H_0$ :

$$\beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \dots = \beta_K$$

La prueba utilizada fue:

$$F\left(N-1, \sum_{i=1}^N T_i - N - K + 1 + D\right) = \frac{(R_{LSDV}^2 - R_{Pooled}^2) / (N-1)}{(1 - R_{LSDV}^2) / (\sum_{i=1}^N T_i - N - K - D)}$$

En este caso,  $\hat{e}'_r$  corresponde a los residuales del modelo restringido (regresión grupal) y  $\hat{e}'_u$  son los residuales del modelo no restringido, LSDV. Se hicieron



ambas regresiones (para los cuatro tipos de índice de consolidación) en STATA y MATLAB, y al tomar en cuenta los grados de libertad y los residuales se puede observar que la hipótesis nula se rechaza para los cuatro tipos de consolidación. (Ver Anexo)

Los resultados de dicha prueba fueron:

Modelo	F(188,807)	Conclusión
Y_homo	945.20	Rechaza Ho
y_cred_trab_tiem	17,986.0	Rechaza Ho
y_vent_gan_tiem	125.9	Rechaza Ho
y_cred_trab	1,850.9	Rechaza Ho

Con ello se puede corroborar que el utilizar efectos fijos permite generar estimadores insesgados y consistentes, con respecto al modelo de regresión grupal.

### III.1.3 Resultados de la regresión

Con base en la muestra dada y los resultados del modelo LSDV se elabora el siguiente cuadro, basado en el anexo de impacto-consolidación.

Los resultados de la Regresión LSDV fueron:

- En principio, se muestra mediante un modelo de efectos fijos, para un panel no balanceado, que el efecto que tienen algunos instrumentos del programa se mantienen para los cuatro diferentes índices de consolidación determinados por la evaluación, lo que implica que existe un efecto del programa en elementos como trabajo, acceso al crédito, constitución legal, ventas y ganancias de las empresas que apoya FONAES.



- 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. Sin embargo, si comparamos los estimadores, de todos los modelos, se observa que el efecto promedio para consolidarse que tiene el apoyo otorgado por otras instituciones es mayor que el efecto que tiene FONAES. En este sentido, implicaría que las empresas productivas que reciben apoyo de otras fuentes diferentes que FONAES tienen una consolidación con mayor rapidez.



# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

X, Y	PREGUNTAS UTILIZADAS	ABREVIACIÓN	1. Cons. Homogénea	2. Cons. Crédito, Trabajo, Tiempo	3. Cons. Ventas, Ganancias, Tiempo	4. Cons. Crédito Trabajo	
Y	Metodología BUAP	1. Y_homo 2. Y_cred_tra~m 3. Y_vent_gan~m 4. cred_trab					
1	1. Sexo	XXSEX	Na	Na	Na	Na	
2	3. Nivel Máximo, 3. Terminado, trunco	XXescoan	Na	Na	Na	Na	
3		Xxpert_org~c	Na	Na	Na	Na	
4	17. ¿Qué actividades productivas realiza el grupo de trabajo o empresa social _____? Producción; 17. ¿Qué actividades productivas realiza el grupo de trabajo o empresa social _____? Comercio; 17. ¿Qué actividades productivas realiza el grupo de trabajo o empresa social _____? Servicios	Xproduc	Na	Na	Na	Na	
		Xcomer	Na	Na	Na	Na	
		Xservic	Na	Na	Na	Na	
		_prxcom	VC	VC	VC	VC	
		_prxser					
		_coxser					
		_prxcoxse					
_pxsxcxo							
_pxsxo							
5	2. Edad	Xedad	-	-	-	-	
		Xedad2	-	-	-	-	
5	8. ¿Solicitó algún apoyo para constituirse legalmente?	10. ¿Le otorgó el apoyo? FONAES	xConstF	-	-	-	-
		10. ¿Le otorgó el apoyo? Otro	xConstO	-	-	-	-
		No otorgo/ constituyó el apoyo	_NoConst	VC	VC	VC	VC
6	21. Para iniciar o abrir su negocio, ¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefactibilidad, factibilidad)?	q24_124. ¿Le otorgó el apoyo? FONAES	Xap_estpre_F	-	-	-	-
		q24_224. ¿Le otorgó el apoyo? Otro	Xap_estpre_O	-	-	-	-
		No realizó el estudio	_ap_estpre_no	VC	VC	VC	VC

\* Significativo al 95%, \*\* Significativo al 90%. (\*) Dirección del efecto.

Na. No aplica por ser invariables en el tiempo.

VC. Variable a comparar.



# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

X, Y	PREGUNTAS UTILIZADAS	ABREVIACIÓN	Cons. Homogénea	Cons. Crédito, Trabajo, Tiempo	Cons. Ventas, Ganancias, Tiempo	Cons. Crédito Trabajo	
7	30. Para iniciar o abrir su negocio, ¿solicitó algún apoyo para capital de inversión, trabajo u otro?	32. ¿Le otorgó el apoyo _____? FONAES	Xap_K_F39	*(+)	*(+)	**(+)	*(+)
		32. ¿Le otorgó el apoyo _____? FONAES*Otro	Xap_K_OF39	-	-	-	-
		32. ¿Le otorgó el apoyo _____? Otro	Xap_K_O39	*(+)	*(+)	*(+)	*(+)
		No otorgo o realicé el apoyo	_ap_K_No	VC	VC	VC	VC
8	37. ¿El apoyo recibido fue necesario recuperarlo o pagarlo?	X-ap_pag_K	-	-	-	-	
9	66. En _____, ¿el grupo o empresa social realizó actividades de promoción comercial?	70. ¿Le otorgó el apoyo para la promoción? FONAES	Xprom_K_F	-	-	-	-
		70. ¿Le otorgó el apoyo para la promoción? Otro	Xprom_K_O	*(+)	*(+)	**(+)	*(+)
		70. ¿Le otorgó el apoyo para la promoción? No	_prom_K_No	VC	VC	VC	VC
10	75. ¿En _____ el grupo o empresa social tuvo actividades de formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial?	79. ¿Le otorgó el apoyo para las actividades de acompañamiento? FONAES	Xfacultam~es	*(-)	*(-)	*(-)	*(-)
		79. ¿Le otorgó el apoyo para las actividades de acompañamiento? Otro	Xfacultam~os	-	-	-	-
		No ¿Le otorgó el apoyo para las actividades de acompañamiento?	_fac_Ap_No	VC	VC	VC	VC
	42. ¿El grupo de trabajo o empresa social ha realizado inversiones para ampliar el negocio?	57. ¿Le otorgó el apoyo para las actividades de acompañamiento? FONAES	X_ampl_k_f	-	-	-	-
		57. ¿Le otorgó el apoyo para las actividades de acompañamiento? Otro	X_ampl_k_o	-	-	-	-
		No ¿Le otorgó el apoyo para las actividades de acompañamiento?	X_ampl_k_k	VC	VC	VC	VC
	61. ¿El apoyo recibido fue necesario recuperarlo o pagarlo?	X-amp_pag_K	-	-	-	-	
Pon	Ponderador Muestral	F_Factor					

\* Significativo al 95%, \*\* Significativo al 90%. (\*) Dirección del efecto.

Na. No aplica por ser invariables en el tiempo.

VC. Variable a comparar. Para ver los efectos marginales, ver el anexo de las estimaciones econométricas.



- En la información de campo, aproximadamente el 25% de las empresas recibió este apoyo por parte del contador, el 21% por parte de Banpeco y 18% por parte de un préstamo familiar y el resto recibió apoyo de otras instituciones como el gobierno federal, el gobierno del estado, central campesina, etc. Al respecto, de las primeras instituciones (64%), podría inferirse que sus apoyos son préstamos, más que subsidios del tipo otorgados por FONAES. Lo que implica que para futuras evaluaciones se debe intentar distinguir entre el efecto de un subsidio y el efecto de un préstamo, para analizar cuál de ellos permite una mayor consolidación ya que, en principio, los resultados obtenidos por el modelo señalan que la modalidad de préstamo está más correlacionada con la consolidación de los proyectos productivos.
- En lo que respecta a la promoción comercial, con un 95% de confianza, para los índices de consolidación homogénea; de crédito trabajo y tiempo; y de crédito y trabajo, se observa que las empresas 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. Al respecto, no se puede decir con un grado de confianza alto que los apoyos de FONAES tengan mayor impacto en la consolidación que el no realizar actividades de acompañamiento.

En campo se observa que DICONSA es la principal promotora comercial de las empresas, ya que, como se observa en las siguientes gráficas, en todos los años DICONSA ha dado este beneficio a las empresas. Otros agentes que generan promoción son el Municipio, Sagarpa, Procomer, Instituto de mujeres, etc. Dicha información puede observarse en las siguientes tablas:



**(2003) 70.3. Otro (especifique)**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	2,586	88.50
Diconsa	203	6.95
Gobierno federal	14	0.48
Incarural	15	0.51
Procomer	104	3.56
<b>Total</b>	<b>2,922</b>	<b>100.00</b>

**(2004) 70.3. Otro (especifique)**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	3,101	93.86
Diconsa	203	6.14
<b>Total</b>	<b>3,304</b>	<b>100.00</b>

**(2005) 70.3. Otro (especifique)**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	2,780	90.06
Diconsa	203	6.58
Municipio	104	3.37
<b>Total</b>	<b>3,087</b>	<b>100.00</b>

**(2006) 70.3. Otro (especifique)**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	3,172	88.18
Diconsa	203	5.64
Municipio	104	2.89
Sagarpa	118	3.28
<b>Total</b>	<b>3,597</b>	<b>100.00</b>

**(2007) 70.3. Otro (especifique)**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	2,929	68.42
Diconsa	203	4.74
Fira	21	0.49
Instituto de mujeres	104	2.43
Municipio	104	2.43
Pymes	920	21.49
<b>Total</b>	<b>4,281</b>	<b>100.00</b>



**(2008) 703. Otro (especifique)**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	1,827	57.33
Diconsa	1,123	35.24
Instituto de mujeres	104	3.26
Municipio	104	3.26
Secretaria del campo yajalón	14	0.44
Tec de monterrey	15	0.47
<b>Total</b>	<b>3,187</b>	<b>100.00</b>

**(2009) 70.3. Otro (especifique)**

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
	812	39.82
Diconsa	1,123	55.08
Instituto de mujeres	104	5.10
<b>Total</b>	<b>2,039</b>	<b>100.00</b>

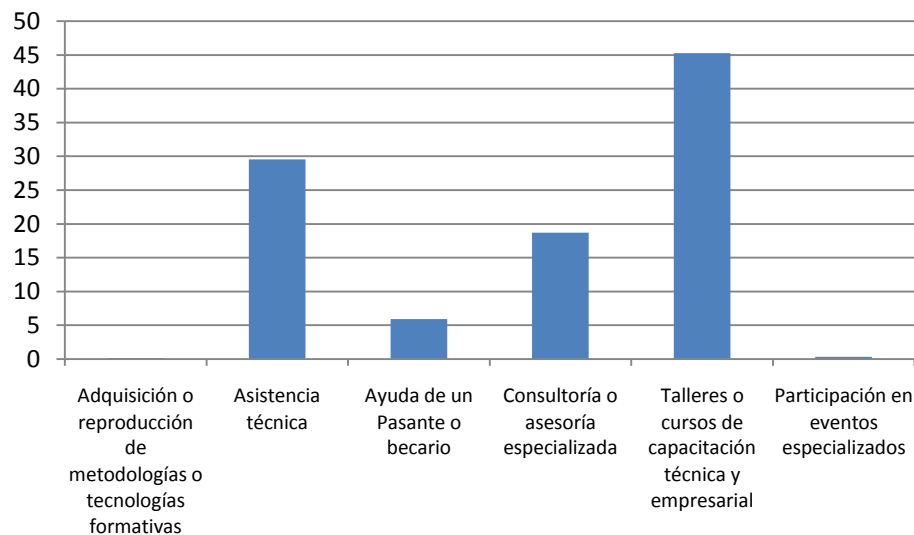
- Otro resultado que es estadísticamente significativo, con un 95% de confianza, es el apoyo de facultamiento que otorga FONAES. En este caso, dicho apoyo tiene un efecto negativo en la consolidación de las empresas con respecto a las empresas que no toman facultamiento. Si se evalúan los estimadores de los diferentes modelos, se observa que el efecto es más negativo cuando el índice de consolidación le da mayor peso a: las ganancias, ventas, al tiempo de vida en el mercado, a la consolidación de crédito y trabajo, y la de crédito, respectivamente. En cierto sentido, se observa que el apoyo de facultamiento que reciben las empresas está enfocado a empresas que tienen ganancias y ventas bajas, lo cual es congruente con la presencia de auto-selección de las empresas sociales que reciben este apoyo, donde las empresas menos consolidadas tienden a solicitar más este tipo de apoyos.
- Al respecto, en campo se observó que el 14.8% de las Empresas Sociales solicitaron apoyo para el facultamiento de sus beneficiarios, de los cuales el 45% de ellos considero que los talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial son adecuados, mientras que el 16% considera más adecuada





la asistencia técnica. Por otro lado, se encuentra que de estas empresas el 38% no hubieran realizado el facultamiento de sus beneficiarios sin el apoyo de FONAES y el 52% lo hubieran financiado con recursos propios, en caso de no haber recibido el apoyo de FONAES.

Asimismo, se verifica que en el periodo 2003-2009 los apoyos de facultamiento que más ha dado FONAES han sido los talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial (45%) y la asistencia técnica (30%, aproximado), como puede observarse en la siguiente gráfica:

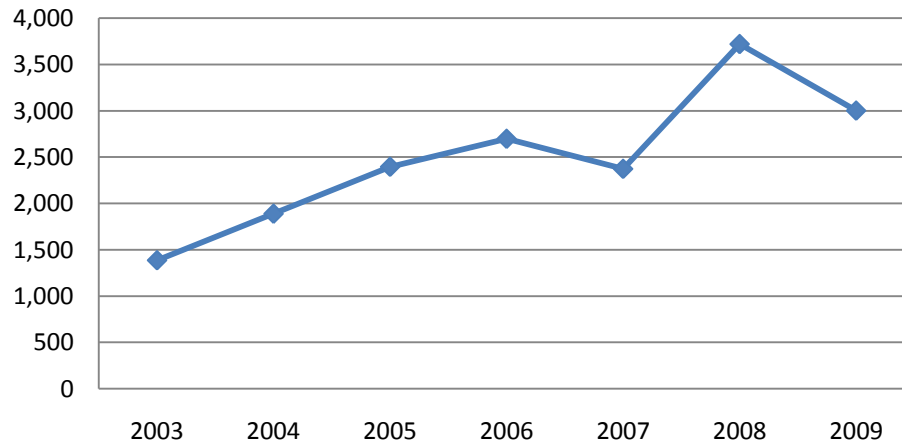


Fuente: Elaboración propia con base en información de campo

Por otro lado, se observa que el número de las empresas apoyadas con talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial se ha ido incrementándose a lo largo del periodo, según la información de campo.



Empresas apoyadas con talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial 2003-2009



Fuente: Elaboración propia con base en información de campo

Una explicación posible del desempeño negativo de los apoyos para Facultamiento en la consolidación de las empresas productivas, es que el 47% de los apoyos otorgados a las organizaciones sociales son apoyos para la formación o acompañamiento, mismos que se llevan a cabo bajo convenios que imposibilitan a FONAES tanto el supervisar a los participantes de los mismos, como a sus resultados.

Asimismo, debe observarse que el que con un 95% de confianza, el apoyo de facultamiento que ofrece FONAES tenga un impacto negativo en la consolidación de las empresas, tienen particular importancia dado que casi la mitad de dichos apoyos son talleres o cursos de capacitación técnica los cuales han ido creciendo en los últimos años.

Por lo anterior, dado a que en el apartado de evaluación de diseño, se sugiere que el facultamiento debe ser una herramienta que contribuya a la consolidación de empresas, se recomienda revisar más a fondo tanto el contenido de dichos talleres o cursos, a fin de detectar el porqué influyen negativamente en la consolidación de las empresas, según el criterio



utilizado por la Evaluación, como el plantear sus contenidos para que los mismos satisfagan las necesidades de los diferentes subgrupos de responsables y socios de las empresas sociales apoyadas por el programa.

En conclusión, los resultados del modelo de consolidación fueron:

- a) 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 productivas que reciben apoyo de otras fuentes diferentes que FONAES tienen una consolidación con mayor rapidez, quizás debido a un efectos de autoselección en el cual las empresas sociales menos consolidadas no acceden a otros mecanismos de financiamiento.
- b) En lo que respecta a la promoción comercial, con un 95% de confianza, se observa que las empresas 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 grado de confianza alto que los apoyos de FONAES tengan mayor impacto en la consolidación de las empresas sociales que él no realizar actividades de acompañamiento.
- c) 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 facultamiento. Este efectos puede deberse a un efectos de autoselección de las empresas sociales, ya que se observa que el apoyo de facultamiento que reciben las empresas está enfocado a empresas que tienen ganancias y ventas bajas y, por ende, un grado de consolidación menor.



### III.2. Impacto de los apoyos de FONAES vía cambios en las ventas, ganancias, trabajo e ingreso de los socios de las empresas sociales

El presente análisis está diseñado para identificar si las acciones que realiza el programa tienen un efecto en las ventas, ganancias o número de trabajadores de las empresas sociales apoyadas y el ingresos de sus socios.

Para ello, se construyen las variables dependientes dicotómicas de “cambios en las ventas mensuales del 2009 con respecto a las ventas del 2008” (D\_Vent), “cambios en las ganancias anuales del 2007 con respecto a las del 2008”<sup>126</sup> (D\_Ganan) y “cambios en los ingresos de los socios en el periodo 2008-2009” (D\_Ing). En estos casos, si hubo cambios positivos se asignó un número uno y en caso de que no existieran cambios o éstos fuesen negativos, se optó por asignarle un número cero. En lo que respecta al análisis de número de trabajadores generado por las empresas sociales la variable dependiente estaba en niveles.

Específicamente, en el caso de ventas y ganancias, se eligió el uso de esta variable dicotómica con la finalidad de corregir dos problemas:

1. El sesgo que implica manejar en niveles información que tiene relación con el dinero, ya que, en general, dicha información tiene un sesgo al momento de ser recabada en campo. En este caso, el uso de la variable dicotómica permite corregir ese sesgo y permite realizar modelos probabilísticos, donde se analiza la probabilidad de un cambio positivo en las ventas, en función de las variables independientes utilizadas en el modelo.
2. Debido a la problemática económica que existe en México en el periodo 2008-2009, se presume la existencia de un choque exógeno en las ventas y otras variables de las empresas sociales; lo anterior implica un sesgo de

---

<sup>126</sup> Dado a que la pregunta 94 (¿Cuánto fue la ganancia anual del grupo o empresa social debido al negocio o proyecto productivo?) del cuestionario de responsables hacía alusión a información anual, se consideró rezagar un periodo el impacto del programa para analizar el efecto en las ganancias de la empresa.



los estimadores, y de la media de ellos. Por lo anterior se decidió utilizar un modelo logit. En este sentido, al introducir la variable dicotómica se distribuye el efecto en una distribución de probabilidad logística, lo que permite disminuir el efecto negativo en los estimadores causado por el choque externo. El mismo argumento se utilizó para los casos de ganancias y de trabajo.

Con respecto a las variables independientes se incluyeron variables no endógenas que influyeran en las ventas de las empresas sociales y se enfocó el análisis en función de las acciones que lleva el programa. Para ello, se dividen las variables dependientes en X's y A's, donde las primeras son aquellas variables independientes en las que FONAES no puede influir directamente, y las segundas aquellas variables en las que FONAES puede influir directamente, ya que forman parte de sus apoyos.

<b>Apoyos a la Inversión</b>	
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
<b>Apoyos para Fortalecer los negocios establecidos</b>	
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

\* Estos apoyos están agrupados en una sola pregunta



En la parte de los análisis de ventas, ganancias, ingresos y trabajo, en lo que respecta a los apoyos de FONAES, el modelo no toma apoyos para la apertura de empresas, ya que esta variable es irrelevante para el incremento en las ventas, ganancias o niveles de empleo, debido a que, para que existan estos incrementos, siempre será necesario tener abierto un negocio. Por lo que para evitar problemas en la varianza, por incluir variables irrelevantes en el modelo, se omite del análisis.

En lo que respecta a los Apoyos en efectivo o especie para capacitar y asesorar a negocios establecidos y los Apoyos de acompañamiento y asistencia técnica individual, estos serán analizados cómo un solo apoyo.

Para poder determinar el impacto de 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”* y los *“apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados”*, se analizó el modelo para dos tipos de población: 1) la que señaló si alguno de los apoyos, recibidos por parte de FONAES fue tramitado por medio de una organización o grupo social, y 2) la que no lo señaló.

Por lo anterior, se tendrán tres modelos:

1. Agregado, 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.



Finalmente, el modelo está basado en la contrastación de las siguientes hipótesis sobre los efectos de variables exógenas y de los apoyos del programa<sup>127</sup>:

H<sub>1</sub>: El sexo ( $X_1$ ) de los responsables de la ejecución del proyecto influye en la probabilidad de tener mayores ventas. Al respecto, se considera, bajo un enfoque de género, que las mujeres podrían ser menos susceptibles de tener mayores ventas, bajo el argumento de que son un sector vulnerable.

H<sub>2</sub>: Entre mayor edad actual (2009) tengan los responsables ( $X_2$ ) mayor probabilidad de que tengan mayores ventas, ya que se toma en cuenta a la edad como experiencia en la toma de decisiones.

H<sub>3</sub>: Entre mayor edad tengan los responsables los cambios marginales en edad disminuyen la probabilidad de tener mayores ganancias, ya que entre mayor sea la persona, sus decisiones no serán del todo buenas, bajo el escenario de que los adultos mayores son población vulnerable. Este efecto se mide introduciendo la variable edad y edad al cuadrado ( $X_3$ )

H<sub>4</sub>: Entre mayor grado de estudios actual (2009) tengan los responsables ( $X_4$ ), mayor probabilidad de que incrementen sus ventas.

H<sub>5</sub>: Entre mayor tiempo tenga la empresa constituida legalmente en el mercado ( $X_5$ ), en el año 2009, mayor probabilidad de que incrementen sus ventas.

---

<sup>127</sup> La redacción se hace para ventas, pero se mantiene el sentido (positivo o negativo) para los casos de ganancias, trabajo e ingreso de los socios.



H<sub>6</sub>: Las empresas que se especializan en un sector tienden a tener mayores ventas que aquellas que no están especializadas<sup>128</sup>: especialización en la producción (X<sub>6</sub>).

H<sub>7</sub>: Las empresas que se especializan en un sector tienden a tener mayores ganancias y/o ventas que aquellas que no están especializadas: especialización en el comercio (X<sub>7</sub>).

H<sub>8</sub>: Las empresas que se especializan en un sector tienden a tener mayores ventas que aquellas que no están especializadas: especialización en el sector servicios (X<sub>8</sub>).

H<sub>9</sub>: Las empresas que se encuentran legalmente constituidas (A<sub>1</sub>), en el 2009, tienden a tener efectos positivos en sus ventas, con respecto a aquellas empresas que no están legalmente constituidas.

H<sub>10</sub>: Las empresas que tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio en el 2003-2009 (A<sub>2</sub>), tuvieron incrementos en sus ventas, con respecto a aquellas empresas que no tuvieron estudios de conveniencia.

H<sub>11</sub>: Entre mayor nivel de inversión inicial haya sido pagado por la empresa (A<sub>3</sub>), menor probabilidad de incrementos en sus ventas.

H<sub>12</sub>: Las empresas sociales que han iniciado su proyecto productivo vía crédito (A<sub>4</sub>), son más susceptibles de tener incrementos en sus ventas, con respecto a aquellas empresas que no recibieron subsidio.

---

<sup>128</sup> Una empresa "no especializada" será entendida como aquella que indicó participar en más de un sector (producción, comercio y servicios).





H<sub>13</sub>: Las empresas que realizaron inversiones para ampliar su negocio en el año 2008 (A<sub>5</sub>), tienen una mayor probabilidad de haber incrementado sus ventas mensuales, con respecto aquellas empresas que no realizaron inversiones.

H<sub>14</sub>: Las empresas que realizaron en el 2008 un estudio de conveniencia para ampliar su proyecto (A<sub>6</sub>), tienen mayor probabilidad de tener un incremento en las ventas de la empresa en el siguiente año.

H<sub>15</sub>: Las empresas que solicitaron<sup>129</sup> algún apoyo para capital de inversión, trabajo obtención de garantías líquidas u otro, para ampliar su negocio, en el 2008 (A<sup>7</sup>); tienen una mayor probabilidad de que sus ventas hayan crecido en promedio para el año 2009.

H<sub>16</sub>: Las empresas sociales que realizaron actividades de promoción comercial en el año 2008 (A<sub>8</sub>) tienen mayor probabilidad de incrementar sus ventas promedio en el año 2009, con respecto aquellas empresas que no realizaron actividades de promoción en el 2008.

H<sub>17</sub>: Las empresas que fueron beneficiarias de actividades de formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial en el 2008 (A<sub>9</sub>), tienen mayor probabilidad de incrementar sus ventas que aquellas empresas que no recibieron dichas actividades.

H<sub>18</sub>: Las empresas que llevan a cabo registros sobre las cuentas (A<sub>10</sub>) son más susceptibles de tener mayores ventas que aquellas que no llevan registros sobre las cuentas.

---

<sup>129</sup> Dado el diseño del cuestionario, se infiere que el entrevistado, al solicitar el apoyo, lo recibió.



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

---

En lo que respecta al impacto del programa, éste será analizado a partir de los resultados de las hipótesis 9 hasta la 18.

Por otro lado, en lo que respecta de las hipótesis 13 a la 17, se parte del supuesto de que el impacto de dichos apoyos se verá reflejado un año después.



A continuación se presenta un cuadro que indica la pregunta utilizada para obtener las variables.

Preguntas del Cuestionario de Representantes		Variable
93. En _____, ¿cuánto vendió en promedio mensualmente?	Cambio de las ventas 2008-2009, Dummy (Si cambió=1, No cambió=0)	D_Vent
94. ¿Cuánto fue la ganancia anual del grupo o empresa social debido al negocio o proyecto productivo?	Cambio de las ventas 2007-2008, Dummy (Si cambió=1, No cambió=0)	D_Gana
84. ¿Cuántas personas trabajaban en el negocio o proyecto permanentemente en este año, incluyendo a los propietarios o socios? Y 91. En este año, ¿cuántos trabajadores eventuales o temporales contrató?	Cambio del trabajo (temporal o permanente) 2008-2009, en niveles	N_Trab
95. En promedio, ¿cuánto recibía en este año un socio mensualmente?	Cambio del ingreso de los socios 2008-2009, Dummy (Si cambió=1, No cambió=0)	D_Ing
1. SEXO		X <sub>1</sub>
2. EDAD: ¿Cuántos años cumplidos tiene?		X <sub>2</sub>
Edad*Edad		X <sub>3</sub>
Años de estudio		X <sub>4</sub>
Años en el mercado constituido legalmente		X <sub>5</sub>
17. ¿Qué actividades productivas realiza el grupo de trabajo o empresa social?	Sólo Producción	X <sub>6</sub>
	Sólo Comercio	X <sub>7</sub>
	Sólo Servicios	X <sub>8</sub>
6. ¿El grupo o empresa social actualmente es una persona moral legalmente constituida?		A <sub>1</sub>
21. Para iniciar o abrir su negocio, ¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefectibilidad, factibilidad)?		A <sub>2</sub>
29. ¿A cuánto ascendió la inversión inicial de su negocio o proyecto productivo? Pagado Prod		A <sub>3</sub>
37. ¿El apoyo recibido fue necesario recuperarlo o pagarlo?		A <sub>4</sub>
(2008) 42. ¿El grupo de trabajo o empresa social ha realizado inversiones en este año para ampliar el negocio?		A <sub>5</sub>
(2008) 43. Para ampliar su negocio, ¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefectibilidad, factibilidad)?		A <sub>6</sub>
(2008) 53. Para ampliar su negocio, ¿ha solicitado algún apoyo para capital de inversión, trabajo, obtención de garantías líquidas u otro?		A <sub>7</sub>
(2008) 66. En este año, ¿el grupo o empresa social realizó actividades de promoción comercial?		A <sub>8</sub>
(2008) 75. ¿En este año el grupo o empresa social tuvo actividades de formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial?		A <sub>9</sub>
98. ¿El grupo o empresa social lleva registro sobre las cuentas del mismo?		A <sub>10</sub>
Factor		Factor





Con base en la muestra se obtuvieron los siguientes resultados:

- Se rechaza  $H_1$ ,  $H_2$ ,  $H_3$ ,  $H_5$ ,  $H_7$ ,  $H_8$ ,  $H_{11}$ ,  $H_{12}$ ,  $H_{13}$ ,  $H_{14}$ ,  $H_{16}$  y  $H_{18}$ .

a) Características generales de la empresa:

- $H_4$ : Se acepta que entre mayor grado de estudios tengan los responsables ( $X_4$ ), medido con los años de estudio, mayor probabilidad de que incrementen sus ventas. Este indicador es significativo, para la muestra dada, y con un nivel de confianza del 95%. En este caso, de acuerdo a los efectos marginales, reportados en el “anexo de efectos marginales”, se observa que un año más de escolaridad incrementa, aproximadamente, la probabilidad de cambios positivos en las ventas mensuales en 1.8% (con un 95% de confianza).
- $H_6$ : Se acepta que las empresas que se especializan en el sector de producción ( $X_6$ ) tienen mayor probabilidad de tener mayores ventas que aquellas que no están especializadas. En este caso, dado el ambiente económico de recesión de México en el periodo 2008-2009, se puede observar que aquellas empresas sociales que participan en más de un sector (producción, comercialización y servicios) pudieron haberse visto más afectadas que aquellas que están especializadas en el sector productivo. Nótese que, para las ventas se tiene un 95% de significancia. Asimismo, con ese grado de confianza, las empresas que se especializan en el sector producción tienen un 35% más de probabilidad de tener un incremento en las ventas, con respecto a las empresas que diversifican su nivel de producción.



b) Impacto del programa:

- $H_9$ : Se acepta con un 95% de significancia que las empresas que se encuentran legalmente constituidas ( $A_1$ ), en el 2009, tienen probabilidad positiva de tener incrementos en sus ventas mensuales, con respecto a aquellas empresas que no están legalmente constituidas. Lo anterior implica que las empresas que reciben “apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos” incrementan en 0.165 puntos su probabilidad de mejorar sus ventas, con respecto a aquellas que no reciben dicho apoyo.
- $H_{10}$ : Se rechaza, con un 95% de significancia, que las empresas que tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio en el 2003-2009 ( $A_2$ ) tienen probabilidad positiva de tener incrementos en sus ventas mensuales, con respecto a aquellas empresas que no tuvieron estudios de conveniencia. En este caso, las empresas que no han recibido un apoyo de factibilidad para iniciar o abrir su negocio en el 2003-2009 aumenta su probabilidad en 0.175 puntos de tener cambios positivos en las ventas, con respecto a las empresas que recibieron este apoyo.

Este resultado puede ser explicado bajo dos perspectivas: 1) Las empresas sociales que apoyó FONAES con estudios de factibilidad, en promedio, son menos estables que aquellas que ya se encontraban operando en el mercado, sin necesidad de recibir apoyo de factibilidad. Lo anterior tiene sentido, ya que aquellas empresas que han logrado surgir y mantenerse en el mercado, sin necesidad de un apoyo de factibilidad, son empresas que ya pasaron por un filtro de mercado que eliminó los proyectos poco viables. 2) Los estudios de factibilidad de FONAES podrían ser un filtro poco eficiente para determinar empresas con posibilidades de generar ventas positivas.



Lo anterior constituye evidencia que apoya la propuesta de rediseño de los apoyos del programa ya que, cómo se vio en el apartado de diseño, las incubadoras de empresas exitosas no sólo seleccionan a sus candidatos a ser empresarios y realizan estudios de factibilidad de dichas empresas, si no generan planes de negocios, lo cual incrementa la probabilidad de que las empresas (y sus proyectos productivos) sean más fuertes.

Por lo tanto, se recomienda implementar filtros más robustos para determinar los proyectos que serán apoyados por FONAES, e implementar el rediseño de los apoyos del programa propuesto, permitiendo la operación de Mentores con amplia experiencia profesional y empresarial.

- $H_{15}$ : Se rechaza, con un 95% de significancia, que las empresas que solicitaron algún apoyo para capital de inversión, trabajo obtención de garantías líquidas u otro, para ampliar su negocio, en el 2008 ( $A_7$ ) tienen una mayor probabilidad de que sus ventas hayan crecido en promedio para el año 2009. Las empresas que no recibieron este apoyo, incrementan su probabilidad en 0.137, con respecto a las que recibieron apoyos de este tipo.

En este caso, caben al menos tres hipótesis para explicar este resultado:

- a) La primera es que las empresas que se endeudaron para ampliar su negocio (adquiriendo capital de inversión, trabajo obtención de garantías líquidas u otro) lo hicieron bajo el escenario económico adverso actual, lo que se vio reflejado en sus ventas, en contraste con aquellas empresas que no adquirieron responsabilidades crediticias.
- b) La segunda hipótesis es que las empresas que pidieron este tipo de apoyo, decidieron no implementar la ampliación, debido a la situación recesiva existente en el mercado.



- c) La tercera es que los apoyos en crédito pueden generar efectos negativos en las ventas. Esta hipótesis puede ser un factor que influye en las caídas de las ventas solo si el crédito otorgado hubiese sido utilizado para otros fines diferentes de la producción, es decir, que los responsables de los proyectos productivos hayan decidido no utilizar el crédito para la ampliación, lo cual sería un problema en la operación del programa, mismo que obligaría a reforzar la capacidad de supervisión de FONAES acerca del desempeño de los proyectos productivos apoyados.

Sin embargo, para futuras investigaciones se recomienda profundizar en el estudio de este efecto.

- $H_{17}$ : Se acepta con un 95% de significancia que las empresas que fueron beneficiarias de actividades de formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial en el 2008 ( $A_9$ ), tienen mayor probabilidad de incrementar sus ventas que aquellas empresas que no recibieron dichas actividades. En este caso, las empresas que recibieron estos apoyos, incrementan su probabilidad de crecimiento en ventas en 27.9%, con respecto a las empresas que no recibieron este tipo de apoyos.

El resultado de esta hipótesis, parecería contradecir al resultado obtenido en el apartado de impacto vía consolidación (III.I), ya que en dicho análisis se encontró las empresas que habían sido apoyadas este tipo de apoyos tenían una consolidación negativa con respecto aquellas empresas que no fueron apoyadas por este tipo de apoyos. Dicho hallazgo se justificó mediante un mecanismo de autoselección de las empresas sociales, donde las menos consolidadas tienden a solicitar este tipo de apoyos, por lo cual al comparar con el resto de las demás empresas, dicha mecanismo de autoselección genera valores negativos del efecto.





Al respecto, el resultado positivo obtenido en este modelo anual puede ser explicado mediante un enfoque donde los cambios positivos en el nivel de producción son decrecientes en el rango relevante, o en el tiempo. Bajo este enfoque, aquellas empresas que tienen niveles de ventas bajas y son apoyadas con actividades de facultamiento (actividades de formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial) tienden a tener un crecimiento mayor que aquellas que tienen niveles de ventas altas, por lo cual los resultados en este modelo anual son positivos, por lo cual los apoyos de facultamiento otorgados por FONAES tienen un impacto positivo en las empresas, sobre todo en aquellas que están iniciando operaciones y/o han tenido niveles bajos de ventas.

Sin embargo, conforme las empresas sociales se consolidan, o conforme se aleja la fecha de la capacitación el efecto de la misma disminuye en el tiempo, dando lugar a valores nulos o negativos cuando se estima el efecto utilizando datos en panel.

Dicha pérdida de efectividad de los apoyos de formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial, también son atribuibles a que FONAES no sigue un planteamiento integral de incubación y consolidación de las empresas sociales que comprenda apoyos desde la creación del plan de negocios del proyecto productivo en cuestión, hasta su consolidación final como empresas sociales viables y autosuficientes, incluyendo en la etapa de Post-incubación (consolidación y crecimiento de la empresa) cursos de capacitación, asesoría, consultoría y soporte en áreas especializadas a los responsables y socios de los proyectos productivos. Por esta razón el efecto de estos apoyos del programa se diluye y desaparece en el tiempo.

Por lo anterior, se considera que este hallazgo proporciona evidencia que recomienda que la organización de los apoyos de FONAES deba replicar las





Marginal effects after logit  
 $y = \text{Pr}(d\_vent)$  (predict)  
 $= .08195385$

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[	95% C.I.	]	X
x1*	-.0382627	.06668	-0.57	0.566	-.168957	.092431	.532578	
x2	.053493	.03408	1.57	0.117	-.013311	.120297	47.0327	
x3	-.0005569	.00038	-1.48	0.140	-.001296	.000182	2396.63	
x4	.0234636	.01339	1.75	0.080	-.002788	.049715	9.71008	
x5	-.0065833	.00469	-1.41	0.160	-.015766	.0026	10.1632	
x6*	-.0578904	.04839	-1.20	0.232	-.15274	.036959	.036401	
x7*	-.0944481	.05697	-1.66	0.097	-.206109	.017213	.089802	
x8*	-.0466162	.05472	-0.85	0.394	-.153861	.060629	.203373	
a2*	-.176307	.07144	-2.47	0.014	-.316327	-.036287	.418651	
a3	-1.32e-07	.00000	-0.47	0.641	-6.8e-07	4.2e-07	78128.4	
a4*	-.005825	.07785	-0.07	0.940	-.158408	.146758	.125222	
a5*	-.0373701	.08744	-0.43	0.669	-.208745	.134005	.14	
a6*	.9396945	.07214	13.03	0.000	.798303	1.08109	.086478	
a7*	-.1288057	.06514	-1.98	0.048	-.256487	-.001124	.04278	
a8*	-.1662073	.06763	-2.46	0.014	-.298753	-.033662	.237234	
a9*	.763367	.21052	3.63	0.000	.350762	1.17597	.138001	
a10*	-.0096352	.10911	-0.09	0.930	-.223482	.204212	.811694	

(\*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Se tiene información estadística para aceptar o rechazar las hipótesis:  $H_1$ ,  $H_4$ ,  $H_6$ ,  $H_7$ ,  $H_8$ ,  $H_9$ <sup>130</sup>,  $H_{11}$ ,  $H_{12}$ ,  $H_{13}$  y  $H_{18}$ .

Asimismo, en lo que respecta al efecto marginal, la información de la muestra no es suficiente para determinar la magnitud del impacto, con al menos un 90% de confianza.

a) Características generales de la empresa:

- $H_2$  y  $H_3$ : Se acepta que entre mayor edad tengan los responsables ( $X_2$ ) mayor probabilidad de que tengan mayores ganancias y que los cambios positivos en edad ( $X_3$ ) disminuyen la probabilidad de tener mayores ventas. Los responsables adultos tienen mayor probabilidad de incrementar sus ganancias con un 95% de significancia, pero al tener mayor edad, la probabilidad de tener más cambios en las ventas disminuye. En lo que respecta al efecto marginal, la información de la muestra no es suficiente para determinar la magnitud del impacto.

<sup>130</sup> Dado a que todas las empresas que tuvieron incrementos en las ventas estaban constituidas legalmente, la variable fue omitida del modelo, por no aportar información relevante.



En este caso, al tomar los efectos marginales, no se puede calcular la curva de probabilidad que represente cuál es la edad promedio en la que los representantes tienen una mayor probabilidad de incrementar sus ventas, ya que el nivel de significancia de los efectos marginales no es significativo.

- $H_5$ : Con un 90% de confianza, se rechaza la hipótesis de sí entre mayor tiempo tenga la empresa constituida legalmente en el mercado, mayor probabilidad de que incrementen sus ventas. En este caso, se observa que entre menor tiempo tenga la empresa, mayor probabilidad de tener cambios en el nivel de ventas. Esta explicación es similar a la dada en la hipótesis de facultamiento, donde se argumentaba un punto de vista marginal. En este caso no se puede estimar cómo afecta un cambio en el año de las empresas constituidas en la probabilidad de tener un cambio positivo en las ventas. En lo que respecta al efecto marginal, la información de la muestra no es suficiente para determinar la magnitud del impacto, con al menos un 90% de confianza.

b) Impacto del programa:

- $H_{10}$ : Con un 95% de significancia, se rechaza que las empresas que tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio en el 2003-2009 ( $A_2$ ), tuvieron incrementos en sus ventas, con respecto a aquellas empresas que no tuvieron estudios de conveniencia. Este impacto, es similar al modelo general. Donde se concluyó que el papel del mentor podría reducir esta problemática. En lo que respecta al efecto marginal, las empresas que no tienen un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio, incrementan su probabilidad en 17.6% de incrementar sus ventas que aquellas empresas que si realizaron este estudio.



- $H_{14}$ : Se acepta que con un 95% de confianza que las empresas que realizaron en el 2008 un estudio de conveniencia para ampliar su proyecto ( $A_6$ ), tienen mayor probabilidad de tener un incremento en las ventas de la empresa en el siguiente año. En este caso, se puede afirmar que los apoyos de “reembolsos en efectivo del costo de los estudio que evalúan la conveniencia de ampliar un negocio” hacen que incremente la probabilidad de que una empresa logre tener cambios en sus ventas con respecto a aquellas empresas que no hicieron estudios de factibilidad para ampliación. En lo que respecta al efecto marginal, de acuerdo a la muestra, las empresas que realizan un estudio de conveniencia para ampliar su negocio incrementan su probabilidad de mejorar las ventas en un 93%, que aquellas empresas que no lo realizan.

Una de las propuestas que se da en diseño es separar los estudios de factibilidad para ampliación y para apertura. En este caso, se observa que la  $H_{10}$  y la  $H_{14}$  dan evidencia de que dichos estudios deben de ser analizados por separado, ya que uno presenta una reducción en la probabilidad de los cambios de las ventas, bajo ciertos supuestos, y el otro incrementa la probabilidad de cambios en ventas.

- $H_{15}$ : Se rechaza que las empresas que solicitaron algún apoyo para capital de inversión, trabajo obtención de garantías líquidas u otro, para ampliar su negocio, en el 2008 ( $A_7$ ); tienen una mayor probabilidad (la incrementan en 12.8%, ver anexo de efectos marginales) de que sus ventas hayan crecido en promedio para el año 2009. Este argumento se sustenta en el modelo agregado y se infiere que este efecto pudo ser causado por factores externos, más que por causas del programa.
- $H_{16}$ : Se rechaza con un 95% de confianza que las empresas sociales que realizaron actividades de promoción en el año 2008 ( $A_8$ ) tienen mayor probabilidad de incrementar sus ventas promedio en el año 2009, con



respecto a las que no realizaron apoyos de promoción. En este sentido, las empresas que no recibieron apoyos de promoción incrementan su probabilidad de mejorar sus ventas en un 16.7%, con respecto aquellas empresas que si recibieron dicho apoyo.

Para explicar este efecto existen tres hipótesis: la primera es que la promoción comercial no fue adecuada. La segunda es que la actividad económica y las ventas bajaron por razones exógenas. La tercera es que el efecto de la promoción sólo tiene un efecto de corto plazo y la información proporcionada no es suficientemente desagregada para medirlo. Debe observarse que la segunda y tercera hipótesis podrían ser las principales causas de tener un impacto negativo en la probabilidad de que las empresas que tengan una promoción comercial tengan ventas positivas.

Por ello, se recomienda que se generen esquemas de promoción de corto, mediano y largo plazo, como podría ser el disponer de un directorio electrónico donde las personas puedan tener contacto con las empresas sociales a fin de reducir la brecha de oferta y demanda. (Ver anexo de promoción comercial)

- $H_{17}$ : Se acepta con un 95% de confianza que las empresas que fueron beneficiarias de actividades de formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial en el 2008 ( $A_9$ ), tienen mayor probabilidad (la aumentan en un 76%) de incrementar sus ventas que aquellas empresas que no recibieron dichas actividades. Este impacto se repite para el modelo sin organizaciones sociales. Por lo que los “apoyos en efectivo o especie para capacitar y asesorar a negocios establecidos” y los apoyos en “acompañamiento de asistencia técnica individual y colectiva”





Marginal effects after logit  
 $y = \text{Pr}(d\_vent)$  (predict)  
 $= .01336951$

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[	95% C.I.	]	X
x1*	-.9994683	.0073	-136.89	0.000	-1.01378	-.985158	.678039	
x2	-.0132067	.09636	-0.14	0.891	-.202065	.175651	49.5182	
x3	.0001693	.00123	0.14	0.890	-.00224	.002578	2558.73	
x4	.0053128	.03846	0.14	0.890	-.070059	.080684	8.82936	
x5	-.0023991	.01712	-0.14	0.889	-.035955	.031156	5.49036	
x6*	.3639761	1.7538	0.21	0.836	-3.0734	3.80135	.198208	
x7*	.9938521	.0545	18.23	0.000	.887026	1.10068	.031848	
a1*	.0950733	.5694	0.17	0.867	-1.02093	1.21108	.716971	
a2*	-.4025555	1.32438	-0.30	0.761	-2.99829	2.19318	.408134	
a3	9.59e-10	.00000	0.53	0.598	-2.6e-09	4.5e-09	1.4e+06	
a4*	.9982215	.02993	33.35	0.000	.939556	1.05689	.225424	
a5*	-.0105226	.12732	-0.08	0.934	-.260069	.239024	.025564	
a8*	-.0611366	.33017	-0.19	0.853	-.708267	.585994	.059652	
a9*	.9998816	.00191	522.57	0.000	.996131	1.00363	.216785	
a10*	.9147304	.44726	2.05	0.041	.038112	1.79135	.299049	

(\*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

No se consideran significativas ninguna de las hipótesis, a excepción de H6 y H18. Para este modelo, no se pudo determinar con al menos un 90% de confianza, la magnitud del impacto de las variables dependientes.

Asimismo, en lo que respecta al efecto marginal, la información de la muestra no es suficiente para determinar la magnitud del impacto, con al menos un 90% de confianza.

a) Características generales de la empresa:

- H<sub>6</sub>: Se acepta, con un 95% de confianza, que las empresas sociales que tramitaron su apoyo mediante organizaciones sociales y que se especializan en el sector de producción (X<sub>6</sub>) tienen mayor probabilidad de tener mayores ventas que aquellas que no están especializadas. En lo que respecta a los efectos marginales, no se puede medir la proporción del efecto con al menos un 90% de confianza.

b) Impacto del programa:

- H<sub>18</sub>: Se acepta que las empresas sociales, apoyadas por organizaciones sociales, que llevan a cabo registros sobre las cuentas (A<sub>10</sub>) son más





susceptibles de tener mayores ventas que aquellas que no llevan registros sobre las cuentas. Las empresas que reciben este tipo de apoyo aumentan su probabilidad en un 91%, con respecto a las empresas que no tienen este tipo de apoyo.

En este caso, existe evidencia de que las empresas sociales que no llevan registros sobre las cuentas de la empresa podrían tener una desventaja con respecto a las que sí llevan registros. En este sentido, se observa que 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.), incrementan la probabilidad de mejorar las ventas de aquellas empresas que pertenecen a organizaciones sociales.

### *III.2.2 Modelos de Efectos sobre ganancias*

El modelo para ganancias, como ya se explicó es similar al modelo de ventas. En este caso, dado a que la pregunta que se les hizo fue una comparación anual, la información fue más limitada para las empresas sociales, ya que sólo 21 de ellas presentaron información con respecto al cambio (positivo, negativo o nulo) de sus ganancias. Por lo anterior, sólo se analizarán dos modelos: el modelo agregado y el modelo de empresas independientes.

#### *III.2.2.1 Modelo para ganancias (Agregado)*

Con respecto al modelo agregado, los resultados obtenidos en stata son:



# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Logistic regression

Number of obs = 99  
 Wald chi2(17) = 36.44  
 Prob > chi2 = 0.0040  
 Pseudo R2 = 0.5752

Log pseudolikelihood = -25.232143

d_gan	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
x1	1.773377	1.041393	1.70	0.089	-.2677154	3.81447
x2	1.348501	.4682784	2.88	0.004	.4306916	2.266309
x3	-.0124472	.0045369	-2.74	0.006	-.0213394	-.003555
x4	.0096216	.0596377	0.16	0.872	-.1072661	.1265093
x5	-.1800534	.0802339	-2.24	0.025	-.3373089	-.0227979
x6	4.20009	2.289898	1.83	0.067	-.2880289	8.688208
x8	4.753622	1.159942	4.10	0.000	2.480178	7.027066
a1	8.069471	3.796804	2.13	0.034	.6278719	15.51107
a2	-2.554198	1.255107	-2.04	0.042	-5.014164	-.0942326
a3	7.84e-07	1.14e-06	0.69	0.491	-1.45e-06	3.02e-06
a4	-1.769347	1.950234	-0.91	0.364	-5.591735	2.053042
a5	5.435451	2.055875	2.64	0.008	1.40601	9.464891
a6	-1.632052	2.877014	-0.57	0.571	-7.270896	4.006792
a7	-2.49846	1.797189	-1.39	0.164	-6.020886	1.023966
a8	.8376881	1.524735	0.55	0.583	-2.150737	3.826113
a9	-.1629098	1.320514	-0.12	0.902	-2.75107	2.425251
a10	1.90792	1.074968	1.77	0.076	-.1989783	4.014817
_cons	-44.23411	12.11262	-3.65	0.000	-67.9744	-20.49382

Note: 1 failure and 0 successes completely determined.

Los resultados del cálculo de los efectos marginales, aumentos en la probabilidad de ocurrencia de la variable ganancias debido a la intervención del programa, son:

Marginal effects after logit  
 y = Pr(d\_gan) (predict)  
 = .04937751

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[ 95% C.I. ]		x
x1*	.0775327	.06845	1.13	0.257	-.056625	.21169	.602929
x2	.0632978	.06333	1.00	0.318	-.060834	.18743	50.9013
x3	-.0005843	.00059	-0.99	0.323	-.001743	.000574	2729.46
x4	.0004516	.00253	0.18	0.858	-.004509	.005412	9.39067
x5	-.0084516	.00743	-1.14	0.255	-.023019	.006115	7.98603
x6*	.6366704	.30857	2.06	0.039	.031876	1.24146	.131868
x8*	.7638639	.18729	4.08	0.000	.396779	1.13095	.090755
a1*	.3433941	.09494	3.62	0.000	.157319	.529469	.713718
a2*	-.133162	.12311	-1.08	0.279	-.374462	.108138	.46739
a3	3.68e-08	.00000	0.49	0.627	-1.1e-07	1.9e-07	136263
a4*	-.0649271	.04018	-1.62	0.106	-.143675	.013821	.28674
a5*	.8278861	.26108	3.17	0.002	.316172	1.3396	.133173
a6*	-.0411461	.0663	-0.62	0.535	-.171101	.088809	.029559
a7*	-.053951	.05583	-0.97	0.334	-.163375	.055473	.075961
a8*	.0487193	.13882	0.35	0.726	-.223355	.320794	.238023
a9*	-.0073126	.06089	-0.12	0.904	-.126654	.112029	.190892
a10*	.0885954	.09968	0.89	0.374	-.106771	.283962	.568178

(\*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

En este caso, no se puede decir algo con respecto a las hipótesis, dado a que no fueron estadísticamente significativos:  $H_4$ ,  $H_7^{131}$ ,  $H_{11}$ ,  $H_{12}$ ,  $H_{14}$ ,  $H_{15}$ ,  $H_{16}$  y  $H_{17}$ .

<sup>131</sup> Se omite del modelo porque todas las empresas que se dedicaron al sector comercial no reportaron ganancias anuales positivas.



a) Características generales de la empresa:

- $H_1$ : Se acepta, con un 90% de significancia, que el género es un factor que influye en las ganancias. En este caso, los responsables hombres tienen mayor probabilidad de incrementar sus ganancias anuales que las responsables mujeres. En este sentido, se observa que el enfoque de género sí influye en la capacidad de las ganancias, de acuerdo a la muestra. En este caso, no se pudo determinar la proporción del efecto marginal con al menos un 90% de confianza.
- $H_2$  y  $H_3$ : Con un 95% de confianza, al igual que ventas, se acepta que entre mayor edad tengan los responsables mayor probabilidad de que tengan mayores ganancias y que los cambios positivos en edad disminuyen la probabilidad de tener mayores ganancias. En este caso, no se pudo determinar la proporción del efecto marginal con al menos un 90% de confianza.
- $H_5$ : Se rechaza, con un 95% de significancia, que entre mayor tiempo tenga la empresa constituida legalmente en el mercado, mayor probabilidad de que incrementen sus ganancias. La explicación de este resultado tiene un enfoque *marginalista*, donde las empresas tienen cambios en los niveles de producción decrecientes. En este caso, no se pudo determinar la proporción del efecto marginal con al menos un 90% de confianza.
- $H_6$  y  $H_8$ : Se acepta que las empresas que se especializan en el sector de producción (X6) y servicios (X8) tienen mayor probabilidad de tener mayores ganancias que aquellas que no están especializadas, con un 90 y 95% de significancia, respectivamente. En este caso, las empresas que se especializan en estos sectores aumentan su probabilidad de incrementar



sus ganancias en 63% y 76%, respectivamente y con respecto a las empresas que se enfocaron en más de un sector.

b) Impacto del programa:

- $H_9$ : Se acepta, con un 95% de significancia, que las empresas que se encuentran legalmente constituidas ( $A_1$ ), en el 2008, tienden a tener efectos positivos en sus ganancias, con respecto a aquellas empresas que no están legalmente constituidas. Esto confirma el efecto positivo en actividades de “apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos”. En este sentido, las empresas que están legalmente constituidas aumentan su probabilidad en 34%.
- $H_{10}$ : Al igual que el caso de ventas, se sigue presentado, con un 95% de confianza, el fenómeno de que las empresas que no tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio en el 2003-2008 ( $A_2$ ), tienen una probabilidad positiva de incrementos en sus ganancias, con respecto a aquellas empresas que sí tuvieron estudios de conveniencia. Como se explicó para el caso de ventas, se recomienda fortalecer este tipo de estudios de factibilidad. En este caso, el efecto marginal no resultó ser significativo.
- $H_{13}$ : Se acepta la hipótesis de que las empresas que realizaron inversiones para ampliar su negocio en el año 2007 ( $A_5$ ), tienen una probabilidad del 82% de haber incrementado sus ganancias anuales, con respecto a aquellas empresas que no realizaron inversiones. En este sentido se observa un impacto positivo de los “apoyos para la ampliación de empresas”, con respecto a las ganancias.





Marginal effects after logit  
 $y = \text{Pr}(d\_gan)$  (predict)  
 $= .086455$

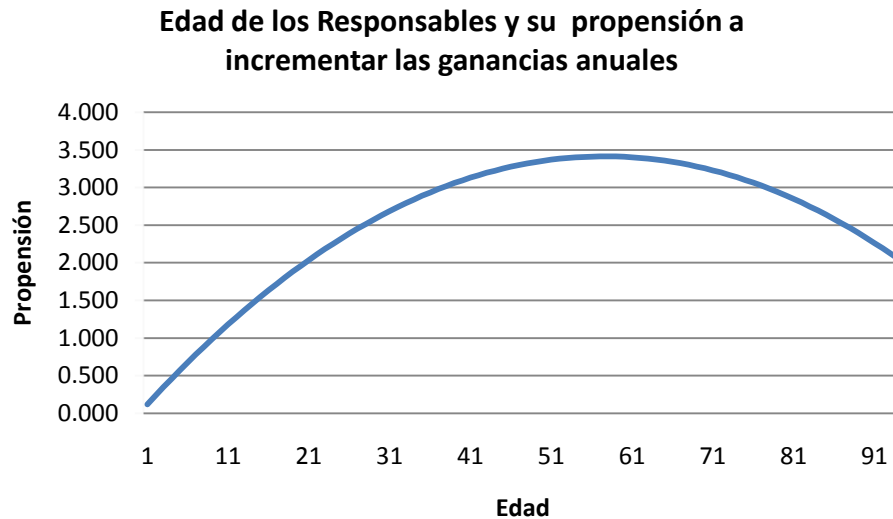
variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[	95% C.I.	]	x
x1*	.2260763	.13436	1.68	0.092	-.037261	.489413		.533771
x2	.1185786	.0707	1.68	0.093	-.019987	.257144		50.9027
x3	-.0010347	.00066	-1.56	0.119	-.002337	.000267		2746.28
x4	.0005949	.01407	0.04	0.966	-.02699	.02818		9.53141
x5	-.0240216	.01541	-1.56	0.119	-.054216	.006173		8.83479
x6*	.6061123	.2995	2.02	0.043	.019107	1.19312		.053404
x8*	.9388502	.10772	8.72	0.000	.727728	1.14997		.127262
a1*	.2888921	.1332	2.17	0.030	.027832	.549952		.735973
a2*	-.3116614	.21512	-1.45	0.147	-.73329	.109968		.460154
a3	-1.03e-06	.00000	-1.24	0.215	-2.7e-06	6.0e-07		49949.8
a4*	-.0596482	.10216	-0.58	0.559	-.259871	.140574		.260856
a5*	.9318308	.13064	7.13	0.000	.675782	1.18788		.15432
a6*	-.0921539	.0789	-1.17	0.243	-.246805	.062497		.041449
a7*	-.0662892	.11679	-0.57	0.570	-.295196	.162617		.08821
a8*	-.0931587	.11451	-0.81	0.416	-.317585	.131268		.303181
a9*	.2103431	.3901	0.54	0.590	-.554243	.97493		.143503
a10*	.2189916	.11133	1.97	0.049	.000794	.437189		.646426

(\*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

En este caso, no se puede inferir algo sobre las hipótesis:  $H_1$ ,  $H_4$ ,  $H_6$ ,  $H_7$ ,  $H_{11}$ ,  $H_{12}$ ,  $H_{14}$ ,  $H_{15}$ ,  $H_{16}$ ,  $H_{17}$  y  $H_{18}$ .

a) Características generales de la empresa:

- $H_2$  y  $H_3$ : Aproximadamente, con un 95% de confianza, se acepta que entre mayor edad tengan los responsables mayor probabilidad de que tengan mayores ganancias y que los cambios positivos en edad disminuyen la probabilidad de tener mayores ganancias. En este caso, con los efectos marginales, con un poco por debajo del 90% de confianza, se puede estimar la siguiente curva:



Dicha curva, con cerca del 90% de confianza<sup>132</sup>, indica que las personas que están alrededor de 57 años son las que tienen una mayor propensión a incrementar las ganancias anuales. En términos de probabilidad, el tener esta edad incrementa la probabilidad de un aumento en ganancias de 23.6%.<sup>133</sup>

- $H_5$ : Se rechaza, con un 95% de significancia, que entre mayor tiempo tenga la empresa constituida legalmente en el mercado ( $X_5$ ), mayor probabilidad de que incrementen sus ganancias. La explicación es similar a los modelos anteriores. En este caso, no se pudo determinar su efecto marginal con al menos un 90% de significancia.
- $H_8$ : Se acepta que las empresas que se especializan en el sector de servicios ( $X_8$ ) tienen mayor probabilidad de tener mayores ganancias anuales que aquellas que no están especializadas, con un 90% de significancia.

b) Impacto del programa:

<sup>132</sup> Nótese que el efecto marginal de  $X_3$  es significativo a un nivel de confianza de 88%.

<sup>133</sup> La propensión a incrementar las ventas se obtuvo de:  $Y = \beta_1 * edad + \beta_2 * edad^2$ , y su efecto marginal se obtuvo de derivar dicha ecuación y evaluarla en la edad máxima.



- $H_9$ : Se acepta, con un 95% de confianza, que las empresas que se encuentran legalmente constituidas ( $A_1$ ), en el 2008, incrementan su probabilidad en un 28.9% de tener efectos positivos en sus ganancias anuales, con respecto a aquellas empresas que no están legalmente constituidas. Al igual que los modelos, esto confirma el efecto positivo en actividades de “apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos”.
- $H_{10}$ : Se rechaza, con un 95% de confianza, que las empresas que tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio en el 2003-2007 ( $A_2$ ), tienen una probabilidad positiva de incrementos en sus ganancias. Como se explicó para el caso de ventas, se recomienda fortalecer este tipo de estudios de factibilidad. En este caso, no se pudo estimar la proporción del efecto marginal.
- $H_{13}$ : Las empresas que realizaron inversiones para ampliar su negocio en el año 2008 ( $A_5$ ), tienen una mayor probabilidad (un incremento del 93%) de haber incrementado sus ganancias anuales, con respecto a aquellas empresas que no realizaron inversiones. Al igual que los modelos anteriores, el apoyo de ampliación tiene un impacto positivo.

### *III.2.2.3 Modelo para ganancias (Organizaciones Sociales)*

Las observaciones disponibles no fueron suficientes para realizar este modelo, dado que se utilizó información de ganancias anuales en niveles. El 40% de la muestra no contestó, no sabía o no aplicaba información con respecto a esta pregunta.

<p><b>(2007) 94. ¿Cuánto fue la ganancia anual del grupo o empresa social debido al negocio o proyecto productivo?</b></p>
--





	Frecuencia	%
Dio información	128	60
No contestó, No sabe y no aplica	90	40
Total	218	23.4

De los que contestaron, sólo 34 personas indicaron cuánto fue la ganancia de la empresa y alguno de los apoyos fue tramitado por una organización o grupo social.

119. ¿Alguno de los apoyos que recibió por parte de FONAES fue tramitado por medio de una organización o grupo social? * (2007)						Total
94. ¿Cuánto fue la ganancia anual del grupo o empresa social debido al negocio o proyecto productivo? Crosstabulation						
		Sí	No	No contestó	No sabe	
Ganancia	Contestó	34	93	1	2	130
	No contestó, No sabe	18	48	0	0	66
Total		52	141	1	2	196
No aplica		22				22
Total						218

Por lo que después de limpiar la base de datos, sólo se tenía 34 datos para analizar. Sin embargo, las variables dependientes también presentan omisión de información, por lo que no pueden ser utilizadas. Finalmente, de los 34 casos que existían, al depurar la base de datos completa, sólo quedaron 30 casos, de los cuales, 5 empresas sociales tuvieron efectos positivos. Por lo que no se pudo estimar el modelo.

### III.2.3 Modelos de Efectos sobre el ingreso promedio de los socios.

Para este modelo, al igual que los modelos anteriores, se parte del supuesto de que los apoyos del programa contribuyen en el ingreso promedio de los socios. Sin embargo, en este caso, dado a que los apoyos del programa FONAES están dirigidos a las empresas, supondremos un efecto indirecto correlacionado





Marginal effects after logit  
 $y = \text{Pr}(d\_ingr)$  (predict, p)  
 = .0706054

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[	95% C.I.	]	x
x1*	-.0052807	.06691	-0.08	0.937	-.136412	.125851	.485319	
x2	-.0007614	.01371	-0.06	0.956	-.027628	.026106	47.5997	
x3	-1.55e-06	.00011	-0.01	0.989	-.000224	.000221	2473.63	
x4	-.005614	.01035	-0.54	0.588	-.025903	.014675	10.2798	
x5	.0080262	.00544	1.47	0.140	-.002642	.018694	9.36225	
x6*	.2688107	.31237	0.86	0.389	-.343422	.881043	.037382	
x7*	.8649683	.17003	5.09	0.000	.531716	1.19822	.049563	
x8*	-.0697737	.05852	-1.19	0.233	-.184479	.044931	.212011	
a2*	.2771905	.12454	2.23	0.026	.033095	.521286	.343491	
a3	-4.43e-10	.00000	-1.33	0.183	-1.1e-09	2.1e-10	505078	
a4*	.1547098	.1977	0.78	0.434	-.232778	.542198	.157858	
a5*	-.0079583	.09406	-0.08	0.933	-.192316	.176399	.090139	
a6*	-.0379999	.06235	-0.61	0.542	-.160212	.084214	.048135	
a8*	.1812726	.24653	0.74	0.462	-.301918	.664464	.215883	
a9*	.7151445	.27356	2.61	0.009	.178975	1.25131	.129911	
a10*	-.0735129	.12397	-0.59	0.553	-.31649	.169464	.692068	

(\*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

En este caso, la mayoría de las hipótesis no fueron estadísticamente significativas, sólo las hipótesis H<sub>7</sub>, H<sub>10</sub> y H<sub>17</sub>.

a) Características generales de la empresa:

- H<sub>7</sub>: Aproximadamente, con un 90% de confianza, se acepta que los socios que participan en empresas que tienen una especialización en el sector comercial tienen mayor posibilidad de tener cambios en los ingresos que aquellos socios que participan en empresas que se dedican a más de un sector. En este caso, las personas que participan en empresas que se dedican exclusivamente al sector comercial tienen un incremento en su probabilidad de 86% de tener cambios positivos en su ingreso.

En promedio, los socios que sólo se dedican a este sector de la economía y cuyos responsables indicaron que recibían un ingreso mensual obtuvieron, en promedio en el año 2009, 4,641 pesos mensuales, mientras que los socios que se dedican a varios sectores de la economía y cuyos responsables indicaron que recibían un ingreso mensual obtuvieron 1,410 pesos. Por lo que, los incrementos en el salario de socios que participan en ese sector han contribuido en hacer más grande la brecha en el salario de



socios que participan en el sector comercial, con respecto a los socios que están en varios sectores.

b) Impacto del programa:

- $H_{10}$ : Se rechaza, con un 95% de confianza, que las empresas que realizaron algún estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio ( $A_2$ ), incrementan su probabilidad en un 28 % de que sus socios tengan cambios positivos en sus ingresos, con respecto a aquellas empresas que no hacen estudios de factibilidad.

En este caso, hay un efecto positivo para el ingreso de los socios, mientras que otros modelos dieron un efecto negativo para cambios en ventas y cambios en ganancias. Una interpretación de la dirección de dichos efectos puede ser debido a que, el estudio de factibilidad de un proyecto estima, entre otras cosas, el salario de los socios. Por lo que al implementarse el proyecto, los socios que decidieron participar tienen un estimado de lo que van a ganar y por lo tanto, las empresas pueden tener menos flexibilidad (o liquidez) para afrontar choques negativos en el mercado, lo que influye directamente en las ventas y las ganancias, más que en el ingreso mensual de los socios.

- $H_{17}$ : Se acepta, con un 95% de confianza, que las empresas sociales que recibieron actividades de formación, acompañamiento, asesoría o asistencia técnica, productiva o empresarial ( $A_9$ ), tienen un incremento de la probabilidad de que sus socios tengan más ingresos en 70%, con respecto a aquellas empresas que no toman dichos cursos.

Este resultado es análogo con respecto al efecto en las ventas.





a) Características generales de la empresa:

- $H_2$  y  $H_3$ : Aproximadamente, con un 90% de confianza, se acepta que entre mayor edad tengan los responsables mayor probabilidad de que tengan mayores ganancias y que los cambios positivos en edad disminuyen la probabilidad de tener mayores ganancias. Por otro lado, los efectos marginales no resultaron estadísticamente significativos.
- $H_7$ : Al igual que el modelo anterior, se acepta que los socios que participan en empresas que tienen una especialización en el sector comercial tienen mayor posibilidad de tener cambios en los ingresos que aquellos socios que participan en empresas que se dedican a más de un sector. La única diferencia es que el incremento en su probabilidad es mayor, 91%.

b) Impacto del programa:

- $H_{10}$ : Se acepta, al igual que el modelo agregado, con un 90% de confianza, que las empresas que realizaron algún estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio ( $A_2$ ) tienen probabilidad positiva de que sus socios tengan cambios positivos en sus ingresos, con respecto a aquellas empresas que no hacen estudios de factibilidad. En este caso, los efectos marginales no fueron estadísticamente significativos.

Una posible explicación se da en el modelo agregado.

- $H_{18}$ : Se acepta, con un 90% de confianza, que las empresas sociales que no llevan registros sobre las cuentas de su empresa, tienen mayor probabilidad de que sus socios tengan mayores ingresos, incrementan su probabilidad en 96%, con respecto a aquellas empresas que si llevan dichos registros.



El efecto, si lo contrastamos con respecto a los modelos de ventas y ganancias, parece ser contraintuitivo; sin embargo, una explicación de este signo, es que las empresas que no llevan dicho control tienden a subestimar los gastos futuros, lo que permite a los socios tener un mayor ingreso mensual.

### *III.2.3.3 Modelo para ingreso de socios (Organizaciones Sociales)*

La estimación de este modelo no se pudo llevar a cabo, dado a que la información de socios que pertenecen a organizaciones sociales es un número bajo en la muestra, 34. Asimismo, sólo tres de ellos, indicaron tener incrementos en el nivel de salarios de sus socios.

### *III.2.4 Modelos de Efectos sobre el número de trabajadores.*

Con respecto al modelo para medir los cambios en el número de trabajadores, éste tuvo la misma problemática que el modelo anterior, ya que de 218 datos, sólo 17 (8%) había presentado cambios positivos en el número de trabajadores permanentes y/o temporales. Por lo que se omitió el análisis de esta variable independiente.

Finalmente, con base en los resultados del trabajo de campo en el apartado II.1 del presente apartado, estos dos últimos modelos no se pudieron calcular, principalmente, por la tasa de no respuesta (41.7%) obtenida en campo, lo que implicó un reducción en el número de observaciones y falta de información para estimar modelos de este tipo.

Para poder tener resultados sobre el efecto del programa en el trabajo, se optó por, a diferencia de los modelos anteriores, estimar un modelo lineal tomando en



cuenta los cambios en niveles del empleo total<sup>134</sup> (empleados permanentes y/o temporales). Para su estimación, se generó un anexo metodológico, a fin de revisar cómo a partir de un modelo OLS se llega a un modelo FGLS. En este apartado sólo se presentan los resultados del modelo FGLS.

III.2.4.1 Modelo de impacto en empleo (Agregado)

En este caso, los resultados de la regresión fueron:

Source	SS	df	MS			
Model	43.0088261	18	2.38937923	Number of obs =	170	
Residual	204.503345	151	1.35432679	F( 18, 151) =	1.76	
Total	247.512172	169	1.46456906	Prob > F =	0.0345	
				R-squared =	0.1738	
				Adj R-squared =	0.0753	
				Root MSE =	1.1638	

t_niv	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
x1	.2417153	.3565445	0.68	0.499	-.462745	.9461756
x2	-.0223288	.070578	-0.32	0.752	-.1617767	.117119
x3	.0001935	.0006575	0.29	0.769	-.0011055	.0014926
x4	.0156848	.0391835	0.40	0.690	-.0617339	.0931036
x5	.0118443	.0260489	0.45	0.650	-.0396231	.0633117
x6	.5015597	.3936146	1.27	0.205	-.2761435	1.279263
x7	.048788	.6428632	0.08	0.940	-1.22138	1.318956
x8	.1320717	.5195286	0.25	0.800	-.8944123	1.158556
a1	-.1394342	.3933312	-0.35	0.723	-.9165776	.6377092
a2	-.2032888	.2829745	-0.72	0.474	-.7623895	.3558118
a3	-2.06e-09	3.05e-09	-0.68	0.499	-8.09e-09	3.96e-09
a4	-.8966172	.7358752	-1.22	0.225	-2.350559	.5573242
a5	-.6638858	.8120977	-0.82	0.415	-2.268427	.9406559
a6	-.092871	1.032154	-0.09	0.928	-2.132199	1.946457
a7	-.3320194	1.036869	-0.32	0.749	-2.380663	1.716625
a8	1.513545	.3656634	4.14	0.000	.7910679	2.236023
a9	-.0919583	.3203672	-0.29	0.774	-.7249394	.5410228
a10	-.0472791	.3410153	-0.14	0.890	-.7210568	.6264986
_cons	.0675268	1.993203	0.03	0.973	-3.870642	4.005695

En este caso, los parámetros son los efectos marginales, es decir, los aumentos en la probabilidad de ocurrencia de la variable número de trabajadores, debido a la intervención del programa.

<sup>134</sup> Se optó por sumar el empleo total, a fin de tener mayor información en cambio en el empleo, dado a que pocas empresas tuvieron cambios positivos en el empleo tanto permanente como temporal), y al agregar ambas variables en empleo total, se tenía una variable dependiente más sensible.





El resultado fue que todas las hipótesis no fueron estadísticamente significativas, a excepción de la hipótesis  $H_{16}$ .

Hay dos posibles razones por las cual los estimadores del modelo no fueron significativos.

Por un lado, la explicación con los datos: hablando de la muestra, 24 empresas entrevistadas indicaron reducción en sus niveles de empleo total (14.1%), 136 no tuvieron algún cambio (80%) y 10 mencionaron tener cambios positivos (5.9%). En este sentido, la variable independiente es poco sensible, ya que no varía mucho y, por lo tanto, el efecto que pudiera tener cualquiera de las variables analizadas debía ser nulo o no significativo. Por el otro lado, la variación en los niveles de empleo en el año 2008-2009 fueron afectados negativamente por factores externos a la economía mexicana y este fenómeno pudo haber influido en el desempeño de las empresas sociales. Asimismo, el empleo es un factor más rígido que las ventas, las ganancias y el ingreso, ya que estos tres últimos factores en el corto plazo pueden cambiar con mayor facilidad que los niveles de empleo de una empresa social.

Pese a lo anterior, con un 95% de confianza, se encontró que las empresas que realizan promoción comercial ( $A_8$ ) incrementan su nivel de empleo en 1.5 trabajadores, con respecto a aquellas empresas que no realizaron promoción comercial.

Parte de los apoyos que da FONAES para promoción comercial, consisten en apoyos que “se destinan para la participación en ferias, tianguis, exposiciones, encuentros, concursos, foros, convenciones y eventos análogos relacionados con la actividad comercial, que permitan el mercadeo de sus productos y/o establecimiento de enlaces comerciales”.



En este sentido, por ejemplo, las ferias de FONAES, de acuerdo a las tablas de frecuencia de la encuesta realizada en la “XI Feria Nacional de Empresas Sociales EXPO FONAES 2009”, proporcionadas por el Programa, de las 264 empresas sociales que participaron en la feria, el 60% de estas empresas consideró muy útil para vender sus productos al mayoreo.

**D8 ¿Qué tan útil fue el evento para vender sus productos al mayoreo: muy útil, poco útil o nada útil?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muy útil	160	60.6	60.6	60.6
	Poco útil	59	22.3	22.3	83.0
	Nada útil	22	8.3	8.3	91.3
	No responde	23	8.7	8.7	100.0
	Total	264	100.0	100.0	

Fuente: “XI Feria Nacional de Empresas Sociales EXPO FONAES 2009”

Si tomamos este ejemplo, dicha actividad de promoción, viene acompañada de un incremento en el nivel de producción, ya que las empresas, al saber que van a participar en las ferias, tienen incentivos para incrementar su nivel de producción y una forma de hacerlo puede ser mediante la contratación de personal, ya sea temporal o permanente. Por otro lado, no se puede dejar de lado el efecto post-feria que podría ser que a través de este canal, las empresas logran hacer enlaces comerciales y necesitan contratar personal para satisfacer la demanda de su producto.

Lo anterior puede ocurrir también para los casos de tianguis y exposiciones, lo cual no implica que el programa no tenga un impacto en el nivel de empleo con dicho apoyo.

Sin embargo, el efecto “post-feria” fue rechazado en el análisis de las ventas donde se concluyó que las personas que habían tenido promoción comercial tenían probabilidad de disminuir sus ventas y se comentó que dicho resultado pudo ser consecuencia de la reducción de la actividad económica en México en el



2009 y/o por que el efecto de la promoción sólo tiene un efecto de corto plazo y la información proporcionada no es suficientemente desagregada para medirlo.

Al respecto, con base en ambos estimadores, una hipótesis de lo que pudo haber ocurrido es que las empresas que recibieron apoyo para promoción contrataron más personas (se presume que dicho incremento pudo haber sido para empleados temporales) para incrementar el nivel de producción para satisfacer la demanda de las ferias. Cuando las empresas llegaron a las ferias, dada la situación económica de recesión por las que pasa el país, las expectativas de ventas superaron a la realidad (un factor podría ser la asimetría de la información del efecto de la recesión en la demanda), lo cual explicaría parte del comportamiento de ambos efectos.

III.2.4.2 Modelo de impacto en empleo (Independiente)

Los resultados del modelo FGLS son:

(sum of wgt is 4.7626e+03)

Source	SS	df	MS	Number of obs =	119
Model	14.0661793	18	.781454405	F( 18, 100) =	0.27
Residual	289.288205	100	2.89288205	Prob > F =	0.9987
				R-squared =	0.0464
				Adj R-squared =	-0.1253
Total	303.354385	118	2.57079987	Root MSE =	1.7008

t_niv	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
x1	.0155204	.4893966	0.03	0.975	-.9554286 .9864693
x2	-.0757414	.1192537	-0.64	0.527	-.3123373 .1608546
x3	.0006821	.0011653	0.59	0.560	-.0016298 .002994
x4	.0139094	.0649326	0.21	0.831	-.1149151 .1427338
x5	.0205079	.0423055	0.48	0.629	-.0634251 .1044408
x6	.5690365	.5999566	0.95	0.345	-.6212603 1.759333
x7	-.0863786	.8621826	-0.10	0.920	-1.796924 1.624167
x8	.1165334	.7062012	0.17	0.869	-1.28455 1.517616
a1	-.1259798	.6195864	-0.20	0.839	-1.355222 1.103262
a2	-.28844	.5232146	-0.55	0.583	-1.326483 .7496028
a3	7.42e-10	3.99e-09	0.19	0.853	-7.17e-09 8.65e-09
a4	-1.977822	1.173615	-1.69	0.095	-4.306241 .3505962
a5	.3936667	1.225674	0.32	0.749	-2.038035 2.825368
a6	.0581923	1.873249	0.03	0.975	-3.65828 3.774665
a7	-.9552624	2.011674	-0.47	0.636	-4.946367 3.035842
a8	.0226083	.8612031	0.03	0.979	-1.685994 1.731211
a9	.3207307	.8907319	0.36	0.720	-1.446456 2.087917
a10	-.053702	.5665263	-0.09	0.925	-1.177674 1.07027
_cons	1.703833	3.033885	0.56	0.576	-4.315309 7.722975



Como ya se ha mencionado, en este caso los parámetros representan los efectos marginales, es decir, los aumentos en la probabilidad de ocurrencia de la variable número de trabajadores, debido a la intervención del programa.

El resultado fue que la mayoría de todas las hipótesis no son estadísticamente significativas, con excepción de  $H_{12}$ .

En este caso, se utilizó el dato de 119 empresas, de las cuales 15 empresas (13%) indicaron tener cambios negativos en el empleo, 96 no tuvieron cambios en su nivel de trabajo (81%) y 8 tuvieron cambios positivos (6%).

Con respecto a esta hipótesis, las empresas que recibieron un apoyo que tuvieron que recuperarlo o pagarlo para abrir o iniciar su negocio, con 90% de significancia, tienden a contratar casi dos personas menos que aquellas empresas que reciben un subsidio. En este sentido, hay un efecto sustitución entre pagar o recuperar la inversión y generar dos empleos.

Lo anterior, tiene dos implicaciones para el programa, en principio, hay que recordar que este fenómeno puede ser visto desde el corto plazo y lo que busca FONAES es generar consolidación de largo plazo en las empresas que apoya. Por lo que, se considera que el esquema de recuperación, a pesar de generar sustitución en el nivel de empleo, es una herramienta que permite generar un filtro para aquellos apoyos que son poco productivos y por el otro lado, permite a las empresas tener un enfoque de largo plazo (para recuperar los apoyos) que genera incentivos en sus administradores para tener una mejor planeación.



III.2.4.3 Modelo de impacto en empleo (Org. Sociales)

Los resultados del modelo FGLS son:

(sum of wgt is 7.6830e+04)

Source	SS	df	MS			
Model	3.15607547	18	.175337526		Number of obs =	49
Residual	6.71082657	30	.223694219		F( 18, 30) =	0.78
Total	9.86690205	48	.205560459		Prob > F =	0.3199
					R-squared =	0.3199
					Adj R-squared =	-0.0882
					Root MSE =	.47296

t_niv	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
x1	-.2053566	.3739067	-0.55	0.587	-.968976 .5582628
x2	-.016264	.0470104	-0.35	0.732	-.112272 .079744
x3	.0001404	.0004143	0.34	0.737	-.0007057 .0009865
x4	-.0190607	.0369955	-0.52	0.610	-.0946156 .0564942
x5	.0224083	.0204964	1.09	0.283	-.0194509 .0642674
x6	-.0750514	.4113504	-0.18	0.856	-.915141 .7650382
x7	-.0349061	.3822711	-0.09	0.928	-.8156079 .7457956
x8	.3730146	.3307758	1.13	0.268	-.3025197 1.048549
a1	-.49443	.5406433	-0.91	0.368	-1.598571 .6097109
a2	-.0874546	.3083113	-0.28	0.779	-.7171103 .542201
a3	6.58e-09	2.02e-08	0.33	0.747	-3.46e-08 4.78e-08
a4	.334396	.3070341	1.09	0.285	-.2926513 .9614433
a5	-.3701939	.5262059	-0.70	0.487	-1.44485 .704462
a6	.0852751	.6672039	0.13	0.899	-1.277337 1.447887
a7	-.3020067	.5708314	-0.53	0.601	-1.4678 .8637865
a8	-.1383488	.3595802	-0.38	0.703	-.8727094 .5960119
a9	.4413942	.3002674	1.47	0.152	-.1718335 1.054622
a10	-.1072265	.2764973	-0.39	0.701	-.6719092 .4574563
_cons	.741426	1.566053	0.47	0.639	-2.45688 3.939732

En este caso, ninguna variable fue relevante para determinar los cambios en el nivel de empleo de empresas que tramitaron sus apoyos por medio de organizaciones sociales.

Las causas del porqué sucede este problema es porque, en principio, se evaluaron 49 datos, de ellos, 9 empresas dieron información sobre cambios negativos en el nivel de empleo (18%), 38 indicaron que no hubo cambios (78%) y 2 indicaron un cambio positivo en el nivel de empleo de sus empresas (4%). En este caso, como se comentó con anterioridad, dicha información de cambio en el trabajo es insuficiente para poder determinar una relación lineal.



### III.2.5 Impacto en el Costo-beneficio de los beneficiarios

Para calcular el número de beneficiarios de FONAES que incrementaron su relación costo-beneficio, se utilizó el siguiente indicador<sup>135</sup>:

$$\text{Indicador C-B} = \left( \frac{\text{No. de beneficiarios financiados para inversión productiva, comercial y de servicios que incrementaron su relación costo-beneficio en el año } t+2}{\text{No. de beneficiarios financiados para inversión productiva, comercial y de servicios en el año } t} \right) \times 100$$

Para medir dicho indicadores de costo-beneficio (C-B) se hicieron dos cálculos:

- Costo beneficio 1. El beneficio se tomó como las ganancias anuales en el año t, y el costo se obtuvo sumando los gastos de las empresas en ampliación, promoción y capacitación en el mismo año (Preg. del cuestionario a responsables: 51,74 y 83, no se tomó el monto de apoyo de FONAES). Asimismo, sólo se tomaron los datos de las empresas que tuvieron algún cambio, ya sea positivo o negativo en su C-B, por que se busca medir el cambio<sup>136</sup>.

En este caso, se observa que de las 2,105 empresas apoyadas en el año 2007, 1,724 empresas tuvieron una relación costo-beneficio positiva y 291 una relación negativa. De las 4,886 empresas apoyadas en el 2009; 3,046 tuvieron un costo-beneficio positivo y 1,840 un C-B negativo.

---

<sup>135</sup> Se genera una base de datos donde se presentan los cálculos de dichos indicadores

<sup>136</sup> Se omitió del cálculo aquellas empresas que no indicaron ganancias y costos.



En este caso, se tomó como incrementos en su relación costo-beneficio cuando las empresas que invirtieron en ampliaciones, promociones y/o capacitaciones tuvieron ganancias positivas. Por lo que el indicador es:

$$\text{Costo-Beneficio 1} = \frac{3,046}{1,724} * 100 = 176.68$$

En este caso, hubo un incremento de 176.68% en el número de empresas incrementaron su relación costo beneficio en el periodo 2007-2009.

- Costo-Beneficio 2. Es igual al costo-beneficio 1, pero se suma, a los costos, la aportación para apertura en el año de análisis de los productores y otros.

En este caso, de las 2,015 empresas que realizaron alguna inversión para abrir su empresa en el 2007, 857 empresas tuvieron ganancias positivas y 1,158 tuvieron pérdidas. Nótese que al incluir el costo de la inversión, hay más empresas que tienen pérdidas, ya que este costo es difícil recuperarlo en un año.

Por otro lado, en el 2009, de las 5,826 empresas que registraron algún cambio en su C-B, 3,045 de ellas registraron cambios positivos y 2,781 cambios negativos.

$$\text{Costo-Beneficio 2} = \frac{3,045}{857} = 355.31$$

En este caso, hubo un incremento de 355.31% en el número de empresas que incrementaron su relación costo beneficio en el periodo 2007-2009. Asimismo, se observa que las empresas que recibieron apoyos de inversión para apertura en el 2007 terminaron teniendo menores ganancias que aquellas empresas que recibieron este apoyo en el 2009.



### III.2.6 *Impacto de Impulso productivo a las Mujeres*

En lo que se refiere a género, de la información de las Empresas Sociales de la muestra, el 40% de ellas pertenece a mujeres (bajo los criterios establecidos en las ROP 2009)<sup>137</sup>. Cabe señalar que en lo que respecta a la contribución del Programa, en relación a las mujeres beneficiarias de los apoyos otorgados a través del instrumento denominado Impulso Productivo a la Mujer, se observa que se distribuyeron de la siguiente manera: 51% para la constitución legal de las empresas sociales, 45% para el estudio de prefactibilidad, 32% para la apertura de proyectos, 52% para la ampliación del proyecto, 10% para obtener capital de inversión o garantías líquidas, 52% para la promoción comercial, y 49% para actividades de formación, acompañamiento o asesoría técnica, productiva o empresarial. Asimismo, se observa que los porcentajes de apoyo del programa son mayores en este caso.

Al respecto, una característica de las empresas apoyadas por este instrumento es que su índice de consolidación es de 6.5 en promedio para las empresas con representante femenino, mientras que es de 7.8 en promedio para los representantes de género masculino. Posibles explicaciones de dicho resultado pueden originarse en fenómenos de autoselección en los cuales las solicitantes mujeres son las que enfrentan mayores rezagos educativos o socio-culturales para llevar a cabo en forma eficaz actividades empresariales, o a la aplicación más laxa de los criterios de selección del programa para las empresas sociales integradas mayoritariamente por mujeres.

Puede afirmarse que las empresas sociales propiedad de mujeres son las que podrían beneficiarse en mayor proporción de que FONAES adopte un enfoque

---

<sup>137</sup> Dichas ROP indican que “se entiende que un grupo o Empresa Social está integrada mayoritariamente por mujeres cuando tres cuartas partes o más de las socias son del sexo femenino y las funciones de dirección, coordinación y supervisión estén a cargo de mujeres”.





integral de incubación y consolidación de empresas sociales, en el cual se tomen en cuenta dichos rezagos educativos o socio-culturales de las participantes femeninas.

### *III.2.7 Conclusiones*

De acuerdo a la contrastación de las diferentes hipótesis, y su análisis, se construyó un cuadro resumen que permite generalizar los impactos del programa, a fin de ver, en forma agregada, las áreas en las que podría influir con sus apoyos y, asimismo, determinar de manera agregada las recomendaciones que debe seguir con respecto a los apoyos otorgados.

En este caso, para determinar el efecto general, sólo se tomó el signo del estimador y, en caso de ser significativo, su efecto marginal.



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)
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)
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)
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 formación, acompañamiento, asesoría, o asistencia técnica, productiva o empresarial?	0.28**	-	-	-	-	0.71*	-	-	-	-	0.49 (Probabilidad)
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)



Con base en el análisis observado, la mayoría de las variables del modelo fueron significativas, excepción sea hecha de los apoyos que fueron tramitados con la participación de los grupos sociales, donde sólo fue significativo apoyos a las empresas para llevar registros de las cuentas. Las que no fueron significativas bajo algún escenario fueron: 1) Las actividades productivas especializadas en el comercio; 2) el nivel de inversión inicial pagada por el productos para iniciar su proyecto productivo y 3) Si el apoyo en inversión fue necesario recuperarlo o pagarlo.

a) Características generales de la empresa:

- Con base en la hipótesis 1, se observa que las mujeres siguen presentado diferencia con respecto a los hombres en términos de consolidación de sus proyectos productivos. Puede afirmarse que dicha diferencia es un reflejo de que las mujeres pertenecen a un sector vulnerable, por lo que se recomienda al programa detectar las debilidades de una empresa cuya responsable sea una mujer. Dichas debilidades pueden deberse a diversos factores: Giro de la empresa, entorno cultural en el que se llevan a cabo los proyectos, nivel de capacidades de las mujeres apoyadas por el Programa, entre otros.
- Con base en las hipótesis 2 y 3, se recomienda al programa descartar apoyos a responsables que sean demasiado jóvenes o con demasiada edad, ya que este factor puede influir negativamente en la consolidación de las empresas. Sin embargo, cómo se menciona en la parte de diseño, el programa debe tomar características de edad para otorgar apoyos. En este caso, debe favorecer a las empresas sociales que den trabajo a personas de la tercera edad e incluso a personas muy jóvenes sin experiencia laboral. Por otro lado, se determinó, con cerca del 88% de confianza, que la media de personas con mayores probabilidades de incrementar ganancias anuales es cuando los responsables tienen aproximadamente una edad de 57 años.



- Con base en la hipótesis 4, se recomienda al programa que tome en cuenta nivel de escolaridad de los responsables del proyecto a fin de incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas en 1.8% por año (aproximadamente), ya que se observa que entre mayor grado de escolaridad, mayor probabilidad de tener crecimiento en las ventas de la empresa.

b) Impacto del programa:

- Con base en la hipótesis 9, se determina 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. Dicho impacto permite incrementar la probabilidad de cambios positivos en ventas y ganancias en 26%, con respecto a aquellas empresas que no están establecidas formalmente.
- Al tomar en cuenta los resultados de la hipótesis 10 – donde las empresas que no tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio tienen probabilidad de tener incrementos en sus ventas mensuales y ganancias anuales, con respecto a aquellas empresas que tuvieron estudios de conveniencia –, se recomienda implementar un filtro más robusto para determinar los proyectos de apertura que serán apoyados por FONAES ya que existe un 18% de probabilidad que estas empresas tengan cambios negativos en ventas y ganancias, con respecto a aquellas empresas que no recibieron este estudio. En este sentido, el papel del Mentor que se propone podría reducir esta problemática.

Asimismo, otro efecto encontrado, es que el apoyo en estudios de factibilidad incrementa la probabilidad en 28% de que los socios tengan incrementos en sus ingresos. Este fenómeno se debe a que los estudios de factibilidad tienen ventas, ganancias e ingreso estimado para los socios, y los componentes de ventas y ganancias son más sensibles ante choques negativos en el mercado, que los ingresos. Un ejemplo de ello, es que es muy difícil que una empresa ajuste sus



ganancias en función de los salarios de sus trabajadores, o sea que mantenga ganancias constantes y que disminuya o incremente los ingresos de sus socios o trabajadores.

- En lo que respecta a la hipótesis 12, se encontró que hay un efecto sustitución entre pagar o recuperar la inversión y generar 2 empleos, ya que las empresas que recibieron un apoyo que tuvieron que recuperarlo o pagarlo, para abrir o iniciar su negocio, tienden a contratar casi dos personas menos que aquellas empresas que reciben un subsidio.

Al respecto, se considera que el esquema de recuperación, a pesar de generar sustitución en el nivel de empleo, es una herramienta que permite generar un filtro para aquellos apoyos que son poco productivos y, por otro lado, permite a las empresas tener un enfoque de largo plazo (para recuperar los apoyos) que genera incentivos en sus administradores para tener una mejor planeación a futuro.

- Al tomar en cuenta los resultados de la hipótesis 13, se determinó que los “apoyos para la ampliación de empresas” incrementan en promedio 88% la probabilidad de tener un efecto positivo en las ganancias anuales.
- Con base en la hipótesis 14, se determinó que los apoyos de “reembolsos en efectivo del costo de los estudio que evalúan la conveniencia de ampliar un negocio” generan un incremento en la probabilidad de tener ventas mensuales de 94%, con respecto a las empresas que no reciben dicho estudio.
- Al respecto, dados los resultados de las hipótesis 10 y 14, se recomienda, como se hizo en el apartado de diseño, que los estudios de factibilidad deben de ser analizados por separado, ya que uno presenta una reducción en la probabilidad



de los cambios de las ventas y ganancias, bajo ciertos supuestos, y el otro incrementa la probabilidad de cambios en ventas.

- De acuerdo a los resultados de la hipótesis 15 – disminuye en 14% la probabilidad de que las empresas que solicitaron algún apoyo para capital de inversión, trabajo obtención de garantías líquidas u otro, para ampliar su negocio tengan ventas que hayan crecido–, 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.
- Con base en los resultados de la hipótesis 16 – las empresas sociales que realizaron actividades de promoción en el año 2008 (A8) tienen una reducción de su probabilidad de incrementar sus ventas promedio en el año 2009 de 0.17%, con respecto a las que no realizaron apoyos de promoción –, 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.

Por otro lado, se encontró que las empresas que realizan promoción comercial incrementan su nivel de empleo en 1.5 trabajadores, con respecto a aquellas empresas que no realizaron promoción comercial.

Para contrastar ambas hipótesis, se sugirió que las empresas que recibieron apoyo para promoción contrataron más personas (posiblemente empleados temporales) para incrementar el nivel de producción para satisfacer la demanda derivada de la promoción. Sin embargo, cuando las empresas comercializaron sus productos, dada la situación económica de recesión por las que pasa el país, las expectativas de ventas superaron a la realidad (un factor podría ser la



asimetría de la información del efecto de la recesión en la demanda), lo cual explicaría parte del comportamiento de ambos efectos.

Al respecto, se recomienda que FONAES lleve a cabo promociones de corto, mediano y largo plazo, con posibles estimaciones de las ventas originadas en dichos eventos, a fin de corregir las expectativas de las empresas.

- De acuerdo a los resultados de la hipótesis 17, se encontró que 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 permiten incrementar la probabilidad de un cambio positivo en las ventas de las empresas sociales y en el ingreso de sus socios de alrededor de 49%, en promedio. Sin embargo, dicho efecto es mayor para el ingreso de sus socios.
- Con base en los resultados de la hipótesis 18, 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 ventas. Las empresas que recibieron el apoyo por parte de las organizaciones sociales incrementan su probabilidad de tener ventas positivas en un 91%, con respecto a aquellas empresas que no llevan registros.

Asimismo, con respecto a los “apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales” 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 ganancias anuales de las empresas apoyadas.

Finalmente, las empresas que reciben este apoyo incrementan su probabilidad de reducir el ingreso de sus socios en un 96%. Si contrastamos este resultado con respecto a los resultados de los modelos de ventas y ganancias, el mismo parece ser contraintuitivo; sin embargo, una explicación de este signo, es que las empresas que no llevan dicho control tienden a subestimar los gastos futuros, lo que permite a los socios tener un mayor ingreso mensual, a costa de minar la sustentabilidad financiera de la empresa.

Con base en este resultado, se recomienda que el programa inculque a los responsables de los proyectos una visión de largo plazo de sus proyectos productivos.

- 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.

Finalmente, si se organizan los efectos del programa, se puede obtener el siguiente cuadro:



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Pregunta	Apoyo FONAES	Probabilidad	Efecto en
(2008) 43. Para ampliar su negocio, ¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefactibilidad, factibilidad)?	Reembolso en efectivo del costo de los estudios que evalúan la conveniencia de abrir o <u>ampliar</u> un negocio	0.94	Ventas
(2008) 42. ¿El grupo de trabajo o empresa social ha realizado inversiones en este año para ampliar el negocio?	Apoyos para la <u>ampliación</u> y apertura de empresas	0.88	Ganancias
6. ¿El grupo o empresa social actualmente es una persona moral legalmente constituida?	Apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos	0.26	Ganancias y Ventas
(2008) 66. En este año, ¿el grupo o empresa social realizó actividades de promoción comercial?	"Apoyos en especie para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido" y "Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos"	-0.17	Ventas
		1.55 trabajadores	Trabajo
21. Para iniciar o abrir su negocio, ¿realizó algún estudio sobre la conveniencia del mismo (perfil de inversión, prefactibilidad, factibilidad)?	Reembolso en efectivo del costo de los estudio que evalúan la conveniencia de <u>abrir</u> o ampliar un negocio	0.05	- 0.18 (Ganancias y Ventas)
			0.28 (Ingresos)
98. ¿El grupo o empresa social lleva registro sobre las cuentas del mismo? (Organizaciones sociales)	"Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados, se consideró" (Ventas)	0.91*	Ventas
(2008) 53. Para ampliar su negocio, ¿ha solicitado algún apoyo para capital de inversión, trabajo, obtención de garantías líquidas u otro?	Apoyos para garantizar créditos (garantías líquidas) destinados abrir o ampliar un negocio	-0.14	Ganancias y Ventas
98. ¿El grupo o empresa social lleva registro sobre las cuentas del mismo? (Organizaciones sociales)	Apoyos en efectivo o especie para capacitar y asesorar a negocios establecidos solicitados directamente por la población objetivo y "Acompañamiento de asistencia técnica individual y colectiva" (Ingresos)	-0.55	0.49 (Ganancias y Ventas)
			- 0.96 (ingresos)
37. ¿El apoyo recibido (inversión apertura) fue necesario recuperarlo o pagarlo?	Apoyos para la <u>ampliación</u> y <u>apertura</u> de empresas	-1.97 trabajadores	Trabajo

\* Este apoyo, pese a tener un impacto positivo, se consideró en este lugar porque sólo se evaluó un apoyo individual muy específico, que es el de generar que las empresas lleven registros sobre las cuentas, ya que el apoyo en general no fue significativo.



En dicho cuadro se determina que, de acuerdo a la muestra y los modelos estimados, se pueden acomodar los apoyos por nivel de impacto:

1. *Reembolso en efectivo del costo de los estudios que evalúan la conveniencia de abrir o ampliar un negocio.* Se encontró que los apoyos que generan mayor impacto en las ventas son los correspondientes a los estudios que evalúan la conveniencia de una ampliación.
2. *Apoyos para la ampliación y apertura de empresas.* Se encontró que los apoyos de ampliación son los que generan el segundo mayor impacto de los apoyos del programa respecto a las ganancias.
3. *Apoyos para promover la formalidad de los negocios establecidos.* Este apoyo tiene un impacto positivo en las ganancias y en las ventas de las empresas sociales.
4. *"Apoyos en especie para eventos de personas físicas, grupos o empresas sociales con un negocio establecido" y "Apoyos para el desarrollo comercial de los negocios establecidos".* Este tipo de apoyos tienen dos efectos, por un lado generan crecimiento en el empleo y, por el otro, disminución de las ventas. El segundo efecto puede ser causado por el efecto negativo por el que pasó la economía mexicana en el periodo analizado.
5. *Reembolso en efectivo del costo de los estudios que evalúan la conveniencia de abrir o ampliar un negocio.* Hay dos efectos derivados del apoyo, aplicado a apertura de un negocio, el primero es un impacto negativo en las ventas y ganancias, y el segundo es un impacto positivo en los ingresos de los socios.
6. *Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados.* Este apoyo, pese a tener un impacto positivo, se consideró en este lugar porque sólo se evaluó un apoyo muy específico, que es el de generar que las empresas lleven registros sobre las cuentas.



7. *Apoyos para garantizar créditos (garantías líquidas) destinados abrir o ampliar un negocio.* Este apoyo tuvo un efecto negativo en las ganancias y en las ventas.
8. *“Apoyos en efectivo o especie para capacitar y asesorar a negocios establecidos solicitados directamente por la población objetivo” y “Acompañamiento de asistencia técnica individual y colectiva”.* Dado a que el efecto negativo en los ingresos fue mayor que el positivo en las ganancias y ventas, dicho apoyo es de los que tienen un impacto contrario al esperado, de acuerdo a las características explicadas anteriormente.
9. *Apoyos para la ampliación y apertura de empresas.* Este apoyo, específicamente en el caso en que el apoyo recibido debe ser recuperado, tuvo un efecto sustitución entre contratar más trabajadores o recuperar el dinero utilizado para abrir un negocio.



#### **IV. Evaluación de Impacto de los apoyos otorgados a las ESF**

##### IV.1. Impacto de los apoyos otorgados para la apertura, operación y consolidación de las Empresas Sociales de Financiamiento.

Los apoyos otorgados para la apertura, operación y consolidación de las ESF otorgados por FONAES han impactado de manera limitada las decisiones de las ESF que recibieron dichos apoyos. Al respecto, en esta sección se desarrolla un análisis descriptivo puntual de cada uno de los aspectos investigados en el levantamiento de información en campo, ya que la escasa información obtenida acerca de las ESF impide hacer un análisis microeconómico robusto de los impactos de los mismos.

En este sentido para analizar el impacto de los apoyos de FONAES, se consideraron los datos obtenidos en Campo<sup>138</sup> respecto al impacto de los apoyos otorgados por FONAES sobre las variables de Apertura de Nuevas Sucursales, Fusiones, Estudios Especializados (Auditoría, Reestructura Contable, Manuales, Programas de Operación, Consultoría, Pasante o Becario, Uso de Tecnología y Otros) y Promoción de las ESF.

En cuanto a la operación de las ESF de financiamiento se detectó que el 91.6% operan a través de una amplia participación de los socios a través de las Asambleas de Socios y los Consejos de Administración emanados de las Asambleas que constituyen las instancias de toma de decisiones en las ESF.

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 de no haber recibido el apoyo del Programa para la apertura de nuevas sucursales, en el año 2003 una empresa, misma que manifestó haber realizado al menos una apertura dicho año, señaló que de no haber recibido el apoyo de FONAES habría buscado solicitar apoyo a otro programa.

---

<sup>138</sup> Cédula dirigida al responsable de la Empresa Social de Financiamiento, preguntas 64-90.



Asimismo, el 5.6% de las ESF en 2004 señalaron que no hubiera sido posible aperturar la sucursal que abrieron de no haber recibido el apoyo del programa. 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,

En lo que respecta al apoyo para Fusiones el cual, como ya se mencionó anteriormente, constituye una de las principales herramientas para abonar a la consolidación de las ESF, pues en su camino a constituirse como EACP, necesitan acumular cierta estructura organizativa y capital que les permita alcanzar los diferentes niveles de calificación por parte de las Federaciones a las cuales están inscritas, el fusionarse con otra ESF representa un salto cualitativo importante.

En este sentido, de las ESF analizadas en 2003 el 11.1% realizó al menos una fusión con otra ESF, sin embargo estas 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 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 estos, 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 al apoyo para Estudios Especializados, asesoría o capacitación, los cuales resultan esenciales para la operación eficiente de las ESF, se encontró 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 estos el 77.8% solicitó apoyo para realizar dichas actividades, a su vez, de estos 77.8% 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 abrían sido financiadas mediante recursos propios.

Para el año 2004, el 44.4% manifestó haber llevado a cabo alguna de estas actividades, de estos el 100% solicitó apoyo para realizarlas, asimismo al preguntarle que hubieran hecho de no haber recibido el apoyo el 62.5% manifestó que no se hubiera realizado, el 25% afirmó que se hubiera financiado con recursos propios, mientras que el 12.5% hubiera solicitado apoyo a otro programa.

Para el año 2005, el 55.6% realizó alguna de las actividades antes citadas, de estos el 100% solicitó apoyo para realizarlas, considerando que de no haber recibido el apoyo para llevarlas a cabo el 60% afirmó que no se hubieran realizado, el 30% concluyó que se hubieran realizado mediante recursos propios y el 10% hubiera solicitado apoyo a otros programas.

En el año 2006, el 50% realizó algún estudio especializado u otro servicio, el 100% de estos solicitó apoyo para tal actividad, reflexionando que de no haber recibido apoyo para llevarlos a cabo el 55.6% no se hubieran realizado, mientras que el 44.4% se hubieran ejecutado con recursos propios.

En el año 2007, el 61.1% efectuó algún estudio, asesoría o capacitación, de estos el 81.8% solicitó apoyo para realizarlos, considerando que de no haber recibido apoyo para ello, el 55.6% no se hubieran llevado a cabo, mientras que el 44.4% se hubieran financiado con recursos propios.

Por último para 2008, el 55.6% realizó algún estudio, de estos el 88.9% solicitó apoyo para este propósito, concluyendo que de no haber recibido este apoyo el 44.4% no



hubiera realizado esta actividad, mientras que el 55.6% de los encuestados lo hubiera realizado 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 para llevarlas a cabo.

Para el año 2007, el 50% de las ESF realizó actividades de promoción, de estas, solo 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.

Para el año 2008, el 66.7% manifestó haber realizado actividades de promoción, de estas el 41.7% solicitó apoyo para tal actividad, considerando que de no haber recibido el apoyo el 40% no hubiera ejecutado estas acciones de promoción, mientras que el 60% hubiera realizado estas mediante recursos propios.

#### IV.2. Pertinencia de los incentivos para la creación de cajas solidarias o la apertura de nuevas sucursales de ESF en operación.

Las ROP vigentes contemplan, entre otros beneficios, un apoyo para establecer matrices o sucursales de ESF, en microrregiones, polígonos urbanos de pobreza o cualquier espacio territorial prioritario establecido por la Dirección General de Finanzas Populares.

Este apoyo está dirigido a:

- a) Las ESF autorizadas como EACP o en prorroga condicionada;
- b) Las ESF, reguladas y supervisadas, conforme a la legislación vigente en la materia, que tengan suscritos contratos de prestación de servicios que prevean,





- entre otros aspectos, que una Federación certificada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les proporcione asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación para ser autorizadas como Entidades de Ahorro y Crédito Popular;
- c) Los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal, para abrir o ampliar sus negocios;
  - d) Los grupos de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza, formalmente constituidos; y
  - e) Otros grupos de personas formalmente constituidos, cuyos miembros acrediten escasez de recursos.

Al respecto es importante destacar que en el caso de los beneficiarios objetivo referidos en los incisos a) y b), este tipo de apoyo resulta acertado pues apoyar a ESF que cumplan con la legislación vigente y que se encuentran consolidadas (reconocidas como EACP, por la CNBV) o en camino a lograr dicha consolidación, para la apertura de nuevas sucursales en zonas de interés para el Programa y específicamente para la Dirección General de Finanzas Populares genera amplios beneficios.

Lo anterior debido a que las ESF pueden incrementar sus montos de capital y su escala de operación lo que repercute de manera positiva en su búsqueda de consolidarse como EACP, mientras que el Programa logra apoyar una empresa social (El 88.9 por ciento de las mismas manifestó tener objetivos diferentes a la generación de ganancias), que genera beneficios tanto para sus miembros como para las comunidades en las cuales tiene presencia, además el apoyo a la banca social por parte de FONAES conlleva un objetivo más amplio de mediano y largo plazo, pues al desarrollar una alternativa de ahorro y financiamiento para la población objetivo del mismo, contribuye al desarrollo de un sistema que puede constituirse en una alternativa viable y sustentable al mismo Programa.



Para el caso de los beneficiarios objetivo de este apoyo referidos en los incisos c), d) y e), resulta cuestionable el apoyo para la puesta en marcha de una ESF pues este tipo de empresa social, requiere de un acervo tanto de capital humano como de capital financiero, además de una solida organización de los socios, que difícilmente pueden poseer estos beneficiarios objetivo, por lo cual este apoyo como ya se mencionó anteriormente debe estar dirigido a la apertura de una sucursal de otra ESF en operación que cuente con los criterios establecidos en los incisos a) y b), de esta forma se lograría tanto fortalecer a la ESF en operación como apoyar en la creación de alternativas de ahorro y crédito para la población objetivo del programa y específicamente para este tipo de grupos sociales formalmente constituidos que disfrutarían de los apoyos del programa, además de que recibirían los conocimientos organizacionales y operativos de la ESF a la cual se adherirían para establecer una sucursal en sus comunidades.

En este sentido, el 72.2% de las ESF de financiamiento se conformaron como tales desde el momento de su constitución legal, mientras que el 27.8% restante se había constituido como grupo solo un año antes de establecerse como ESF, asimismo el 72.2% de las ESF que están afiliadas a alguna Federación abrieron el 95.83% de las sucursales que abrieron las ESF en el periodo 2003-2008, lo que refleja la mayor propensión a crecer de las ESF que cumplen con la legislación vigente para el sector.



## V. Resultados de la matriz de indicadores

Como señalan los Términos de Referencia, los indicadores que se analizarán para determinar el impacto del Fondo son los que se encuentran en la Matriz de Indicadores a nivel de Fin y Propósito y algunos de componentes los cuales, entre otras, son:

*Fin:*

- i. Diferencia del crecimiento del ingreso monetario entre beneficiarios y no beneficiarios.
- ii. Generación de ocupaciones.

*Propósito:*

- iii. Creación de unidades productivas.
- iv. Crecimiento porcentual en la creación de unidades productivas.
- v. Beneficiarios financiados que incrementaron su relación costo-beneficio.
- vi. Consolidación de unidades productivas.

*Componentes:*

- vii. Beneficiarios financiados para difusión e imagen comercial y para estudios de mercados y comercialización

Como parte de este apartado, se obtuvieron algunos resultados de la Matriz de Indicadores a nivel de Fin y Propósito, para el año 2008, ya que se carece de información a cierre de ejercicio fiscal<sup>139</sup>:

---

<sup>139</sup> En el Anexo VI “Complemento a Resultados de la Matriz de Indicadores” de la presente Evaluación de Impacto se complementa la información aquí presentada.



	OBJETIVOS	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
		ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA		
FIN	Contribuir a incrementar el nivel de ingreso de la población objetivo a través del mejoramiento de las condiciones de inserción de los integrantes de las empresas sociales al sistema productivo nacional.	Diferencia del crecimiento del ingreso monetario entre beneficiarios y no beneficiarios	NA	Bianual  NA	Tasa de variación	Las empresas sociales reproducen y mantienen prácticas productivas y empresariales que les permiten la autosuficiencia financiera y la permanencia en el mercado
		Generación de ocupaciones	Número de ocupaciones generadas por el Programa en el año 2008:	Anual  2008	Número de ocupaciones  11,969	



# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

	OBJETIVOS	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	
		ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA			UNIDAD DE MEDIDA
<b>PROPÓSITO</b>	<b>Población objetivo crea y consolida empresas sociales a través de proyectos productivos que generan empleo</b>	Creación de empresas sociales	Número de empresas sociales creadas en el año t	Anual	Número de empresas	Base de datos de apoyo otorgados por FONAES	
			(No de empresas sociales creadas año t+1/No de empresas sociales creadas año t)-1)*100)	Anual	Tasa de variación	Base de datos de apoyos otorgados por FONAES.  Informe anual de Resultados de FONAES	Los beneficiarios realizan las inversiones necesarias y aplican los conocimientos adquiridos para desarrollar proyectos productivos viables y sustentables que generen empleo.
		Beneficiarios financiados que incrementaron su relación costo-beneficio	(No. de beneficiarios financiados para formación de capital productivo que incrementaron su relación costo-beneficio en el año t+2/ No. de beneficiarios financiados para formación de capital productivo en el año t)	Bianual	Proporción	Base de datos de apoyos otorgados por FONAES.  Informe anual de Resultados de FONAES	
Consolidación de empresas sociales	No. de empresas sociales que continúan operando tres años después de recibir el financiamiento en el año t/ No. de Empresas Sociales financiadas en el año t) x 100	Triannual	Porcentaje	Base de datos de apoyos otorgados por FONAES.  Informe anual de Resultados de FONAES			
<b>COMPONENTES</b>	<b>C.1. Población objetivo recibe financiamiento para Facultamiento Empresarial</b>	Recursos otorgados a los beneficiarios para facultamiento empresarial	(Monto de los recursos para facultamiento empresarial otorgados por el programa a los	Anual	Proporción	<b>Portal de obligaciones de transparencia de FONAES, numeral XI</b>	Los beneficiarios identifican oportunidades para desarrollar proyectos
					<b>218,898,339.27 /</b>		



OBJETIVOS	INDICADORES				MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA	UNIDAD DE MEDIDA		
(FE)		beneficiarios en el año 2008 / Monto total de los recursos del programa destinados a subsidios en el año 2008)	2008	1,122,048,358.74 = 0.20	en el apartado de Resultados Periódicos o Informes sobre el Desarrollo de los Programas	productivos viables y sustentables Los beneficiarios aplican en forma eficaz y eficiente los apoyos otorgados
C1.1 Apoyos para formación empresarial	Satisfacción con los servicios de FE otorgados a través de los servicios de "Formación Empresarial"	(No. de encuestados que evalúan satisfactoriam ente los servicios de FE en su modalidad "Formación Empresarial" en el año t/ No de encuestados en el año t) x 100	Anual  a) 2008 b) 2009  I	Porcentaje  a) 7.3% 5.5%	Elaboración propia a partir de trabajo de campo realizado por el programa	
C1.2 Apoyos para acompañamiento empresarial	Satisfacción con los servicios de FE otorgados a través de los servicios de "Acompañamiento Empresarial"	(No. de encuestados que evalúan satisfactoriam ente los servicios de FE en su modalidad "Acompañamiento Empresarial" en el año t/ No de encuestados en el año t) x 100	Anual  a) 2008 b) 2009	Porcentaje  b) 15.1% c) 9.6%	Elaboración propia a partir de trabajo de campo realizado por el programa	



OBJETIVOS	INDICADORES				MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA	UNIDAD DE MEDIDA		
C1.3 Apoyo para desarrollo comercial	Enlaces comerciales alcanzados a través de Ferias organizadas por FONAES	(No. de beneficiarios participantes en Ferias que lograron enlaces comerciales en el año t/ No. de beneficiarios participantes en Ferias en el año t) x 100	Anual a) 2009	No. de empresas que realizó algún trato con mayoristas / No. de empresas asistentes = 119/264= 45.1	XI Feria Nacional de Empresas Sociales EXPO FONAES 2009	
	Satisfacción con los servicios de FE proporcionados en las Ferias organizadas por FONAES	(No de encuestados que evalúan satisfactoriam ente los servicios de FE proporcionados en las Ferias / No de encuestados participantes en Ferias) x 100	Anual a) 2008 b) 2009	Porcentaje a) 14.2% b) 9.6%	Evaluación externa 2008-2009	
	Beneficiarios financiados para difusión e imagen comercial que incrementaron sus ventas	(No. de beneficiarios financiados para difusión e imagen comercial en periodo t, que incrementaron sus ventas en el año t +1/ No. de beneficiarios financiados para difusión e imagen comercial en el año t) x 100	Bianual	Porcentaje Discos		



OBJETIVOS	INDICADORES				MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA	UNIDAD DE MEDIDA		
	Beneficiarios financiados para realizar estudios de mercado y comercialización que incrementaron sus ventas	(No. de beneficiarios financiados para realizar estudios de mercado y comercialización en periodo t, que incrementaron sus ventas en el año t +1/ No. de beneficiarios financiados para realizar estudios de mercado y comercialización en el año t) x 100	Bianual	Porcentaje Discos		
<b>C.2 Población objetivo recibe financiamiento para inversión productiva, comercial y de servicios</b>	Recursos otorgados a los beneficiarios para inversión productiva, comercial y de servicios	(Monto de los recursos para inversión productiva, comercial y de servicios otorgados por el programa a los beneficiarios en el año 2008 / Monto total de los recursos del programa destinados a subsidios en el año 2008)	Anual  2008	Proporción  $\frac{859,776,342.62}{1,122,048,358.74} = 0.77$	<b>Apoyo a la inversión productiva, comercial y de servicios de la Dirección General de Planeación y Evaluación</b>  <b>Informe trimestral de programas con reglas de operación del periodo enero – diciembre del ejercicio 2008 elaborado el 19 de enero de 2009</b>  <b>Portal de obligaciones de transparencia de</b>	





# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

OBJETIVOS	INDICADORES				MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA	UNIDAD DE MEDIDA		
					<b>FONAES, numeral XI en el apartado de Resultados Periódicos o Informes sobre el Desarrollo de los Programas</b>	
C.2.1 Estudios de pre inversión	Financiamiento eficaz de estudios de pre inversión	(No. de solicitudes para FCP que previamente recibieron apoyo para estudios de preinversión año t/ No. de apoyos otorgados para estudios de preinversión año t)	Anual	Proporción	Base de datos de apoyos otorgados por FONAES.  Informe anual de Resultados de FONAES	
C.2.2 Apoyos para inversión productiva (Capital solidario, capital de riesgo, etc.)	Beneficiarios apoyados con financiamiento para inversión productiva, comercial y de servicios del total de solicitudes aprobadas para inversión productiva, comercial y de servicios	(No. de beneficiarios financiados para inversión productiva, comercial y de servicios en el año 2008/ Total de solicitudes aprobadas para inversión productiva, comercial y de servicios en el año 2008) x 100  <b>6246 / 6250 = 99.93</b>	Anual	Porcentaje	<b>Apoyo a la inversión productiva, comercial y de servicios de la Dirección General de Planeación y Evaluación</b>  <b>Informe trimestral de programas con reglas de operación del periodo enero – diciembre del ejercicio 2008 elaborado el 19 de enero de 2009</b>	NO CAPTURADO EN EL PIPP



# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

OBJETIVOS	INDICADORES				MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA	UNIDAD DE MEDIDA		
	Recursos ejercidos para inversión productiva, comercial y de servicios en los ocho estados más pobres del país.	(Monto de recursos ejercidos en inversión productiva, comercial y de servicios en los 8 estados más pobres del país en el año 2008/ Total de recursos ejercidos en inversión productiva en el año 2008)  $\frac{266,182,653.6}{859,776,342.6} = 0.31$	Anual	Proporción	<p>Apoyo a la inversión productiva, comercial y de servicios de la Dirección General de Planeación y Evaluación</p> <p>Informe trimestral de programas con reglas de operación del periodo enero – diciembre del ejercicio 2008 elaborado el 19 de enero de 2009</p> <p>Portal de obligaciones de transparencia de FONAES, numeral XI en el apartado de Resultados Periódicos o Informes sobre el Desarrollo de los Programas</p>	
	Mujeres beneficiadas por FONAES con recursos para inversión productiva, comercial y de servicios	(Total de socias en proyectos de inversión productiva, comercial y de servicios en el año 2008 / Total de socios (hombres y	Anual	Porcentaje	Apoyo a la inversión productiva, comercial y de servicios de la Dirección General de Planeación y Evaluación	



OBJETIVOS	INDICADORES				MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA	UNIDAD DE MEDIDA		
		<p>mujeres) en proyectos de inversión productiva, comercial y de servicios en el año 2008)*100</p> <p><b>16,049 / 32,116 = 49.97</b></p>			<p>Informe trimestral de programas con reglas de operación del periodo enero – diciembre del ejercicio 2008 elaborado el 19 de enero de 2009</p>	
<p><b>C.3 Instituciones de banca social reciben financiamiento para ampliar su cobertura, incrementar y mejorar sus servicios.</b></p>	<p>Recursos otorgados a los beneficiarios para desarrollo y consolidación de la banca social</p>	<p>(Monto de los recursos para desarrollo y consolidación de la banca social otorgados por el programa a los beneficiarios en el año 2008 / Monto total de los recursos del programa destinados a subsidios en el año 2008)</p> <p><b>43,373,676.85 / 1,122,048,358.74 = 0.04</b></p>	Anual	Porcentaje	<p>Portal de obligaciones de transparencia de FONAES, numeral XI en el apartado de Resultados Periódicos o Informes sobre el Desarrollo de los Programas</p>	
	<p>Cobertura territorial (micro regiones) de instituciones de banca social financiada por FONAES</p>	<p>((No. de Micro regiones con cobertura de banca social financiada por FONAES en el año t+1/ No. de Micro regiones con cobertura de banca social financiada por FONAES en el año t) -1 x</p>	Anual	Tasa de variación	<p>Informe trimestral de programas con reglas de operación del periodo enero – diciembre del ejercicio 2008 elaborado el 19 de</p>	



	OBJETIVOS	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	
		ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA			UNIDAD DE MEDIDA
ACTIVIDADES			$100$ $((169/143) - 1) \times 100 = 18.18$			enero de 2009	
		Instituciones de banca social apoyadas por FONAES que mejoraron su calificación	((No de instituciones de banca social financiadas con facultamiento empresarial en el periodo t, que mejoraron su calificación en el año t+3/ No de instituciones de banca social financiadas con facultamiento empresarial en el año t) - 1) x 100	Triannual	Tasa de variación	Base de datos de apoyos otorgados por FONAES.  Informe anual de Resultados de FONAES	
	Todos los componentes	Generación eficiente de ocupación	(Número de ocupaciones generadas en el año/ Monto de la inversión ejercida en el año) x 100 mil pesos  $(22,000 / 1,120,540,000 .00) \times 100,000 .00 = 1.96$	Annual	Pesos	Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008	
	Ejercicio Oportuno de Recursos	Ejercicio de recursos	(Monto de recursos ejercidos en el periodo/ Monto de recursos asignados para subsidios en el periodo) x100	Trimestral	Porcentaje	Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008  Portal de obligacione	Los beneficiarios solicitan a FONAES en tiempo y forma, apoyos para la generación y consolidación



# Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

OBJETIVOS	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA			UNIDAD DE MEDIDA
		$\frac{(1,120,540,000.00 / 1,122,048,358.74) \times 100}{= 99.87}$ <p><b>NOTA: PUEDE SER QUE ESTE INDICADOR ESTE MAL POR LOS DATOS QUE SE MANEJAN</b></p>			s de transparencia de FONAES, numeral XI en el apartado de Resultados Periódicos o Informes sobre el Desarrollo de los Programas	n de empresas sociales y proyectos productivos
Apoyo oportuno de solicitudes	Beneficiarios apoyados con financiamiento del total de solicitudes aprobadas	$\frac{\text{(No. de beneficiarios apoyados con financiamiento en el periodo/ Total de solicitudes aprobadas en el periodo)}}{x100}$ <p><b>SEGÚN EL INFORME TRIMESTRAL DE PROGRAMAS CON REGLAS DE OPERACIÓN DEL PERIODO ENERO – DICIEMBRE DEL EJERCICIO 2008 ELABORADO EL 19 DE ENERO DE 2009 ESTE INDICADOR NO SE APLICA EN TODOS LOS COMPONENTES</b></p>	Trimestral	Porcentaje	Informe trimestral de programas con reglas de operación del periodo enero – diciembre del ejercicio 2008 elaborado el 19 de enero de 2009	



## Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

OBJETIVOS	INDICADORES				MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMA DE CÁLCULO	FRECUENCIA	UNIDAD DE MEDIDA		
Seguimiento oportuno de apoyos	Beneficiarios con seguimiento del apoyo	(No. beneficiarios apoyados en el año t que recibieron visitas de seguimiento / Número de beneficiarios apoyados en el año t) x100	Anual	Porcentaje	Evaluación Interna	
Evaluación de Representaciones	Evaluación integral del servicio en RF por parte de solicitantes de apoyos del FONAES	(No. encuestados que evalúan satisfactoriamente el servicio en las RF en el año t / Total de encuestados año t) x 100	Anual 2008	Porcentaje 91%	Evaluación Externa 2008_2009	



## VI. Evaluación Cualitativa de Empresas Sociales de FONAES

Con la finalidad de evaluar la percepción de los programas de apoyo otorgados por FONAES, se llevaron a cabo cuatro grupos de enfoque integrados por sus beneficiarios, mismos que estuvieron distribuidos en distintos estados de la república, a decir: Chihuahua, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca. En general las dinámicas se conformaron representantes de empresas y grupos sociales, así como personas físicas beneficiarias y cajas solidarias, de ahí que la variedad de ejemplos en cuanto a la aplicación de recursos fue notable.

Las semejanzas o diferencias entre cada uno de las localidades estuvieron atravesadas por la percepción que los sujetos tienen sobre la situación de su estado; de tal forma que en Hidalgo y Oaxaca pudo observarse un amplio sentido comunitario que marcó la mayoría de sus respuestas; mientras que en Guerrero y Chihuahua evidenciaron un sentido más individualista y urbano. Si bien es cierto que lo arriba descrito no es una regla, si funciona como una guía para comprender los sesgos de cada una de las dinámicas grupales.

Como hallazgos trascendentes es posible citar:

- a) En torno a la empresa social: a ésta se le entiende como un grupo organizado fundamental en el desarrollo y progreso de la familia o la comunidad a la que pertenecen los beneficiarios de cada entidad. En su conformación los indicadores básicos son dos: el primero lo representa la **iniciativa** de los propios representantes tanto en el crecimiento de actividades desarrolladas por tradición (negocios familiares) como en la búsqueda de nuevos campos de oportunidad local en el tema agropecuario y la prestación de servicios. En segundo lugar está la **capacidad de organización** en redes de las que se echa mano para integrar a los socios (particularmente la familia). Es importante apuntar que en este último



indicador la agrupación de inicio se basa en el aprovechamiento de lazos de confianza previos a la creación de las empresas.

- b) Administración de las empresas sociales: es posible decir que si bien los sujetos tienen conocimiento de que una buena organización administrativa es básica para el desarrollo de sus negocios, la mayoría no tiene una estructura financiera, ni de recursos humanos bien establecida. Lo anterior se debe a que recurrentemente los manejos se hacen a través de sus usos y costumbres haciendo difícil la incorporación de nuevas prácticas reglamentadas (declaración de impuestos, nómina regulada, etc.) debido al temor que naturalmente provoca la modificación de dichas prácticas.
- c) Percepción del Programa: En todos los grupos la opinión resultó altamente favorable. Los campos de oportunidad que se mencionaron fueron de dos tipos:
- 1) *En las reglas de operación*: pues causó gran confusión los cambios de dichas reglas entre 2007 y 2009 generándose con ello la percepción de que los proyectos fueron denegados debido a la desorganización y no al incumplimiento de requisitos de parte de los concursantes; en otro sentido, dentro de los requisitos se consideró que el registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debía hacerse una vez que se ha ganado el apoyo pues argumentaron que dado al nivel de educación de muchos beneficiarios, así como su estatus socioeconómico, tal registro heredaba más un problema que un beneficio.
  - 2) *En factores externos*: se desea mayor vigilancia en torno a los proyectistas que se recomiendan para la elaboración de los proyectos, pues en ellos ubican el tope para ver aprobadas sus propuestas, así como los mayores niveles de corrupción.

Adjunto a lo anterior, se mostró buena disposición tanto en la comprobación del ejercicio de los apoyos, como a la devolución del mismo a través de un esquema que





identifican como “revolvente”, de ello particularmente les anima el saber que si cumplen, el recurso podría volver a asignárseles para una nueva inversión en sus negocios.

Para finalizar es importante mencionar que por el carácter analítico del presente reporte, se hizo necesario prescindir de los verbalismos hechos durante las sesiones dado que éstos ya fueron reflejados en los documentos parciales cuya finalidad fue descriptiva. Por lo anterior, se recomienda que para conocer las verbalizaciones específicas sobre algún argumento se recurra a los reportes ejecutivos particulares a cada estado.

### VI.1. El vínculo entre su contexto y su ocupación

Las actividades que por tradición se llevan a cabo en cada uno de los estados explorados, no siempre se traducen en condiciones positivas en el emprendimiento de negocios según el punto de vista de los empresarios sociales. Así, mientras para mayoría de los avecindados en Oaxaca y Chihuahua el continuar con las actividades agropecuarias de su localidad es un impulso a la inversión, en estados como Guerrero las personas asumen que es mejor explorar otros campos de oportunidad a través de la modernización de sus propios paradigmas, es decir, desde desprenderse de las clásicas actividades locales hasta buscar otras maneras de cultivar la tierra (Invernaderos). Lo mismo se percibió en Hidalgo, sitio donde la inmigración a los Estados Unidos de Norteamérica es frecuente; en este caso particular algunos de los reunidos regresaron al estado con el objetivo de iniciar un negocio, e incluso, parte del capital que han invertido en sus actividades proviene de familia radicada en el extranjero, motivo por el cual se vieron en la necesidad incursionar en nuevos desarrollos productivos, ya fuese con la incorporación de maquinaria moderna o bien a través de la detección de necesidades no satisfechas en sus lugares de origen.

Por otro lado, cabe destacar que la valoración del contexto en algunos casos se traduce como un problema para el desarrollo empresarial, la percepción de pobreza –en el



caso oaxaqueño- o de falta de atención por parte del ejecutivo federal desde la perspectiva hidalguense, pone de relieve su sensibilidad respecto de las condiciones generales para emprender un negocio. Al respecto, como podrá verse más adelante, pareciera que en ambos casos este estado de indefensión promueve un amplio sentido comunitario que les lleva a valorar las repercusiones de sus proyectos productivos en un beneficio local y estatal.

Desde otro lugar, en Guerrero y Chihuahua los representantes de estas empresas sociales se caracterizaron por tener un razonamiento más ligado a un contexto urbano, por ello es que a diferencia de otras localidades éstos sujetos dimensionan el impacto de sus empresas en un sentido mucho más individual, dejando en segundo plano los beneficios que ello podría dejar a sus comunidades e incluso estados.

Resulta de interés mencionar que el sentimiento de solidaridad fue mucho más evidente en los estados que se declararon como de mayor pobreza (Oaxaca e Hidalgo), desde ahí se asumió que los beneficios que proveen sus empresas inciden en un desarrollo comunitario el cual se percibe como un círculo íntimo. En estos lugares el arraigo a la tierra se presentó con mayor fuerza y como consecuencia la necesidad de conservar sus propiedades en la región. Desde otra óptica, en Guerrero y Chihuahua el sentido solidario se reflejó en círculos cercanos como la familia y el propio desarrollo personal, pues afirmaron que sus estados tienen poca proclividad a trabajar en un sentido comunitario, ya fuese por la lejanía entre los municipios y el escaso interés por mejorar las relaciones entre éstos.

La recomendación específica que surge de esta sección se centra en la idea de que FONAES debe tomar en cuenta a la hora de elaborar sus reglas de operación, generar programas de apoyo y otorgarlos, tomar en cuenta las condiciones de cada contexto, asunto que por otro lado incide en los impulsos que estos sujetos demostraron hacia la conformación de las empresas sociales.



### VI.2. Conformación de las empresas sociales

Independientemente de los contrastes vistos con relación a la influencia que tienen los contextos regionales en el desarrollo de las actividades empresariales, hubo consenso en cuanto a lo que significa empresa social así, de manera espontánea ésta remitió a la idea de *colaboración conjunta*, cuya base además se vincula directamente con la familia. Desde ahí, esa manera de proyectar sus negocios evidenció un sentimiento de trascendencia, es decir, este responde a la necesidad de perpetuar sus actividades a través del tiempo. Adicionalmente dicha situación promovió una sensación de estabilidad, de solidez, que se extiende incluso a un sentido de responsabilidad ya fuese con ellos mismos, con la familia y con la comunidad.

Con base en lo anterior, específicamente la constante aparición de palabras como trabajo, éxito, apoyo a la gente y equipo reflejaron lo que caracteriza a una empresa social, por ello puede decirse que pertenecer, dirigir o crear una empresa social reafirma la idea de *labor en conjunto*, cuya eficacia opinan, puede medirse a través de la prestación de un bien o un servicio.

Entre los indicadores que detonan la creación de una empresa social, de manera contundente se presentaron dos argumentos: la necesidad de ver crecer los negocios emprendidos por la familia y la iniciativa por innovar en los sistemas productivos ya establecidos. En un segundo término la idea de hacer una sociedad en familia resultó ser un impulso de gran relevancia, ya que en su opinión esto implica un terreno fértil para el sentido de bien comunitario, el cual es posible gracias a la confianza de relacionarse con personas no solamente conocidas si no a las que les une un vínculo emocional. De lo anterior se derivan otros detonantes, desde la primaria necesidad de sobrevivencia y el cumplimiento de un sueño, hasta eventos coyunturales en su sociedad que abrieron la posibilidad para crear sus empresas, esto específicamente para banca social. Adjunto a lo anterior también sobresalió como indicador la invitación



que por parte de las autoridades se ha hecho para que a partir de un apoyo pueda desarrollarse un negocio.

De manera particular en Chihuahua se reconoció como impulso el desarrollo de su especialización profesional e incluso la aplicación indirecta de la misma, esto puede explicarse porque del resto de las dinámicas grupales, esta sobresalió por tener varios integrantes con educación universitaria completa o trunca.

Según el punto de vista de los agrupados, una parte insustituible de las empresas sociales está en sus representantes, quienes personifican la figura de un guía local, por lo anterior es posible afirmar que su papel de empresarios se sublima en el líder como el elemento con mayor responsabilidad del éxito o desventura de un negocio. En el mismo orden de ideas, la figura del empresario social se presentó a partir del razonamiento de que más que formarse en aulas se hace a través de la experiencia; en este sentido entre las cualidades que éste debe tener se cuentan el ser un emprendedor con visión y alto sentido de responsabilidad. Al respecto resulta de interés hacer notar que en los estados de Hidalgo y Chihuahua la apropiación del rol empresarial solamente se asume si lleva como apellido el aspecto social, pues hicieron la diferencia entre aquéllos negocios que funcionan gracias a un gran capital de inversión y los que sobreviven a partir de subsidios gubernamentales.

Desde esta perspectiva, los entrevistados asumieron que para que una empresa pueda calificarse de buena depende del trabajo en equipo y no sólo de la labor de quien dirige un negocio, lo cual se hace tangible a través de las relaciones que al interior puedan establecerse. En otro sentido, consideraron de igual importancia la calidad de los productos y servicios que se brinden, así como la dedicación que debe invertirse para que junto a los aspectos ya citados pueda consolidarse en una actividad rentable individual y colectivamente. En contraste, una mala empresa social es fácilmente identificable cuando no cumple con las condiciones mencionadas, lo cual traería como



consecuencia no sólo que los negocios tengan poca durabilidad, sino que se puede generar el riesgo de dividir a la comunidad o bien fracturar a la familia.

Cabe resaltar que los resultados encontrados en cuanto a la conformación de las empresas sociales son de trascendencia para la investigación, pues es la primera fase en donde pudieron encontrarse más acuerdos, lo cual puede aprovecharse para hacer más efectivos los mensajes y canales de comunicación con los beneficiarios, encaminándolos sobre todo, al mejoramiento de sus prácticas administrativas, las cuales, como se leerá en el siguiente apartado, aún se encuentran en vías de desarrollo.

### VI.3. Conocimiento: Empresas sociales y su organización administrativa

Prácticamente sin excepción la idea de organización administrativa se relacionó inmediatamente con el factor económico. Para la mayoría los empresarios sociales el manejo del elemento financiero es el que imprime un mayor reto, especialmente porque a diferencia del gremio de los empleados, el empresario social debe capitalizarse y manejar adecuadamente el fruto de la venta de sus productos o servicios.

Entre los asistentes no hubo quien contradijera la idea de que una sana organización administrativa fuera crucial para el desarrollo de sus empresas, sin embargo, por considerarse microempresarios manifestaron que no se precisaba de una alta sofisticación en los elementos que formalizan el manejo de una empresa (informes, declaraciones, registro de nómina, etc.). Al respecto es de valor puntualizar que sin distinción del ramo empresarial se asumió la falta de capacitación e incluso el interés por ampliar sus conocimientos en el tema.

Las cajas solidarias fueron las únicas organizaciones que francamente se asumieron con un amplio conocimiento en el tema administrativo eso, dijeron, es natural por el carácter de su labor. En este sentido es importante no dejar pasar el hecho que en los



estados que tuvieron representación (Hidalgo y Guerrero) los integrantes de dichas cajas influyeron en las declaraciones de los demás empresarios generando por ello un sentimiento de frustración entre los asistentes, o bien que éstos respondieran en el terreno del deber ser. Dicha situación logró equilibrarse al momento de explorar más a fondo sobre particularidades de los manejos financieros, de recursos humanos y liderazgo.

### *VI.3.1 Administración financiera*

En este tema es posible afirmar que las prácticas se dividieron en dos tipos de manejo, ello influido en buena medida por el número de integrantes de las empresas y el tipo de registro que detentan. El primer tipo lo lideraron aquellos negocios que son empresas y no grupos sociales, éstos tendieron a una conducción administrativa mucho más informal, característicamente dirigida por sus prácticas tradicionales (pagos en efectivo a la nómina, registro de sus ingresos y egresos en libretas, escasas o nulas declaraciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incluso hechas en cero). Dicho grupo no sólo fue el menos informado y capacitado, sino también el más reacio a modificar su sistema establecido. El argumento verbalizado es que dado que hasta ese momento sus empresas han funcionado no ven la necesidad de complicarse con sistemas que les impliquen un mayor consumo de tiempo, además percibir como un riesgo el confiar su administración financiera en profesionistas (como los contadores) que pueden defraudarles, incluyendo en ello un gasto económico que no les es posible subsidiar. Cabe decir que la característica específica de este grupo fue que el que la existencia de sus negocios se da por tradición familiar o bien, si son de reciente creación no creen necesario ampliar su infraestructura.

Los grupos sociales y cajas solidarias representan el segundo tipo en cuanto al manejo de la administración financiera. Resulta interesante que aunque pareciera lógico el hecho de que a mayor número de integrantes mayor vigilancia y organización



económica, para una buena parte de estos empresarios el punto nodal para tener acceso a ello no está en el nivel de educación que tengan sino en el incentivo de mejorar su preparación en dicho rubro. Pareciera que la vulnerabilidad que expresaron por asumirse como gente del sector agropecuario y artesanal les mueve a capacitarse e informarse como parte de su superación personal. Llama la atención que la renuncia a viejos esquemas administrativos se dé a partir de la racionalización de los beneficios que conlleva contratar a un especialista financiero que no sólo les marque la pauta de la forma en la que se deben registrar inversiones y ganancias económicas, sino que sea capaz de hacerse cargo de las declaraciones ante hacienda. En este aspecto consideraron mucho más propio de un buen liderazgo el tener la visión de mantener finanzas sanas pues eso les abre el camino a un crecimiento planificado, duradero, al mismo tiempo que hace posible el acceso a nuevos apoyos no sólo por parte de instituciones gubernamentales sino las comerciales como cajas y bancos. Es importante señalar que si bien no todos los representantes de estos grupos se hacen cargo del aspecto económico, si confían y ven necesaria una figura de dirección o comité administrativo que lo regule.

De manera general, un aspecto positivo de la rendición de cuentas en el tema financiero es la conciencia de informar y registrar el destino del apoyo proporcionado a FONAES (facturas de compra, atención a visitas por parte de los representantes de la institución), o en su defecto pagar puntualmente a las cajas solidarias o cuentas del Fondo Nacional la cuota que les corresponde. Esto se asume como parte de una responsabilidad adquirida con la institución que se puede convertir en nuevas oportunidades de financiamiento. En este tema, en lugares como Hidalgo, Guerrero y Oaxaca las personas se mostraron ampliamente agradecidas con FONAES y permitiendo que sintieran un amplio sentido de lealtad con el mismo.

Por otro lado, un campo de oportunidad en la educación de finanzas saludables está en modificar la mala percepción que se tiene en el rendimiento de cuentas frente a la SHCP, lo cual puede significar un reflejo de la disposición que existe a generar



mecanismos formales administrativos en beneficio de la consolidación de empresas y grupos sociales, además de que marca la pauta para explorar su interés al respecto de crear sistemas de evaluación y seguimiento en cuanto a la rentabilidad de sus negocios.

A modo de conclusión, es de especial importancia equilibrar la percepción de parte de las empresas, grupos sociales y cajas solidarias en cuanto a la formalización de su administración económica. Dicho reto puede verse superado mediante una capacitación flexible que considere las circunstancias de cada uno de los negocios, lo cual, además abonaría al cumplimiento del objetivo de FONAES en cuanto a generar una cultura entre sus beneficiarios en el tema de empresas autosustentables y maduras.

### *VI.3.2 Administración de recursos humanos*

Desde la perspectiva racional, comunicación y reglamentación son los dos elementos clave para el manejo de personal según la perspectiva de estos sujetos. En este punto, vale la pena destacar que dichos factores deben aplicarse a todos los miembros de las empresas y grupos sociales aún y cuando los integrantes pertenezcan al núcleo familiar.

La comunicación fue expresada como un ejercicio que se construye a través del tiempo y que necesariamente debe ser bidireccional, esto quiere decir que –en el ideal, tanto el líder como las personas que dependen de él tienen la obligación de expresarse y escuchar prácticamente cualquier tipo de mensaje, ello en particular con los empleados que no pertenecen al círculo cercano de la dirigencia de los negocios. En este orden de ideas los empresarios se asumen como los responsables de generar canales de comunicación eficientes, evitando –deseablemente, echar en saco roto las sugerencias u observaciones que sus colaboradores expresan.





La importancia de implementar reglas de comportamiento y convivencia fueron específicamente remarcadas por los representantes que tenían mayor preparación académica, eso se entiende particularmente porque su formación proviene de las áreas humanísticas y administrativas.

En un sentido emocional los empresarios coincidieron en que la confianza como un valor incorporado a la filosofía de sus empresas es un ingrediente necesario para la dinámica laboral. Al respecto los representantes de negocios netamente familiares enfatizaron en que no hay que dar por hecho el que por su condición dicho valor se ejerza sin un esfuerzo del dirigente. Por otro lado, para los que trabajan con personas ajenas a su círculo íntimo ya que necesariamente impacta

Es pertinente subrayar que para los grupos sociales el tipo de relación que debe establecerse en sus empresas tiende hacia la horizontalidad, mientras que para los empresarios sociales y cajas solidarias (aún y cuando algunas de ellas tienen consejos coordinadores) la tendencia es hacia la verticalidad. En este sentido es preciso entender que dichos esquemas no son cerrados o totalitarios, sino que surgen de la percepción de lo que los entrevistados, al mismo tiempo que abren el camino para generar futuras investigaciones que tengan por objeto ver más de cerca su dinámica interna.

#### VI.4. Conocimiento y percepción: apoyos a empresas sociales

SAGARPA y FONAES fueron las instituciones más citadas en torno a los programas de apoyo. De manera general, los sujetos dijeron que sin importar la lejanía de sus comunidades, la manera en la que tuvieron conocimiento sobre los apoyos (en específico de FONAES) fue o bien a través de medios masivos de comunicación o vía sus propios socios, vecinos, amigos e incluso existieron casos donde al acercarse directamente a las instituciones oficialmente se les orientó en la manera como obtener el recurso. La percepción alrededor de los apoyos fue altamente positiva, se consideró



que si bien los trámites pueden ser difíciles, largos o hasta engorrosos, vale la pena invertir tiempo y dinero en ellos pues les representan un camino hacia la consolidación de sus negocios. Es de relevancia citar que los empresarios avecindados en Oaxaca fueron no sólo los que han obtenido mayor acceso al financiamiento por parte de los programas gubernamentales, sino que además mostraron un mayor conocimiento en cuanto a la tramitología y los lugares oficiales donde se puede acudir.

### *VI.4.1 Percepción de trámites y otorgamiento de apoyos FONAES*

En cada una de las dinámicas grupales se citó puntualmente cada uno de los requisitos para concursar por los apoyos, al respecto en la mayoría de los casos, sin importar si eran grupos o empresas sociales se hizo notar que muchos de los requerimientos solicitados no eran cubiertos por las empresas, de ahí que el hecho de registrarse formalmente como tales e incluso darse de alta ante hacienda resultó un esfuerzo inesperado por los asistentes.

Con base en lo anterior la dificultad de concluir el proceso administrativo que conllevan las reglas de operación estuvo marcado tanto por la inversión económica, así como el tiempo que se debe esperar para saber si fueron seleccionados los proyectos o no. En este sentido, abona a una percepción negativa el verse en la necesidad de reiniciar el trámite a causa de las reglas de operación.

En cuanto al tema específico de las reglas de operación el grueso de las observaciones se centró por un lado en la cantidad de requisitos que se solicitan y por otro los cambios inesperados tanto de las administraciones como de los propios requisitos. Al respecto, los sujetos manifestaron una sensación de incapacidad por saber cómo cumplir con ellos, de ahí que en lugares como Hidalgo y Oaxaca se espere que FONAES acceda a no solicitar el registro ante la SHCP hasta que los proyectos hayan sido seleccionados. En contra partida en el caso de Chihuahua y Guerrero el panorama se presentó distinto,



ya que sus empresarios consideraron natural las exigencias de FONAES pues reconocen que en sus localidades existió el manejo ilícito de los recursos por parte de personas que o bien se hacían pasar por empresarios, o simplemente constituían negocios y luego los dejaban abandonados. Resultó interesante que en Oaxaca y Guerrero las personas asociaran la exigencia de las reglas de operación con la idea de se les otorgan préstamos y no apoyos reembolsables en beneficios de sus negocios.

En lo que se refiere al desempeño de los servidores de FONAES la percepción fue positiva, ya que los agrupados dijeron no haber visto o saber de prácticas ilegales por parte de dichos funcionarios, así que se les calificó de honestos y confiables. Sin embargo, no pudo decirse lo mismo de los proyectistas. En el caso específico de Hidalgo la gente señaló constantes engaños por parte de este gremio, dijeron que dicha práctica era común tanto entre la lista que proporciona FONAES como otras a las que tienen acceso. Por lo anterior, se consideró como transparente la manera en que se seleccionan los proyectos, especialmente porque afirmaron que el proceso se lleva a cabo con el cuidado necesario, pero además de acuerdo a su experiencia notaron que la repartición de recursos se hace de manera equitativa, ya que incluye proyectos de empresas recién formadas o de mucho tiempo de conformación. Solamente en Chihuahua se consensó en que el financiamiento debe ir dirigido a las empresas que ya hayan demostrado ser sustentables o rentables.

En el tema de la rendición de cuentas, en la mayoría de los casos se mostró confusión en cuanto a las obligaciones que el FONAES de ellos demanda, sin embargo, desde su experiencia consideraron pertinentes los mecanismos que a su proyecto habían asignado (reporte de facturas, visitas para verificar la compra de materiales y equipo, reposición del capital). El esquema de revolvencia para la devolución de los apoyos fue bien recibido en cada uno de los estados esencialmente por que tienen la seguridad que al final ese capital podría traducirse en beneficios directos para sus empresas.



Por otro lado, de manera positiva se evaluaron las visitas que hacen los servidores de FONAES a los negocios para verificar que realmente éstos existen, dicho asunto abonó a mejorar su sentido de compromiso, al mismo tiempo que permite un sentimiento de cercanía con los funcionarios de la institución. Por otro lado, tanto a empresarios, como grupos y cajas solidarias este sistema de evaluación les resultó un motivador ya que es una medida para demostrar que sus negocios van por buen camino.

Para finalizar, según estos empresarios sociales, el punto trascendente de la comprobación de recursos es cumplir, ya que ello refleja la calidad del liderazgo y la fortaleza de sus negocios, abriéndoles, al mismo tiempo el camino a la consolidación y permanencia de sus negocios.

### *VI.4.2 Conocimiento y percepción de FONAES*

Sin excepción la percepción en torno a la institución y colaboradores de FONAES fue altamente positiva por considerarse que cumple con la noble misión de apoyar a emprendedores con bajos recursos. Así pues, desde el punto de vista racional los sujetos se sintieron correspondidos en cuanto a la formalidad y limpieza de los mecanismos de selección llevados a cabo para otorgar los apoyos, aún y cuando el proceso para acceder a ellos les resulte difícil o largo.

Cabe destacar que el Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad es vista como un ejemplo a seguir en torno al cumplimiento de objetivos y formalidad de los compromisos hechos con los ciudadanos, particularmente porque ésta es una institución gubernamental y según los entrevistados, tradicionalmente la imagen que se tiene de las empresas federales es altamente negativa.

En el terreno proyectivo, FONAES se perfiló como una figura que es altamente confiable lo cual incide en un sentido de apropiación de la institución por parte de los



empresarios sociales. Este punto resulta importante porque justo ahí es donde se vincula directamente con el lado emocional desencadenando emociones como respeto y agradecimiento. Lo anterior deja ver el nivel de penetración que tiene el otorgamiento de recursos pero siempre atravesado por su carácter institucional, desde este aspecto, los sujetos ven con buenos ojos que los servidores de las representaciones locales sean vecinos del estado. Esta imagen es un elemento positivo que puede potencializarse desde el punto de vista de la comunicación, reafirmando su posicionamiento local.

Los campos de oportunidad del Fondo Nacional se traducen más bien en generar una dinámica de comunicación más clara en momentos coyunturales como los cambios de las reglas de operación, al mismo tiempo que se demanda que exista un mayor seguimiento de aquéllos proyectos que pasan por el trámite de administraciones o reglas anteriores y que con los cambios se ven forzados a reiniciar el ejercicio administrativo de concurso. Este último aspecto destacó en los estados de Oaxaca e Hidalgo.

### VI.5. Recomendaciones

#### VI.5.1 *Reglas de operación / RUBRO: selección de beneficiarios*

- a) **Corto plazo:** Los beneficiarios (especialmente en los ejercicios llevados a cabo en Oaxaca e Hidalgo) criticaron enfáticamente tanto el tiempo como el dinero invertido en sus proyectos al verse en la necesidad de reiniciar el proceso cuando se modificaron las reglas de operación entre 2007 y 2009. Por otro lado, estos empresarios dijeron haber percibido confusión entre los representantes de FONAES y los aspirantes al no tener claro si continuarían su trámite con base en las reglas que lo iniciaron o las nuevas.



Por lo anterior se recomienda generar un *adendum* que (considere para futuras ocasiones) a aquéllos proyectos que concursaron con base en reglas anteriores para que puedan continuar su proceso solamente modificando los requisitos que no concuerden con el nuevo planteamiento de operación.

A la par es importante proporcionar capacitación a los representantes locales de FONAES para que a su vez puedan asesorar ampliamente en qué consisten los cambios a las reglas de operación; qué aspectos de sus proyectos hay que modificar, así como cuáles son las nuevas obligaciones de las personas que concursan por los beneficios.

- b) **Mediano plazo:** Considerar la posibilidad de modificar el requisito del registro de las empresas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como parte de la condicionante para obtener el apoyo y no necesariamente para concursar por él. Al respecto, en las representaciones locales resultaría benéfico organizar a manera de curso introductorio, un espacio donde se explique qué es la responsabilidad fiscal, así como sus beneficios y obligaciones. Se pretende que con ello las empresas a la hora de recibir los apoyos cumplan con sus declaraciones y de manera alterna se fomente la conciencia sobre buenas prácticas financieras. Por otro lado, la implementación de esta recomendación podría ayudar a que las empresas tomen una personalidad jurídica formal, al mismo tiempo que podrían emplear el apoyo para organizarse más eficientemente y acceder a nuevos subsidios por parte de FONAES.
- c) **Largo plazo:** Sería deseable que FONAES a la hora de elaborar sus reglas de operación, crear programas de apoyo e incluso otorgarlos tome en cuenta las condiciones de cada contexto. Un ejemplo sería el verificar la correspondencia entre la capacidad de ingresos de los sujetos frente a la inversión que deben hacer para generar un proyecto que tenga oportunidad en el concurso (esto podría aplicar especialmente para las empresas de reciente creación). En este



mismo orden de ideas, el nivel de alfabetización de ciertas regiones resulta otro aspecto importante a considerar, ya que durante las dinámicas grupales se observó que el analfabetismo solía entorpecer y daba pie a pretextar la comprensión de las reglas de operación, así como la formalización de los procesos operativos de las empresas e incluso la rendición de cuentas.

### *VI.5.2 Mejoramiento: Gobernanza interna de las empresas*

Bajo la lógica de mejorar los procesos administrativos internos y que por ende se genere una cultura administrativa sana, que coadyuve a la prolongación de los negocios en el tiempo, se sugiere:

- a) **Corto plazo:** Se recomienda que las prácticas administrativas de las empresas y sociedades que pertenezcan a comunidades indígenas-campesinas estén sujetas a una fuerte supervisión local y tradicional tales como mayordomos o consejeros comunales (impulsado desde las representaciones locales de FONAES), mientras en otras localidades la supervisión podría atender a prácticas modernas, estandarizadas. En ambos casos FONAES requiere dar seguimiento, de ahí que, considerando los argumentos en los grupos de enfoque, podrían implantarse en las reglas de operación dos opciones a escoger: llevar una contabilidad en el sentido normalmente aceptado (empresas incrustadas en prácticas modernas) o bien aceptar un testimonio (acta, constancia) de los involucrados relativo al buen manejo de los recursos recibidos (empresas en ámbitos tradicionales).
  
- b) **Mediano Plazo:** Impulsar desde las representaciones locales y como parte de las obligaciones de los beneficiarios, el llevar a cabo un ejercicio donde se elaboren lineamientos de operación interna, aplicables al contexto de sus propias empresas. Dichos lineamientos deben contemplar especialmente el manejo de recursos humanos (lo laboral) y la sana ejecución del liderazgo. Dentro de la



misma lógica, como parte de los deberes de los beneficiarios sería deseable que avanzaran en sus facultades de gobernanza interna, a través de escalar los lineamientos a reglamentos (estatutos) mismos que fungirían como mecanismos de acción organizada al interior de las empresas. Esto permitiría dar la solidez necesaria a las empresas para hacerlas sustentables gracias a un mejor manejo del apoyo otorgado por FONAES; al mismo tiempo que haría posible que dicha institución obtuviera mejores evidencias para su evaluación.

- c) **Largo Plazo:** Buscar en las empresas que hayan recibido más de un apoyo el que logren generar procesos de evaluación alrededor del cumplimiento de sus administrativas. Esto ayudaría si a la par (por medio de la capacitación) se busca la apropiación de la nueva lógica de evaluación, comprobación y revolvencia de los beneficios otorgados por FONAES, especialmente porque cabe la posibilidad de que esos apoyos hayan sido recibidos con base en reglas de operación anteriores a las vigentes.

### *VI.5.3 Mejoramiento: Sustentabilidad de las empresas*

Para poder llevar a cabo lo que a continuación se presenta, se sugiere emplear los indicadores base que llevan a la conformación de los negocios: **iniciativa** y **capacidad de organización**, lo anterior considerando la importancia que guarda el bien de la familia y la comunidad.

- a) **Corto plazo:** Es importante en cuanto a la verificación del ejercicio de los recursos, comprender la lógica organizativa de las empresas y grupos sociales, pues su funcionamiento necesariamente impacta la rendición de cuentas a FONAES, sobre todo si se comprende que la idea de comunal implica responsabilidad y supervisión al interior del grupo, y por ello y las energías que demanda consensuar, se presta menor atención a la supervisión externa. De ser





así, quizá habría dos tipos de seguimiento a implantar: uno básicamente contable y otro que requiriera la constancia del grupo respecto al manejo financiero.

- b) **Mediano plazo:** A través de la formalización administrativa (gobernanza interna), se recomienda aprovechar el sentimiento de solidaridad que existe al interior de las empresas, así como la búsqueda de su existencia a través del tiempo para generar mecanismos de concientización en lo que se refiere a la comprobación de uso de los recursos, o bien, si es el caso, la devolución de los mismos, utilizando como argumento base la factibilidad de acceder a nuevos financiamientos mediante la muestra además de una planeación de negocios clara y sustentable. Al mismo tiempo, las representaciones locales pueden crear estrategias de competencia bajo el esquema de “empresariado responsable” publicando los resultados de las empresas que han cumplido puntualmente con sus comprobaciones, dándoles incluso como insumo algún incentivo durante las ferias FONAES.
  
- c) **Largo plazo:** Impulsar, desde las representaciones locales de FONAES, la conformación de redes de beneficiarios que permitan la creación o ampliación de las cajas solidarias. Lo anterior se haría factible gracias al involucramiento que entre los propios empresarios existiría, dando cabida a la apropiación de las cajas, además de que a largo plazo éstas podrían encontrar la solidez necesaria que requieren.

Lo anterior también puede aprovecharse para generar talleres de capacitación administrativa e intercambio de experiencias, así como fomentar el intercambio comercial entre las empresas.



## VII. Conclusiones de la Evaluación de Impacto

- C. FONAES no cuenta con los elementos de información necesarios para realizar una Evaluación de Impacto estándar de los diferentes apoyos y vertientes del programa. En especial, la confiabilidad de la base de datos con que cuenta el programa es escasa. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.1)
- R. Al respecto, se considera necesario que para permitir una evolución periódica del desempeño de los proyectos productivos apoyados por el mismo, a fin de mejorar el diseño, operación e impacto del programa, y corregir oportunamente cualquier deficiencia que se presente, FONAES deberá, entre otros elementos, desarrollar bases datos de empresas sociales apoyadas por el programa confiables, y utilizar grupos de control para hacer inferencias adecuadas sobre el diseño e impacto de los diferentes apoyos y vertientes del programa. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.1).
- C. La escasa confiabilidad de las bases de datos con que cuenta el programa se reflejó en la elevada tasa de “no respuesta” registrada en el trabajo de campo. La muestra de la presente evaluación se diseñó para que fuera la base de un panel de datos para futuras evaluaciones; sin embargo, la misma no consideró que la tasa de “no respuesta” que se enfrentaría sería del 41.7%, ya que dicha magnitud de la “no respuesta” nunca se había observado en trabajo alguno de evaluación de políticas públicas o programas sociales realizado por el equipo evaluador, o registrado en fuente alguna disponible públicamente. Al respecto, se considera que la construcción de un panel estadísticamente robusto para futuras evaluaciones requerirá de un tamaño de muestra al menos tres veces más grande que el considerado en la presente evaluación, para tomar en cuenta una



tasa de no respuesta de la magnitud registrada, y al menos dos años adicionales de levantamiento. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.1).

- R. Con base en la hipótesis 1, se observa que las mujeres siguen presentado diferencia con respecto a los hombres en términos de consolidación de sus proyectos productivos. Puede afirmarse que dicha diferencia es un reflejo de que las mujeres pertenecen a un sector vulnerable, por lo que se recomienda al programa detectar las debilidades de una empresa cuya responsable sea una mujer. Dichas debilidades pueden deberse a diversos factores: Giro de la empresa, entorno cultural en el que se llevan a cabo los proyectos, nivel de capacidades de las mujeres apoyadas por el Programa, entre otros. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- R. Con base en las hipótesis 2 y 3, se recomienda al programa descartar apoyos a responsables que sean demasiado jóvenes o con demasiada edad, ya que este factor puede influir negativamente en la consolidación de las empresas. Sin embargo, cómo se menciona en la parte de diseño, el programa debe tomar características de edad para otorgar apoyos. En este caso, debe favorecer a las empresas sociales que den trabajo a personas de la tercera edad e incluso a personas muy jóvenes sin experiencia laboral. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- R. Con base en la hipótesis 4, se recomienda al programa que tome en cuenta el nivel de escolaridad de los responsables del proyecto a fin de incrementar la probabilidad de consolidación de las empresas, ya que se observa que entre mayor grado de escolaridad, mayor probabilidad de tener crecimiento en las ventas de la empresa. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)



- C. Con base en la hipótesis 9, se determina 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. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- R. Al tomar en cuenta los resultados de la hipótesis 10 – donde se que las empresas que no tuvieron un estudio de factibilidad para iniciar o abrir su negocio tienen probabilidad de tener incrementos en sus ventas mensuales y ganancias anuales, con respecto a aquellas empresas que tuvieron estudios de conveniencia –, se recomienda, implementar un filtro más robusto para determinar los proyectos de apertura que serán apoyados por FONAES. En este sentido, el papel del Mentor con amplia experiencia profesional y empresarial en la incubación y consolidación de empresas sociales que se propone podría reducir esta problemática. Por otro parte, estos apoyos para realizar estudios de factibilidad tienen impactos positivos en la probabilidad de que aumenten los ingresos de los beneficiarios del programa (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- C. Al tomar en cuenta los resultados de la hipótesis 13, se determinó que los “apoyos para la ampliación de empresas” tienen un efecto positivo en las ganancias anuales. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- C. Con base en la hipótesis 14, 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. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- R. Al respecto, dados los resultados de las hipótesis 10 y 14, se recomienda, como se hizo en el apartado de diseño, que la calidad y seriedad de los estudios



de factibilidad deben de ser analizados por separado, ya que uno presenta una reducción en la probabilidad de los cambios de las ventas y ganancias, bajo ciertos supuestos, y el otro incrementa la probabilidad de cambios en ventas. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)

- R. De acuerdo a los resultados de la hipótesis 15 – 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 –, 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. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- R. Con base en los resultados de la hipótesis 16 – 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 –, 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 evaluar el impacto de las ferias de FONAES (Anexo 3 de promoción comercial). Asimismo, se encontró evidencia de que estos apoyos tienen efectos positivos en el número de empleos generados por las empresas sociales. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- C. De acuerdo a los resultados de la hipótesis 17, que 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 tienen un efecto positivo en las ventas de



las empresas sociales. Asimismo, dichos apoyos tienen efectos positivos en los ingresos de los beneficiarios del programa (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)

- C. Con base en los resultados de la hipótesis 10, 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. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- C. 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. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II.2)
- C. 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. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto II).
- C. Respecto a los resultados del análisis de consolidación, se encontró que 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. Sin embargo, las empresas productivas que reciben apoyo de otras fuentes diferentes que FONAES presentan una consolidación más rápida. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto III.1.3).

- R. Al respecto del apoyo otorgado por otras instituciones, se puede inferir que los mismos consisten en préstamos, más que subsidios del tipo otorgados por FONAES. Esto señala que en futuras evaluaciones del programa se debe intentar distinguir entre el efecto de un subsidio y el efecto de un préstamo, para analizar cuál de ellos permite una mayor consolidación ya que, en principio, por los resultados, señalan que la modalidad de préstamo está más correlacionada con la consolidación de los proyectos productivos. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto III.1.3).
- C. Al respecto de los apoyos para Facultamiento se observa que dichos apoyos tiene un efecto negativo en la consolidación de las empresas sociales con respecto a aquellas que no tuvieron apoyos de Facultamiento. Asimismo, se observa que el 47% de los apoyos otorgados a las organizaciones sociales son apoyos para la formación o acompañamiento, mismos que se llevan a cabo bajo convenios que imposibilitan a FONAES tanto el supervisar a los participantes de los mismos, como a sus resultados. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto III.1.3).
- R. Dado que el apoyo de facultamiento que ofrece FONAES tiene un impacto negativo en la consolidación de las empresas, y que la mitad de estos apoyos son talleres o cursos de capacitación técnica los cuales han ido creciendo en los últimos años, se debe revisar más a fondo la calidad y el contenido de dichos talleres o cursos, a fin de detectar el porqué influyen negativamente en la consolidación de las empresas. Asimismo, se debe revisar el desempeño de las organizaciones sociales al respecto de las actividades de Facultamiento. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto III.1.3).



- C. Al respecto de los apoyos otorgados por el programa la creación de cajas solidarias o la apertura de nuevas sucursales de empresas sociales de financiamiento (ESF) en operación, en el caso de los las ESF autorizadas como EACP o en prorroga condicionada, o en el de las ESF, reguladas y supervisadas conforme a la legislación vigente en la materia, este tipo de apoyo resulta acertado pues apoyar a ESF que cumplan con la legislación vigente y que se encuentran consolidadas (reconocidas como EACP, por la CNBV) o en camino a lograr dicha consolidación, para la apertura de nuevas sucursales en zonas de interés para el Programa y específicamente para la Dirección General de Finanzas Populares genera amplios beneficios.

Lo anterior se debe a que las ESF pueden incrementar sus montos de capital y su escala de operación lo que repercute de manera positiva en su búsqueda de consolidarse como EACP, mientras que el Programa logra apoyar una empresa social. Además el apoyo a la banca social por parte de FONAES conlleva un objetivo más amplio de mediano y largo plazo, pues al desarrollar una alternativa de ahorro y financiamiento para la población objetivo del mismo, contribuye al desarrollo de un sistema que puede constituirse en una alternativa viable y sustentable al mismo Programa.

Sin embargo, en el caso de los grupos o empresas sociales que hayan sido Beneficiarios del FONAES o cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal, para abrir o ampliar sus negocios; de los grupos de habitantes de microrregiones o polígonos urbanos de pobreza, formalmente constituidos; o de otros grupos de personas formalmente constituidos, cuyos miembros acrediten escasez de recursos, no se justifica el apoyo para la puesta en marcha de una ESF pues este tipo de empresa social, requiere de un acervo tanto de capital humano como de capital financiero, además de una solida organización de los socios, que difícilmente pueden poseer estos beneficiarios objetivo, por lo





cual este apoyo debe estar dirigido a la apertura de una sucursal de otra ESF en operación que cumpla con los requisitos anteriormente descritos. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto IV.2).

- R. Los apoyos otorgados por el programa la creación de cajas solidarias o la apertura de nuevas sucursales de empresas sociales de financiamiento (ESF) en operación, debe limitarse exclusivamente a las ESF autorizadas como EACP o en prórroga condicionada, o en el de las ESF, reguladas y supervisadas conforme a la legislación vigente en la materia, pues este tipo de empresa social, requiere de un acervo tanto de capital humano como de capital financiero, además de una sólida organización de los socios, que difícilmente pueden poseer otros tipos de beneficiarios. (Sustento: Información de Gabinete y de Campo, Impacto IV.2).



## Bibliografía

- Acosta, Romero (2000). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 2000, Pag.67.
- Adams, D.W., and Von Pischke (1992). *Microenterprise Credit Programs: Déjà vu“ World Development*. 20. October 1992. Pp. 1463-78.
- Aldunate, Eduardo (2004). *Metodología del Marco Lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Boletín del Instituto. 30 de octubre de 2004. LC/IP/L.249. Página 36
- Allen, David and McCluskey, Richard. (1990). *Structure, policy, services, and performance in business incubator industry*. Entrepreneurship: Theory and Practice, pg. 61-67.
- Álvarez-Gayou, J. L. (2005). *Cómo hacer investigación cualitativa*. Fundamentos y metodología. Paidós, México
- Amin, Ash y Nigel Thrift (ed.) (1995). *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford University Press. Cap. 1. Pp. 1-22.
- Aranda Orozco, Ana Teresa (2006). *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*. México Distrito Federal. [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/cuentas/Informe\\_Rendicion\\_Cuentas\\_1A\\_ET\\_APA.pdf](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/cuentas/Informe_Rendicion_Cuentas_1A_ET_APA.pdf)
- Aranguren M<sup>a</sup> José, Larrea Miren y Peña, Iñaki (2001). *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
- Arfouch, L. (1995). *La entrevista, una invención dialógica*. Paidós, Barcelona.
- Arocena (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela. Pp. 12-26.
- Baker, Judy (2000). *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Curso *Monitoreo y Evaluación*; [www.iadb.skillport.com](http://www.iadb.skillport.com)



- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*; Anexo I. La matriz del marco lógico. Washington.
- Banco Mundial (2003). *Developing and Implementing Local Economic Development: Strategies and Action Plans*.
- Banco Mundial (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: manual para profesionales*. Washington D.C.
- Banco Mundial (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoque*.
- Barro y Sala-i-Martin (1991). *Economic Growth*, Cáp. 11 y 12.
- Barrow, Colin (2001). *Incubators: a realist's guide to the world's new business Accelerators*. UK. John Wiley & Sons, Gómez.
- Bas, Enric (1999). *Prospectiva, herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Begg, Iain y David Mayes (2000). *Decentralized Industrial Policy" European Planning Studies*. Vol. 8, No. 2. Pp. 149-156.
- Bernardino Mata (1990). *La cuestión económica en las organizaciones autogestivas*. México; Fundación Friedrich Naumann/PRAXIS.
- Bishop, Christopher (2006). *Pattern Recognition and Machine Learning*. Springer.
- Bouckaert y Steven Van de Walle (2003). *Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators*. International Review of Administrative Sciences. Geert. vol. 69.
- Buddelmeyer, Hielke (2003). *An Evaluation of the Performance of Regression Discontinuity Design on PROGRESA*. IZA Discussion Paper No. 827.
- Burachik, Gustavo (2002). *Supervivencia de nuevas empresas industriales: una reseña de la literatura*. Desarrollo Económico, Vol. 42, No. 165. Abr. - Jun., 2002. Pp. 85-116.
- Cámara de Diputados (2009). *Versión estenográfica del Segundo Foro Internacional Respuesta a la Crisis: Economía Social y Solidaria*, realizado del 18 de marzo de 2009.



- Cameron A.C. y P.K. Trivedi (2009). "Microeconometrics Using Stata". STATA-Press.
- Cappellin, R. (2001). *The governance of regional networks and the process of globalization*, in M. Chatterji (ed.) *Globalization and economic reforms*, Edward Edgard Publishing Inc.
- Carol H Weiss (1998). *Evaluation*. Prentice Hall. Nueva Jersey, segunda edición.
- Carol H. Weiss (2001). *Theory-based evaluation: theories of change for poverty reduction programs: Evaluation and Poverty Reduction*, World Bank Series on Evaluation and Development. Volumen 3.
- Cartwright Jennifer, Khandker, Shahidur P., y Pitt, Mark M. (2003). *Does Micro-credit Empower Women?: Evidence from Bangladesh*. World Bank Policy Research Working Paper 2998. March 2003.
- Chermack, T.J. and Kasshanna, B.K. (2007). *The use and misuse of SWOT analysis and implications for HRD professionals*. *Human Resource Development International*. Vol 10, No 4, December 2007. Pp 383-399.
- Colegio de México A.C. (2007). *Evaluación de Consistencia y Resultados de FONAES 2007*.
- Coleman (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Cap.1.
- Cook, T. Y Reichard (1998). *Métodos cualitativos y cuantitativos de investigación*. Madrid: Morata.
- Cordera Campos, Rolando; Lomelí Vanegas Leonardo (1999). *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la oficina Regional de la FAO para América Latina. Estudios para el Seminario Latinoamericano de experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una reorientación de las políticas*. RIMISP, Santiago de Chile. Facultad de Economía, UNAM. Junio 1999. [www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1728](http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1728) (Septiembre 2009)
- Córtés, F. (2000). *Algunos aspectos de la controversia entre investigación cualitativa e investigación cuantitativa*, Argumentos: estudios críticos de la sociedad, no. 36, Agosto. 2000.
- Cortés, Josefina (2000). *Orden Jurídico Administrativo y Mejora Regulatoria*. ITAM-COFEMER, México, 2001. Pág. 32.
- Cottler Pablo (2001). *Las Entidades Microfinancieras del México Urbano*, UIA, México.



- Counts Alex (2004). *El Microfinanciamiento y el reto del Desarrollo Mundial. Perspectivas Económicas*. Febrero 2004. <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0204/ijes/counts.htm>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006). *Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD)*. Bogotá.
- Diario Oficial de la Federación (2006) *Modificaciones de las Reglas de operación del Programa Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad*. México.
- Diario Oficial de la Federación (2006). *Criterios para Distribuir los Recursos Presupuestales de 2007 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en "Reglas de operación del Programa Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad para el ejercicio fiscal 2004"*. México.
- Diario Oficial de la Federación (2007). *Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos a Empresas en Solidaridad, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2007*. Disponible en línea en: <http://www.fonaes.gob.mx/pdf/Reglas%20de%20operacion%20FONAES.pdf>. 2007.
- Diario Oficial de la Federación (1991). 4/12/1991. <http://www.fonaes.gob.mx/pdf/na/1/D041291.pdf>. Septiembre 2009.
- Dieter et al (Comps.) (1992). *La empresa social y sus problemas de organización*. Fundación Friedrich Naumann/PRAXIS. México.
- Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES) (2001). *Metodología para la elaboración de la matriz de marco lógico. Documentos de evaluación de impacto*, Santiago de Chile.
- Dosi, G. (1988). *Sources, procedures and microeconomic effects of innovation*. Journal of Economic Literature, 26, 1120-1171.
- Ejecutivo Federal. *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*.
- Ewa Les y María Jeliaskova (2007). *The Social Economy Building Inclusive Economies*. editado por Antonella Noya y Emma Clarence, Capítulo 6. 30 de octubre del 2007. Pp. 190 – 208.
- Félix Cadena (1992). *La empresa social y sus problemas de organización*. Fundación Friedrich Naumann/PRAXIS. México.



Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. *Acuerdo de Organización y funcionamiento de la Coordinación General del Programa Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.*

George G. Judge, R. Carter Hill, William E. Griffiths, Helmut Lutkepohl, and Tsoung-Chao Lee (1988). *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*. 2nd ed. John Wiley & Sons.

Gereffi (1999). *International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain*, in *Journal of International Economics*, Vol. 48, No. 1, July 1999. Pp.37-70.

Gobierno de Chile Ministerio de Hacienda (2005). *Aplicación de Instrumentos de Evaluación del Desempeño La Experiencia Chilena*. Septiembre 2005

Godet, Michel (1993). *Prospectiva y Planeación Estratégica*. S.G. Editores, Barcelona.

Gómez, Liyis (2008). *Evaluación del Impacto de las Incubadoras de Empresas: Estudios Realizados*. [www.redetis.org.ar /node.php?id=100482...4418](http://www.redetis.org.ar/node.php?id=100482...4418).

Goodstein, Leonard (2004). *Planeación estratégica aplicada*. Mc Graw Hill.

Greene, W. (2002). *Econometric Analysis*, 5th edition ed. Prentice Hall Pearson Education, NJ. 2002.

Hahn, Jinjong, Petra Todd and Wilbert Van der Klaauw (2001). *Identification and Estimation of Treatment Effects with Regression-Discontinuity Design*. *Econometrica* 69 (1). Pp. 201-209.

Heckman, J. y Smith, J. (1995). *Assessing the Case for Social Experiments*, *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 9, No. 2. 1995. Pp. 85-110.

Heckman, J., Tobias, J., y Vytlačil, E. (2001). *Four Parameters of Interest in the Evaluation of Social Programs*, *Southern Economic Journal*, Vol. 68, No. 2. Pp. 210-223.

Hill, T. & R. Westbrook (1997). *SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall*. *Long Range Planning* 30 (1). Pp. 46–52. doi:10.1016/S0024-6301(96)00095-7.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Plantación Económica y Social ILPES (2004). *Metodología del Marco Lógico*. Boletín No. 15.

Jean-Louis Laville, Benoit Levesque y Marguerite Mendell (2007). *The Social Economy Building Inclusive Economies*, editado por Antonella Noya y Emma Clarence, Capítulo 5. Pp. 157 – 165.



- Johannison, Bengt. y A. Nilsson (1989). *Community Entrepreneurship - Networking for Local Development*. Journal of Entrepreneurship and Regional Development. Vol 1, No 1. Pp 1-19.
- Joy A. Frechtling, Laure Metzger (1997). *Sharp User-friendly handbook for mixed method evaluations*.  
[http://books.google.com.mx/books?id=yJ\\_VxpkVyi0C&dq=Frechtling+and+Sharp  
&printsec=frontcover&source=bl&ots=eB0lzW41zm&sig=JcOFJI9eMh\\_pkdJyxIUa  
d9UCdm8&hl=es&ei=61QcS538H8KUtgfCidzgAw&sa=X&oi=book\\_result&ct=resu  
lt&resnum=1&ved=0CAgQ6AEwAA#v=onepage&q=&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=yJ_VxpkVyi0C&dq=Frechtling+and+Sharp&printsec=frontcover&source=bl&ots=eB0lzW41zm&sig=JcOFJI9eMh_pkdJyxIUa_d9UCdm8&hl=es&ei=61QcS538H8KUtgfCidzgAw&sa=X&oi=book_result&ct=resu<br>lt&resnum=1&ved=0CAgQ6AEwAA#v=onepage&q=&f=false)
- Khandker, Shahidur R. (1998). *Fighting Poverty with Microcredit*, Experience in Bangladesh. World Bank and Oxford University Press.
- Khandker, Shahidur R. (2003). *Microfinance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh*. Policy Research Working Paper 2945. January 2003.
- King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton.
- Kotler, P. (1987). *Strategic marketing for Non-Profit Organizations*. Engelwoods, Cliffs, NJ: Prentice 3rd ed.
- Les, Ewa (2008). *El tercer sector en la Polonia de la Postransición*. Revista Española del Tercer Sector. Número 10. Septiembre-diciembre, 2008. Madrid [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es) (Septiembre 2009)
- Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez (2004). *Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Policy Dialogue Series. Washington: Inter-American Development Bank.
- Levy, Santiago (2006). *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Washington: Brookings Institution Press.
- Limao y Vanables (2001). *Infrastructure, geographical disadvantage, transport cost and trade*. World Bank Economic Review. Vol.15. No. 3. Pp. 451-479.
- Littlefield, Elizabeth y Richard Rosenberg (2004). *Las microfinanzas y los pobres Las microfinanzas y los pobres*. Hacia la integración entre las microfinanzas y el sector financiero formal. Finanzas & Desarrollo. junio de 2004. Pp. 38-40.





Malhotra, Naresh K. A. (1983). *Comparison of the Predictive Validity of Procedures for Analyzing Binary Data*. College of Management, Georgia Institute of Technology, Atlanta, GA 30332.

Manual de Organización de la Coordinación Nacional de Apoyos para las Empresas de Solidaridad (2006).

Mendoza Arellano, Mario (2006). *Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo Número 10, septiembre 2006. [www3.diputados.gob.mx](http://www3.diputados.gob.mx) (Septiembre 2009)

Metodología para elaborar el informe de indicadores de resultados.

Metodología para elaborar los reportes de los avances físico-financieros.

Meyer, Richard L. and Zeller Manfred (eds) (2002). *The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach, and Impact*. John Hopkins University Press.

Michael Keating (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences, a Pluralist Perspective*. Edited by Donatella Della Porta European University Institute, Florence, Paperback (ISBN-13: 9780521709668).

Molinar, L., y DePrieto, R., y Gillette, L. (1995). *Sustaining economic growth: The positive impact of the Michigan incubator industry 1985-1995*. Ann Arbor: School of Business Administration, University of Michigan Press.

Myrdal (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. FCE. México. Capítulo 2. Pp. 22-34.

National Business Incubation Association (1997). *The results of the impact of incubator investments study*. Athen, Ohio.

Nelson, R. (1995). *Recent evolutionary theorizing about economic change*. Journal of Economic Literature, Vol.33. Pp. 48-90.

North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. Pp. 12-50.

Ortegón, Edgar; Pacheco, Francisco; Prieto, Adriana (2005). *Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y





Social (ILPES) Área de Proyectos y Programación de Inversiones. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile, julio del 2005.

Othón Cuevas Córdoba (2009). *Tratamiento Constitucional de la Economía Social en México, Venezuela, Ecuador y Bolivia*. Conferencia presentada el 18 de marzo de 2009 en el “Segundo Foro Internacional Respuestas a la Crisis: Economía Social y Solidaria”.

Pardinas, F. (2005). *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales*. Siglo XXI, México.

Portes & Sensenbrenner (1993). *Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action*. The American Journal of Sociology. No. 98. Pp. 1320-1350.

Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Resumen Ejecutivo*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

Putnam (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Journal of Democracy. Vol. 6. Pp. 65-78.

Rajeev H. Dehejia & Sadek Wahba (2002). *Propensity Score-Matching Methods For Nonexperimental Causal Studies*. The Review of Economics and Statistics, MIT Press. Vol. 84(1), February 2002. Pp. 151-161.

Rawls, J. (1995). *Liberalismo Político*. México, Fondo de Cultura Económica.

Robison y Hanson (1995). *Social Capital and Economic Cooperation*. Journal of Agricultural and Applied Economics. Vol. 27, No. 1. Pp. 43-58.

Roldan Xopa José (2007). *Estado y Economía en México. Estrategias y Función del Derecho*. En Derecho Comparado Asia-México Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados UNAM, México, 2007, Pág. 10.

Romero Betancourt Samuel (1994). *Principios Fundamentales de la Administración de empresas*. Editorial Limusa S.A.

Schreiner, Mark and Jacob Yaron (2001). *Development Finance Institutions: Measuring Their Subsidy*. Washinton, DC: The World Bank.



- Secretaría de Desarrollo Social (2006). *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006*. [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/cuentas/Informe\\_Rendicion\\_Cuentas\\_1A\\_ET\\_APA.pdf](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/cuentas/Informe_Rendicion_Cuentas_1A_ET_APA.pdf)
- Sen, Amartya (1996). *Capacidad y bienestar, en La calidad de vida*, Martha Nussbaum y Amartya Sen (comp.), FCE, México. Pp. 54-83.
- Serrano, J. A. (2004). *Hacer pedagogía: sujetos, campo y contexto. Análisis de un caso en el ámbito de la formación de profesores en México*. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Skoufias, Emmanuel (2005). *PROGRESA and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. Research report 139. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Storper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guilford. New York. Cap. 1.
- Taylor, S. Y R Bodgan (1990). *Introducción a los Métodos Cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.
- Taylor, Thomas (1989). *Historia, Metodología y Actualidad*. Escuela Austriaca de Economía. Centro de Estudios en Economía y Educación, A.C. Título II, Capítulo VII.
- Terry G. Vavra (1997). *Improving Your Measurement of Customer Satisfaction: A Guide to Creating, Conducting, Analyzing, and Reporting Customer Satisfaction Measurement Programs*. ASQ Quality Press.
- Universidad Autónoma de Chapingo (2005). *Evaluación Externa del Programa Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad 2005*. México.
- Universidad Autónoma de Chapingo (2006). *Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad Enero-Agosto 2006*. México, Septiembre 2006.  
<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/FONAESEneAg06.pdf>
- Van der Klaauw, Wilbert (2002). *Estimating the Effect of Financial Aid Offers on College Enrollment: A Regression-Discontinuity Approach*. International Economic Review, 43(4). Pp. 1249-87.
- Van der Klaauw, Wilbert (2008). *Regression-Discontinuity Analysis: A Survey of Recent Developments in Economics, Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*. Vol. 22 (2). Pp.219-245.



- Vela P., F. (2004). *Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa*, en Tarrés, M. L. Ed, Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social. FLACSO-Miguel Angel Porrúa, México.
- Weiss, R. S. (1995). *Learning from Strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, The Free Press.
- Wooldridge, J. (2002). *Econometric Análisis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Zapata Álvarez, Gabriela (2007). *Políticas que favorecen el desarrollo de servicios financieros integrales para el sector rural marginado de México: lecciones del proyecto regional de asistencia técnica al microfinanciamiento rural (PATMIR)*. Comunicación en International Conference on Rural Finance Research. Moving Results into Policies and Practice. Roma. Marzo 2007. Pp. 19-21.
- Zepeda, Rafael Jacobo (2009). Consejo Mexicano de Empresas de la Economía Solidarias (“CMEES”), [http://www.123people.es/ext/frm?ti=person%20finder&search\\_term=jacobo%20zepeda&search\\_country=ES&st=person%20finder&target\\_url=http%3A%2F%2Fwww.economiasolidaria.org%2Fnoticias%2FLa\\_etica\\_como\\_eje\\_rector\\_de\\_la\\_economia\\_social\\_y\\_solidaria&section=weblink&wrt\\_id=343](http://www.123people.es/ext/frm?ti=person%20finder&search_term=jacobo%20zepeda&search_country=ES&st=person%20finder&target_url=http%3A%2F%2Fwww.economiasolidaria.org%2Fnoticias%2FLa_etica_como_eje_rector_de_la_economia_social_y_solidaria&section=weblink&wrt_id=343)