

**Evolución normativa de cinco esquemas productivos del
Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad:
de la política social al crecimiento con calidad**

Mario Mendoza Arellano

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Documento de Trabajo número 10
Septiembre 2006



LX Legislatura

Diputado Jorge Zermeño Infante
Presidente de la Mesa Directiva

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Adriana Borjas Benavente
Directora general

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Estudios de Opinión Pública

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Mónica Bucio Escobedo
Proyectos de investigación y edición

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinoza Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
Karla Ruíz Oscura
Investigadores

Fabían Verástegui Vega
Coordinador administrativo

Alejandro López Morcillo
Edición y diseño

Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad

Mario Mendoza Arellano

Introducción

El Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (Fonaes), es un programa de la Secretaría de Economía cuyo objetivo es impulsar, a través de proyectos productivos, el trabajo colectivo de la población rural, campesinos, indígenas y grupos de áreas urbanas del sector social con escasez de recursos.¹ A partir de este concepto y por ser un mecanismo diseñado para organizaciones del sector social, la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la LIX Legislatura se interesó en este programa y buscó apoyarlo con mayor presupuesto en los años de duración de la citada legislatura.²

Este documento ofrece un panorama de los cambios normativos que han incidido en el programa, el cual podrá servir de referencia para evaluar el actual contenido y operación del Fonaes.

Por medio de las diferentes vertientes como capital de trabajo solidario, capital social de riesgo, apoyo al desarrollo empresarial, cajas solidarias y fondos, se realiza un seguimiento presupuestal de las mismas y un análisis de los resultados de cada una de ellas con la finalidad de relizar un primer acercamiento al funcionamiento actual del Fonaes.

En este escenario y con fundamento en la función de control que la Cámara de Diputados tiene sobre las dependencias y entidades de la administración pública

¹ Secretaría de Economía, “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de marzo de 2002.

² Para obtener mayor información sobre los temas de la agenda se sugiere hacer una revisión del apartado “Temas de la Agenda” de la ficha técnica sobre *Fomento Cooperativo y Economía Social*, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública *Fomento Cooperativo* (actualización: 28 de agosto de 2006), en www.diputados.gob.mx/cesop

federal,³ se analizan los cambios normativos y administrativos de uno de los principales programas desarrollados por el gobierno federal, que inciden en los mecanismos de acceso al microfinanciamiento y en el desarrollo de las capacidades de los grupos más vulnerables.

Empresas sociales

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el término de *empresa social* se refiere a una serie de esfuerzos que, en el ámbito de la empresa, utiliza recursos propios y ajenos del mercado para reinsertar laboralmente a los trabajadores con menores niveles de calificación. Se identifica también por generar un espacio de integración social, de producción de bienes y servicios y por ser una respuesta a la exclusión social en el mundo. Este concepto depende del marco jurídico de cada país donde se ha desarrollado.⁴

En México la evolución de la empresa social (originalmente conocidas como “empresas en solidaridad”) fue impulsada por el gobierno federal a partir de 1992, como una alternativa de apoyo a las organizaciones sociales rurales y urbanas, bajo diversos tipos de figuras jurídicas: cooperativas, asociaciones civiles, asociaciones sociales y sociedades de solidaridad social. Todas ellas denominadas “empresas sociales”, sin que existan éstas como figuras legales.

En nuestro país la importancia del Fonaes, según la OCDE, radica en que a los grupos que presta ayuda son aquellos con dificultades de acceso a créditos y a recursos de inversión para desarrollar sus proyectos; por lo general son pequeños y no son de interés para los bancos comerciales y otras instituciones financieras. Este esquema es aplicado también en otras estrategias de apoyo.⁵

La operación del programa ha permitido el desarrollo de empresas sociales denominadas “exitosas” en su ámbito de producción, puesto que ha dado a los

³ Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Marco Jurídico de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, 2004, México.

⁴ OCDE, *Empresas sociales*, Estados Unidos, 2003, p 8. Este libro también hace referencia a uno de los primeros documentos elaborados sobre el tema, que data de 1994.

⁵ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Desarrollo regional y política estructural en México*, OCDE, Francia, 1998.

integrantes la posibilidad de una gran mejoría en su calidad de vida y, a decir de los propios funcionarios, los ha insertado en los mercados locales y regionales.⁶

El inicio del Fonaes

A poco más de 14 años de operaciones, el Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad fundamenta su existencia en la necesidad de respaldar a organizaciones sociales carentes de recursos financieros, pero con iniciativa para desarrollar productos, ofrecer servicios o insertarse en alguna rama productiva.⁷

En sus inicios operó en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), como órgano de la rama de la producción junto con otros fondos.⁸ Posteriormente, a finales de 1992 y hasta 1994, se convirtió en promotor del desarrollo social como organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y de 1994 a 1998, 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 en la misma dependencia.⁹

Para 1999 se enfocó a la generación del desarrollo productivo de las organizaciones sociales en condiciones de pobreza extrema, incidiendo en la capacidad emprendedora y la equidad de género. Más tarde, en el 2001, se redefinieron sus esquemas de operación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, en el área de Crecimiento con Calidad, donde se puntualizaron las capacidades y oportunidades empresariales de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos para promover el autoempleo y el desarrollo de microempresas viables, sustentables y competitivas en su entorno.¹⁰

En ese sentido, el PND propuso como una de sus estrategias para impulsar las capacidades colectivas contar con el apoyo de los gobiernos estatales y municipales

⁶ El esquema de empresas exitosas es documentado en la página electrónica del programa, así como en dos memorias de ferias de productos con empresas exitosas FONAES, *Empresas exitosas*, en www.fonaes.gob.mx (consultado: julio de 2006).

⁷ Objetivo General del FONAES, en www.fonaes.gob.mx (consultado en julio de 2006).

⁸ FONAES, “Historia del FONAES”, en *¿Qué es el FONAES?* www.fonaes.gob.mx (consultado: junio de 2006).

⁹ *Idem.*

¹⁰ Área de Crecimiento con Calidad, en: www.pnd.presidencia.gob.mx

con el fin de coordinar la asistencia a comunidades de alta y muy alta marginación y generar sociedades productivas en la población de escasos recursos en áreas rurales y urbanas para contribuir al desarrollo regional.¹¹ Esta estrategia se reflejó en las reformas a la Ley de la Administración Pública Federal en el 2000, en las que se asignaron nuevas responsabilidades a la Secretaría de Economía, la cual recibió la instrucción de hacerse cargo de la coordinación del Fondo y del Programa Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad.¹²

Los cambios en las reglas de operación

El 4 de diciembre de 1991, el presidente Carlos Salinas expidió el “Decreto por el que se establece el Programa y el Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad, Fonaes” en el *Diario Oficial de la Federación*, como órgano desconcentrado, con el objetivo de crear empresas de campesinos y para campesinos, indígenas y población urbana marginada, así como generar el impulso a proyectos productivos, en coordinación con los sectores social y privado, con el respaldo de los estados y municipios.¹³ En aquel momento se decidió que las actividades del Fonaes se llevarían a cabo a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), lo cual garantizaría una cobertura nacional gracias a los recursos humanos y administrativos de la SPP, que pasaría a convertirse tiempo después en la Sedesol.

En su inicio, las metas del programa fueron el desarrollo y la promoción de empresas de campesinos, indígenas y población urbana; el diseño de las políticas de apoyo; el desarrollo de la infraestructura necesaria para la ejecución de sus actividades; y, la generación de los lineamientos para el apoyo a los diversos programas relacionados con las actividades objeto como agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustrias y otras similares.¹⁴

En diciembre de 1992 se creó la Coordinación General del Fonaes, cuyas atribuciones específicas como órgano supremo de dirección se sustentaron en la

¹¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, México, 2001.

¹² Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000, p. 7

¹³ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se establece el Programa y el Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 1992.

¹⁴ *Ibid*, p. 2.

formulación del programa general de trabajo, la selección de los proyectos, la aplicación y ejecución de los recursos; los mecanismos de coordinación entre las dependencias involucradas, con gobiernos estatales y municipales en acciones que garantizaran la eficacia y la oportunidad de los apoyos, y con agrupaciones del sector social y privado.¹⁵

Algunos especialistas opinaron que el Fonaes no se diseñó para estar incluido en el contexto de un programa con subsidio sin revolvencia, propio de un esquema de combate a la pobreza, salvo algunas excepciones que con el pasar de los años se aplicarían.¹⁶ Esta mecánica contrasta con el objetivo que tuvo el esquema del Pronasol desde donde el Fonaes operó en sus inicios.¹⁷ Por lo que se subrayó el enfoque de rentabilidad que debía tener la empresa social para la continuidad del programa, la necesidad de recuperación de los recursos para su reinversión, y el mejoramiento de los mecanismos que desarrollarán las capacidades empresariales de la población y una mayor rentabilidad de las empresas sociales.

Hoy en día, las reglas de operación delimitan los objetivos generales y específicos, los tipos de apoyo, los requisitos de acceso a los recursos, así como los órganos de aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos, las obligaciones y los derechos de los beneficiarios.

Las reglas de operación

La organización y el funcionamiento del Fonaes tienen su primer antecedente en el Acuerdo de Organización y Funcionamiento de Empresas de Solidaridad, publicado el 14 de diciembre de 1992. En este acuerdo se delimitaron las funciones normativas, administrativas, operativas y de diseño de políticas de todas sus áreas sin precisar aún los instrumentos y tipos de apoyo.¹⁸ Dicho acuerdo se mantuvo vigente hasta la

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ El subsidio sin revolvencia se entiende como la asignación de recursos que se destinan a actividades de capacitación o promoción, que no son reintegrados como excedente.

¹⁷ La conclusión de algunos analistas de la política social sobre los programas que comprenden la estrategia de combate a la pobreza en el sexenio del presidente Zedillo no incluyen al Fonaes como parte de esa estrategia. Alejandro Favela, *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Plaza y Valdez Editores, México, 2003, p. 103.

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1992, p. 29.

publicación de las *Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal de 1999*, las cuales precisaron por primera vez la población objeto y los tipos de apoyo conocidos como vertientes productivas.¹⁹

Como ya se mencionó, el objeto de análisis del programa son los cinco instrumentos incluidos en las vertientes productivas. Estos instrumentos se incluyeron en un mecanismo conocido como *aportación solidaria* que es la entrega de recursos por parte del gobierno federal a grupos del sector social organizado, a entidades de los tres órdenes de gobierno y a instrumentos del sector social o privado para la creación de empresas.²⁰

El primer instrumento fue denominado en principio *empleo productivo*, 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.²¹ Este tipo de apoyo fue diseñado para el pago de jornales, insumos u operaciones necesarias para realizar las actividades productivas y excepcionalmente en el caso de las microempresas se podían destinar a maquinaria y equipo. El objetivo más importante de este tipo de apoyo fue la integración formal de la empresa social, es decir, su maduración y consolidación para tener la posibilidad de acceder a otros esquemas de ayuda del programa. La recuperación de esta inversión, empleo productivo, se planteó a un valor nominal, en un plazo de uno a dos años y pudiéndose aplicar a la formación del *fondo empresarial de capitalización* o a las *cajas solidarias*, otras vertientes productivas del programa.

En febrero del 2000, las nuevas reglas de operación denominaron a este tipo de apoyo *primer paso productivo*, manteniendo el mismo significado y objetivo. La variante fue la posibilidad de aumentar la aportación hasta en un 30 % adicional, lo que en su caso implicó la recuperación a su valor real, con una tasa de interés real

¹⁹ Secretaría de Desarrollo Social, "Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación del Programa de Empresas Sociales financiado con recursos federales considerados como transferencias federales del Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de pobreza, previsto en el presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 1999, p. 3.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

positiva determinada por la Sedesol y la Secretaría de Hacienda.²² Otro aspecto destacable fue que el pago de jornales se calculó en relación con el monto de apoyo que para ese propósito otorgó el Programa de Empleo Temporal.

En 2001 el esquema se mantuvo similar, salvo dos novedades: la primera, eliminó la posibilidad de aumentar la aportación en algún porcentaje adicional; la segunda, precisó que el pago del jornal no podría ser superior a 60 pesos, indicando por primera vez una cantidad en el esquema. Este año el programa fue cambiado a la Secretaría de Economía.

En 2002, el apoyo cambió de nombre a *capital de trabajo solidario*. Las modificaciones más importantes consistieron en que el pago de jornales (objeto prioritario en el esquema) se realizó en función del valor del mercado local y de la rama de actividad, lo que reflejó un cambio preocupante, ya que anteriormente se había manejado un techo de 60 pesos por jornal, independientemente del valor del mercado local y de la rama de actividad. Este cambio planteó de inicio una distribución desigual al pago del jornal que no tomó en consideración la diversidad socioeconómica de las regiones. Por otro lado, las recuperaciones se siguieron orientando a las cajas solidarias y al fortalecimiento (fondo) empresarial de capitalización.²³

En esta reglamentación se observa el cambio de la Sedesol a la Secretaría de Economía, ya que se obligó a la empresa o grupo social a realizar una serie de procedimientos contables, financieros y organizativos con recursos propios o contratados externamente para el seguimiento de las aportaciones. Estos procedimientos se sintetizaron en un presupuesto de inversión, la definición del monto de aportación del grupo, el flujo de ingresos y egresos, la relación costo/beneficio, un programa de capacitación y asistencia técnica, entre otros.

En aquel año se publicaron los *Lineamientos específicos de las reglas de operación*, en donde se precisó que en caso de solicitar una ampliación de este tipo de apoyo, ésta habría de ser autorizada por la Dirección General de Empresas Sociales del

²² Secretaría de Desarrollo Social, "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de los Programas de los Fondos del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2000", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2000.

²³ Secretaría de Economía, "Acuerdo por el que se determinan las Reglas de operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad para el ejercicio fiscal de 2002", *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2002.

sector primario del Fonaes. Este cambio demostró una tendencia a fortalecer los órganos internos del programa.²⁴

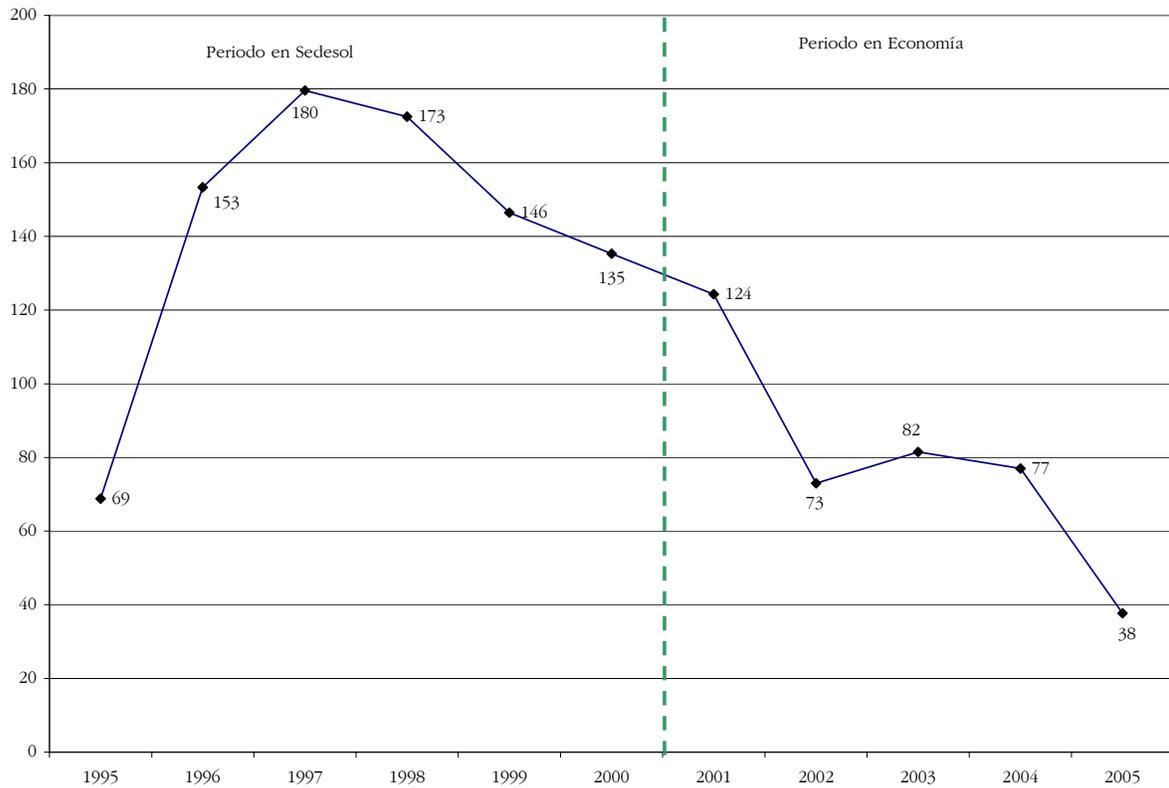
A mediados de 2003 se publicaron nuevas reglas de operación que, respecto a este esquema, sólo reafirmaron el objetivo, los montos y plazos máximos de recuperación por actividad y proyecto sin cambio alguno. Finalmente, en el 2004 el cambio más representativo fue que la aportación estuvo sujeta a la constitución de una figura jurídica dentro de los primeros seis meses de haber recibido el apoyo y a la presentación del proyecto productivo con los requisitos administrativos, contables y financieros planteados en el 2002. Por último, las normatividades consecuentes de mayo de 2005 y febrero de 2006 en nada afectaron el funcionamiento de este tipo de apoyo.

La Gráfica 1 muestra la evolución de *capital de trabajo solidario* en sus recursos presupuestarios de 1995 a 2005. Como se observa, esta vertiente productiva recibió más recursos cuando el Fonaes pertenecía a Sedesol, sumando poco más de 850 millones de pesos, en comparación con el periodo de 2001 al 2005, que sumó poco más de 390 millones de pesos. Este descenso posiblemente se debió a las dificultades de las organizaciones para constituirse y consolidarse como empresas sociales.

²⁴ Estos lineamientos son complementarios a las reglas de operación para el 2002, con lineamientos específicos por cada tipo de apoyo y que fueron emitidos por la coordinación general del programa y aprobados por la Secretaría de Economía.

Gráfica 1

Capital de trabajo solidario 1995-2000*
Millones de pesos



* Hasta el 2002, este instrumento se llamó empleo productivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Secretaría de Economía 2001-2006.

Además, en el PND se planteó el enfoque de promover a las empresas sociales en proyectos con un alto rendimiento y bajo un esquema organizacional con altos índices de calidad, condiciones poco recurrentes en las organizaciones de la población objeto. La evaluación de la Universidad Autónoma de Chapingo, realizada de enero a diciembre de 2004 sobre la cobertura de las vertientes productivas, corrobora que de los recursos ejercidos en ese año por el Fonaes para este tipo de apoyo, se destinó apenas 7.3 %, y en el primer semestre de 2005 fue sólo de 2.3 % confirmando su

tendencia descendente.²⁵ Puede verse que el financiamiento para proyectos de corto plazo y para actividades primarias tiene menos peso en el esquema de generación de empresas sociales del Fonaes.

La vertiente de capital de riesgo

Este tipo de aportación se otorgó inicialmente para ampliar, reactivar o consolidar un proyecto productivo o una empresa social a través de la modalidad de asociación con una participación inicial de hasta 35 % del valor de proyecto. Se utilizó para incrementar el activo fijo o capital de trabajo, sin la posibilidad de rescatar carteras vencidas o pago de pasivos. En las primeras reglas de operación de 1999 se consideró recuperable en su valor nominal en un rango de cinco a ocho años en diversas ramas de la producción como la pecuaria, la forestal, la pesquera, de comercialización, agroindustriales, extractivas, microempresas y servicios. Este esquema se utilizó para apoyar figuras jurídicas como sociedades de producción rural, ejidos, unión de ejidos, sociedades de solidaridad social, sociedades cooperativas, sociedades de responsabilidad limitada, y sociedades anónimas.

Para el año 2000, en las reglas de operación, este instrumento aumentó su apoyo hasta en 40 % del valor del proyecto y dividió en dos sus esquemas de recuperación, por activo fijo (maquinaria, equipo, etcétera.) con un plazo de recuperación de cinco a ocho años y por capital de trabajo (inventarios, efectivo, cuentas por cobrar) con un plazo de uno a dos años. En el 2001, el Fonaes ya se encontraba en la Secretaría de Economía con un enfoque diferente, por lo que en este nuevo esquema por primera vez la aportación se autorizó por la Dirección General Operativa correspondiente, y no por el Comité Interno de Distribución de Fondos y Aportaciones Solidarias (CIDFAS). Sin embargo, se mantuvo el porcentaje de aportación al proyecto y con el mismo destino, así como los plazos y esquemas de recuperación.²⁶

²⁵ Secretaría de Economía, *Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad, periodo enero-diciembre 2004*, México, marzo de 2005, p. 36.

²⁶ El CIDFAS es una instancia colegiada de operación del programa que se analiza en otro apartado de este documento. Secretaría de Economía, "Reglas de operación del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 2001.

En 2002, con la publicación de nuevas reglas de operación, al concepto se agregó el adjetivo de *solidario*, llamándose *capital de riesgo solidario*. En este nuevo proceso el Fonaes participó en el pago de utilidades por parte de la empresa hasta en 25 % del total generado. Además se especificó que este apoyo sólo se podía entregar con un máximo de tres veces a un mismo proyecto o empresa social. También se reglamentó la posibilidad de extender el monto asignado al proyecto en razón de su autosustentabilidad. En el mismo sentido, este instrumento se ajustó a un nuevo mecanismo de requisitos sustentado en proyecciones financieras, indicadores, estudios de mercado y estudios de impacto ambiental, entre otros.²⁷

Adicionalmente, en el mismo año, la Secretaría de Economía dio a conocer los lineamientos específicos de las reglas de operación, los cuales, en relación con este tipo de apoyo, sólo precisó el porcentaje del activo fijo que sería tomado en cuenta a partir de la estabilización de la producción y que no sería mayor al 15 % del total.²⁸

En el 2003 las reglas de operación confirmaron lo establecido en la norma anterior, pero la denominación cambió a *capital social de riesgo*, y para el 2004 se precisaron varios requisitos para acceder a los recursos como objetivos del proyecto, localización macro y micro, infraestructura disponible, producción actual, situación financiera, aspectos del mercado y organizativos, rentabilidad y análisis de rentabilidad, amenazas, debilidades y fortalezas del proyecto, entre otras, lo que daba señales de la necesidad de garantizar la viabilidad de los recursos y el éxito de la empresa social.²⁹ Finalmente, para 2005 y 2006 las modificaciones a las reglas de operación no incidieron en el diseño de la normatividad emitida en las anteriores reglamentaciones.

La Gráfica 2 muestra la evolución del presupuesto para la vertiente de capital social de riesgo, destinada a la creación, ampliación o consolidación de proyectos productivos. Algunos resultados destacables en 1992 fueron la creación de 2 400 empresas del Fonaes, 1 240 de ellas integradas con capital de riesgo, poco más del 50

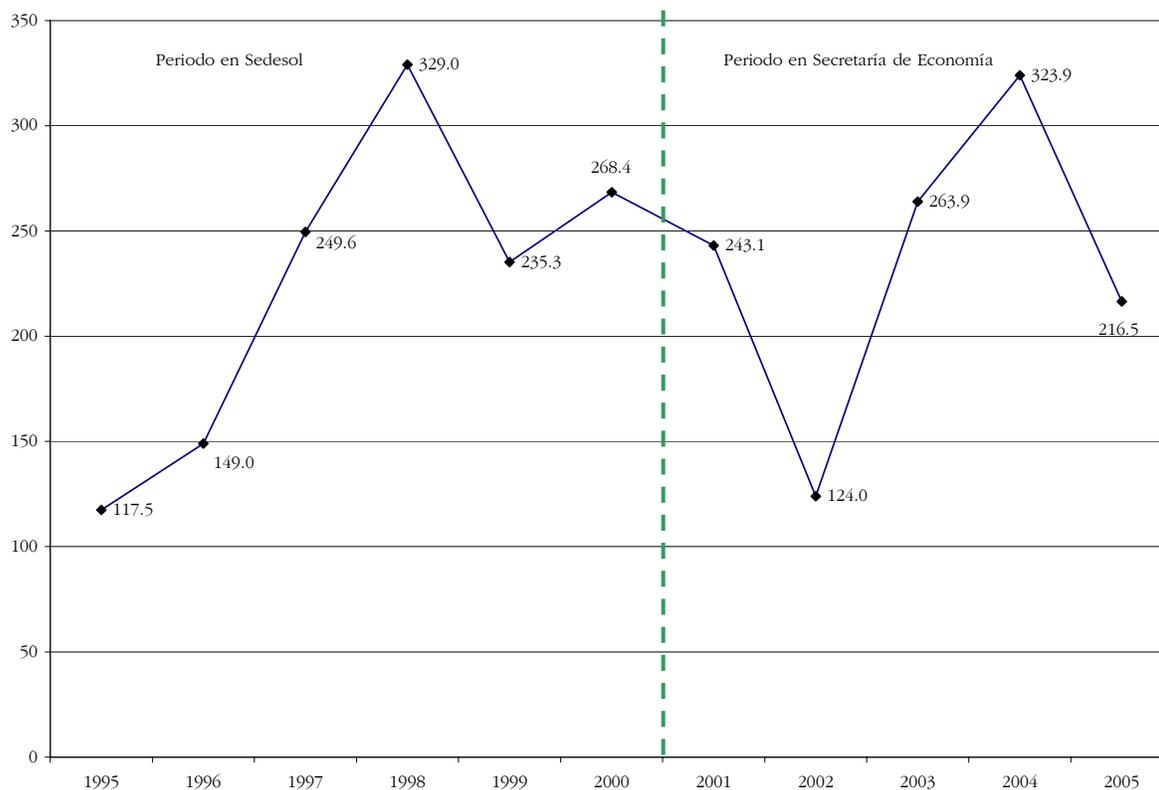
²⁷ Secretaría de Economía, “Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad para el ejercicio fiscal de 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2002.

²⁸ Secretaría de Economía, “Acuerdo por el que se aprueban y dan a conocer los Lineamientos específicos de las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2002.

²⁹ Secretaría de Economía, “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de operación del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2004.

%.³⁰ En 1997 el total de empresas creadas fue de 2 754, de ellas poco más del 35 % se realizaron con este tipo de apoyo, básicamente en actividades pecuarias, forestales y pesqueras.³¹

Gráfica 2
Capital Social de Riesgo 1995-2005*
Millones de pesos



* Este apoyo se llamó anteriormente capital de riesgo y capital de riesgo solidario.
 Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Secretaría de Economía 2001-2006.

En el periodo 1995-2000, el fondo reportó la creación de 10 512 empresas con recursos adicionales de otras dependencias, de tal manera que no fue posible

³⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, 1992, p. 41

³¹ Presidencia de la República, *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, 1997, en www.zedillo.presidencia.gob.mx

identificar un estimado de empresas que recibieron sólo apoyo del programa.³² La gráfica desglosa asignaciones por 1 110 millones de pesos de 95 a 2000, y por 1 68 millones en el periodo de 2001-2005 en la Secretaría de Economía, lo que refleja tendencias similares en ambos periodos. En el 2004, año en el que la asignación presupuestal fue más alta en el periodo que se indica, en la evaluación de los programas y fondos de la Secretaría de Economía, se informó de un apoyo a 207 empresas sociales bajo este esquema de enero a diciembre del mismo año.³³

La vertiente de fondos y fideicomisos

La reglamentación de operación de los fondos apareció en las primeras reglas de operación de 1999, teniendo como objetivo potenciar los recursos del programa al inducir la participación económica de los estados, municipios, entidades financieras y otras organizaciones sociales y privadas en apoyo a los proyectos productivos. La participación del Fonaes se planteó en calidad de aportante solidario en la constitución o ampliación del patrimonio de los diversos tipos de fondos destinados al financiamiento, a la garantía, a la inversión y reinversión, y a la capitalización. Asimismo, el Fonaes se adjudicó el derecho de voz y voto y exigió a las organizaciones sociales la constitución de un comité técnico y de lineamientos de operación para precisar las condiciones, plazos y tasas de interés de los contratos respectivos. Para el 2001 se sumó un nuevo fondo denominado Fondo de pequeños créditos productivos, consistente en las aportaciones de los gobiernos estatales y municipales, encaminado a la generación de empleos mediante actividades productivas.

En 2002 las reglas de operación mantuvieron sólo tres tipos de fondos y subrayaron su aplicación a tres modalidades: aportaciones para el fomento y fortalecimiento patrimonial de los fideicomisos de financiamiento, garantía, y de inversión y reinversión; aportaciones para la capacitación de sujetos beneficiarios y personal de los fideicomisos; y aportaciones para materiales de capacitación, difusión y

³² Secretaría de Desarrollo Social, *Empleo y oportunidades de ingreso*, México, julio de 2000.

³³ Cámara de Diputados, *Informe de evaluación de los fondos y programas de la Secretaría de Economía*, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, LIX Legislatura.

promoción de los mismos fideicomisos.³⁴ En el 2003, las reglas de operación respondieron al nuevo enfoque del Fonaes, operado desde la Secretaría de Economía, que estableció una orientación hacia la consolidación de un sistema de instituciones financieras bajo el concepto de Fondo para la micro, pequeña y mediana empresa, el Fondo PYME. Esta estrategia fue diseñada con la finalidad de impulsar en conjunto a las microempresas con diversos fondos de la misma Secretaría de Economía para potenciar la capacidad productiva de la población de bajos ingresos. Por ello, los fondos se homologaron a otros instrumentos como apoyo financiero a microempresas, apoyo al desarrollo empresarial, y apoyos y estímulos para la comercialización.³⁵ También se incorporaron esquemas de apoyo para grupos de personas con discapacidad y se implementó un enfoque de equidad y género.

Posteriormente, la reglamentación del 2004 precisó la operación de fondos y fideicomisos a los cuales el Fonaes realiza una aportación una vez al año, destinados a apoyar el desarrollo productivo a través de proyectos viables hasta por 10 millones de pesos. Esta reglamentación se modificó en febrero de 2006, cuando se condicionó la entrega de los apoyos de los fondos, siempre que la organización social se encontrara inscrita en el padrón de fondos y fideicomisos que participan en la distribución de los recursos, los cuales no debían representar más del 50 % del saldo en el patrimonio neto de los mismos. Además, se estableció solicitar a las organizaciones beneficiarias el establecimiento de una subcuenta específica para su vigilancia y seguimiento.

La Gráfica 3 muestra la evolución del presupuesto de los fondos operados por el Fonaes donde se aprecia que en la Sedesol, durante el periodo 1995 – 2000, se crearon alrededor de 406 fondos con una inversión aproximada a los 526 millones de pesos.³⁶ En este periodo, en 1999, se aprecia un importante aumento de recursos, aportado por el *Fondo de Acuerdos Agrarios*, que destinó 180 millones de pesos.³⁷

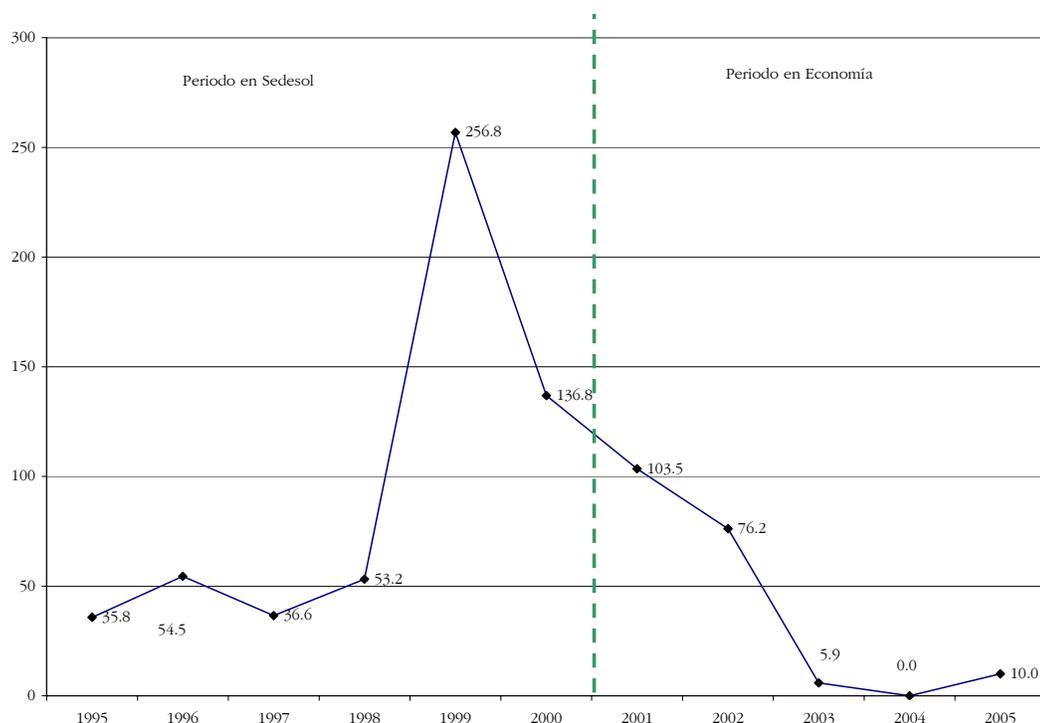
³⁴ Secretaría de Economía, “Acuerdo por el que se determinan las reglas de operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad para el ejercicio fiscal de 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2002.

³⁵ Secretaría de Economía, *Segundo Informe de Labores*, septiembre de 2002, p. 169.

³⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Empleo y oportunidades de ingreso: Fonaes, Programa de crédito a la palabra, Fonart, Programa de empleo temporal*, México, agosto de 2000.

³⁷ El Fondo de Acuerdos Agrarios se deriva del marco estipulado en el programa de Alianza para el campo firmado en 1995, que contempló la combinación de recursos del Fonaes con otras dependencias del Poder Ejecutivo. Para mayor información del marco general de Alianza para el campo consultar en www.zedillo.presidencia.gob.mx (consultado: septiembre de 2006)

Gráfica 3
Fondos y fideicomisos 1995-2005
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Secretaría de Economía.

El Fonaes ejerció en ese año un total de 733.3 millones de pesos para el apoyo a 604 empresas; de estos recursos (como se aprecia en la Gráfica 3), 256 millones se destinaron a los diversos fondos, lo que representó más del 34 %. Las vertientes iniciales de los fondos fueron: financiamiento, garantía, inversión y reinversión, empresarial de capitalización y de apoyo al acompañamiento y formación empresarial.

En los informes de labores de la SE de 2001 a 2003, se precisa un aumento gradual de los recursos en los diversos fondos y fideicomisos; sin embargo, el seguimiento presupuestal de esos años presentado en el quinto informe refleja una tendencia regresiva de recursos de esta vertiente productiva del Fonaes. El informe de

labores de la SE para 2001, sólo da cuenta del avance en relación con las metas de este año al mes de agosto, pero no las compara respecto al año anterior.³⁸

Es evidente que los recursos destinados a los fondos han tenido una reducción significativa, especialmente en el 2004, cuando no se asignaron recursos para ese rubro sin dar una explicación del por qué en los informes de labores de la dependencia; sin embargo, se advierte de la redefinición sobre los tipos de apoyo que privilegiaron el modelo de desarrollo empresarial Fonaes.³⁹

La vertiente de Cajas solidarias

Las cajas solidarias son un instrumento donde los productores pueden fomentar el ahorro, principalmente en un medio rural y otorgar préstamos a sus socios que no cuentan con otra fuente de acceso crediticio. Las cajas fueron constituidas bajo la normatividad de la Coordinación Nacional de Cajas Solidarias, como sociedades civiles o cooperativas y sus recursos provenían de la recuperación de otros apoyos a la producción como crédito a la palabra, programa de empleo productivo y otros similares.

La inversión inicial debía ser de por lo menos 600 mil pesos a nivel regional y a nivel de comunidad las cajas solidarias debían tener un mínimo de 20 socios y 30 mil pesos de patrimonio. En los recientes cuatro años, este instrumento se ha visto sometido a una nueva dinámica con la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, por lo que también ha recibido un considerable aumento en los recursos asignados con la finalidad de que pueda cumplir con la normatividad de la materia.

Las cajas se empezaron a formar en 1993, principalmente con los recursos que se recuperaban del Programa Crédito a la Palabra, manejadas por los propios socios y con apoyo técnico del Fonaes. Este esquema continuó vigente hasta las reglas de operación del 2002, año en que las cajas entraron en un proceso de cumplimiento con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, por lo que la normatividad respecto a este tipo de apoyo se adecuó para promoverlas como entidades de ahorro y crédito popular.

³⁸ Secretaría de Economía, *Primer informe de Labores*, septiembre de 2001, p. 137.

³⁹ Secretaría de Economía, *Cuarto Informe de Labores*, septiembre de 2004, p. 191

Para tal efecto, los requisitos para la constitución de las cajas y la solicitud de los recursos para actividades preoperativas fue ampliado a una serie de procedimientos consistentes en la elaboración de una solicitud de apoyo, la presentación de la documentación de acreditación de la figura legal, la elaboración del perfil del proyecto, la documentación probatoria de la aportación de los beneficiarios, la acreditación del representante legal, y los requisitos específicos por apoyo.⁴⁰

El grado de maduración del proceso de inserción a la Ley de Ahorro y Crédito Popular y el nuevo enfoque dado al programa desde la Secretaría de Economía, eliminó en el 2003, el apoyo denominado *cajas solidarias del Fonaes*, para dar paso a un nuevo esquema conocido como *empresas sociales de financiamiento*. Este esquema se publicó en una adición a las reglas de operación del ejercicio fiscal del 2002 como proyecto piloto, que propuso la participación de diversos sectores de la sociedad para generar sinergias que permitieran crear nuevos espacios de cumplimiento de metas del Fonaes en materia de microfinanciamiento.⁴¹

En 2003, las reglas de operación sólo hicieron referencia a empresas sociales de financiamiento como entidades de ahorro y crédito popular, constituidas como personas morales, cuyos excedentes se destinaron para el capital social de sus integrantes. Estas entidades, para acceder a los recursos del Fonaes, debían pasar por un estudio de viabilidad financiera para su posible aprobación y funcionamiento bajo una serie de requisitos con alto grado de eficiencia financiera y administrativa.

Para el 2004, el esquema de empresa social de financiamiento quedó sujeto al tipo de apoyo para capitalización al comercio, la industria y servicios donde se precisó que una empresa debía estar integrada por no menos de 200 socios, con un patrimonio de no menos de 700 mil pesos y con el debido cumplimiento del estudio de viabilidad financiera.

⁴⁰ Secretaría de Economía, “Acuerdo por el que se determinan las reglas de operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad para el ejercicio fiscal de 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2002.

⁴¹ Secretaría de Economía, “Acuerdo por el que se adiciona el numeral 4.3.1.10. Bis al diverso por el que se determinan las reglas de operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad para el ejercicio fiscal de 2002, publicado el 14 de marzo de 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2003.

En febrero de 2006 se publicaron las modificaciones a las reglas de operación del 2004, cuyo contenido más importante fue la reglamentación de las empresas sociales de financiamiento que aún no se habían incorporado al proceso de asimilación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para lo cual debían sujetarse a una serie de requisitos como estar inscritos en un padrón específico, presentar un listado de posibles beneficiarios, apearse a una regulación prudencial, de lineamientos contables y hacer una formulación de proyectos. Asimismo, se les exigió presentar su cartera vencida, un balance general y un estado de resultados.

Es claro que la regulación impuesta por la Ley de Ahorro absorbió no sólo la denominación de cajas de ahorro, sino también modificó el esquema de apoyos para este tipo de organizaciones que no tienen la capacidad de incorporarse a la referida ley.

Sin embargo, a pesar de ello, el Fonaes continuó trabajando con estas organizaciones asignando recursos en el 2002 como muestra del interés de apoyar a las cajas solidarias para incorporarse a la legislación referida.

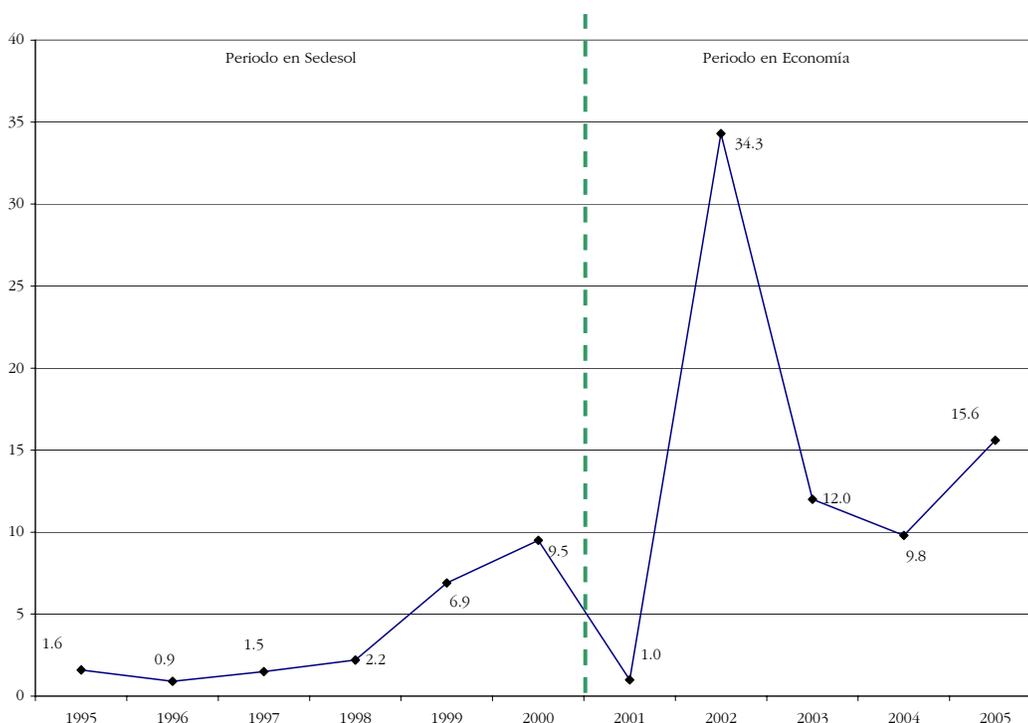
De 1995 a finales del 2000 se reportó un total de 222 cajas solidarias con casi 190 mil socios, para una inversión de aproximadamente 23 millones de pesos. En el 2001, la Gráfica 4 muestra una asignación de recursos por más de 34 millones de pesos, incluyendo los 30 millones como aportación extraordinaria 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.⁴²

Después de 2003 y 2004, las empresas sociales de financiamiento reportaron una tendencia de asignación del presupuesto a la baja, salvo el resultado del 2005, donde la aportación subió poco más de 6 millones de pesos.

⁴² Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, México, septiembre de 2005, p. 89.

Gráfica 4

Empresas sociales de financiamiento (Cajas solidarias) 1995-2005
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Secretaría de Economía.

La vertiente de apoyo al desarrollo empresarial

Esta última vertiente está inserta en el esquema de la estrategia asistencial como apoyo de facultamiento empresarial destinado en acciones de carácter administrativo y de personal. En 1999 este apoyo se identificó en las reglas de operación con el nombre de Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial (FAAFE), definido como la aportación solidaria que se otorga en beneficio de los grupos sociales para la elaboración de estudios, capacitación, asistencia técnica, ferias y exposiciones mediante la contratación de servicios.⁴³

⁴³ Secretaría de Desarrollo Social, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de los Programas de los Fondos del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2000, p. 10.

Las características de este apoyo eran la no revolvencia; el apoyo a proyectos productivos entregados a instituciones de educación superior, a organizaciones no gubernamentales, a personas físicas o morales para la realización de estudios vinculados a los objetivos del Fonaes, así como para incrementar la productividad de los proyectos y empresas sociales.

Para el 2000, la normatividad precisó aún más las características de este apoyo y se enunciaron cuatro modalidades: *el acompañamiento*, consistente en servicios técnicos especializados, impulso al desarrollo de empresas de servicios, y asistencia técnica para la operación de las cajas de ahorro; *la formación empresarial*, desarrollada en acciones de capacitación para los integrantes de empresas sociales, capacitación a los servidores públicos del Fonaes, y la generación de materiales de educación, difusión y consulta técnica; *los estudios*, integrados por la formación y evaluación de proyectos, estudios estratégicos, y estudios de impacto microrregional que identifiquen las potencialidades productivas; y por último, el *premio al mérito social, emprendedor y productivo*.

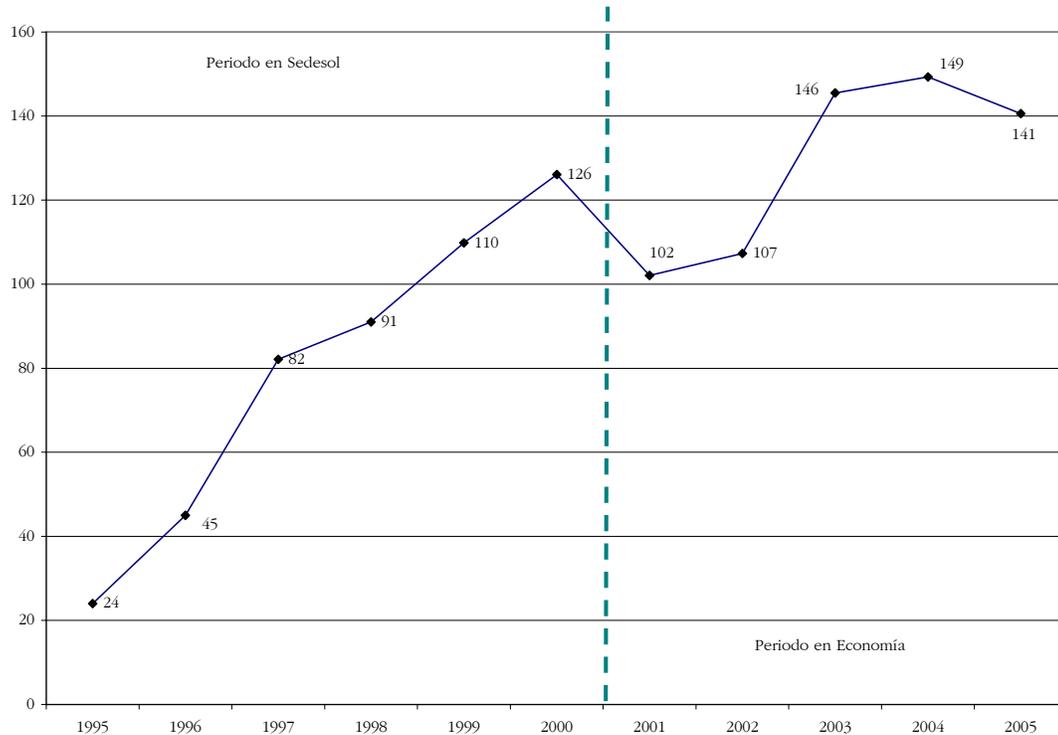
La reglamentación del 2001, también remarcó las características y los requisitos generales del tipo de apoyo, los cuales cambiaron en las reglas de operación del 2004 que es cuando se percibe un cambio importante en este tipo de apoyo. La vertiente cambia a apoyos mixtos y se le llama *apoyo al desarrollo empresarial*, la cual se diversifica en tres características: estudios, acompañamiento empresarial y asistencia técnica, y formación empresarial. Las características en este tipo de apoyo son que el Fonaes participa hasta con 90 %, los apoyos no son recuperables y se precisan los montos máximos permitidos por tipo de servicios.

Este esquema se desarrolló a partir de una mayor especificidad en los requisitos de acceso, así como en una mejora en la descripción de los proyectos precisando el tipo de servicio, el monto de referencia, el máximo permisible y la unidad de medida para la evaluación del programa.

La Gráfica 5 muestra el presupuesto de este tipo de apoyo en el proceso de formación de nuevos empresarios, así como en la consolidación de las empresas ya constituidas en la formación del capital humano y en la preparación para el desarrollo de nuevos productos.

Gráfica 5
Apoyo al desarrollo empresarial 1995-2000

Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Secretaría de Economía.

Los recursos otorgados a este instrumento muestran una tendencia creciente. Este apoyo es otorgado a los empresarios para la realización de estudios, talleres de formación, capacitación y cursos para los sujetos beneficiarios, sin la posibilidad de recibirlo por más de tres ocasiones en el mismo ejercicio fiscal. En el periodo 1995-2005 este esquema recibió poco más de 1 200 millones de pesos para el cumplimiento de sus objetivos, medidos con acciones de desarrollo empresarial consistentes en capacitación, asistencia técnica y formación empresarial.⁴⁴

Esta vertiente se ha convertido en un elemento central del Fonaes, pues pretende ser la base para que los miembros de las empresas adquieran las habilidades y capacidades necesarias para asegurar el éxito de la empresa. Por ello algunas

⁴⁴ Los informes de labores no precisan las características de los talleres o cursos de capacitación.

evaluaciones externas como la realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo en el periodo enero-diciembre de 2004, destacó que este apoyo es un elemento a mejorar por el Fonaes en el proceso de formación de capacidades y habilidades de los beneficiarios del programa.

En ese año, más del 51 % de los beneficiarios entrevistados de una muestra representativa respondió que no había recibido ningún curso de capacitación, casi la misma proporción que en 2003.⁴⁵ De aquellos que sí habían recibido asistencia técnica los temas principales fueron sobre administración, ventas y mercadotecnia, así como aspectos vinculados al proyecto.

En la evaluación del 2005, la misma institución llegó a la conclusión de que en este instrumento, el tema de la capacitación siguió siendo un débil eslabón, aumentando a 57 % la proporción de los entrevistados de la muestra que afirmó no haber sido capacitado, y a 71 % quienes no recibieron la visita de algún técnico. Otra precisión importante de la evaluación es la necesidad de vincular la capacitación y asistencia técnica con el perfil de los proyectos y el tipo de financiamiento para asegurar mejores resultados.⁴⁶

Este esquema ha derivado en la realización de eventos como ferias, exposiciones y encuentros de empresas exitosas, donde a las empresas constituidas se les proporciona la posibilidad de ofrecer sus productos e insertarlos en las cadenas de comercialización sin intermediarios, favoreciendo a los productores y empresarios que carecen de una posibilidad de acceso a otros mercados regionales distintos a los suyos. Por ello, el Fonaes considera que el proceso de capacitación y formación empresarial es un componente que debe privilegiarse para incidir en la incipiente cultura de negocios de la población en condiciones de marginación.

⁴⁵ Universidad Autónoma de Chapingo, *Evaluación del Programa Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad, periodo enero-diciembre 2004*, México, marzo de 2005.

⁴⁶ Universidad Autónoma de Chapingo, *Evaluación del Programa Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad, periodo enero-agosto 2005*, México, septiembre de 2005.

Organización y administración

Los cambios de 1999 a 2000, en general, se reflejaron en la creación de instancias colegiadas de operación, que fueron órganos que funcionaron como entidades de evaluación, dictamen y distribución de recursos, llamados Comités Técnicos de Evaluación y Dictamen (CED), Comité Interno de Distribución de Fondos y Aportaciones Solidarias (CIDFAS) y Consejo Consultivo del Fonaes.

Para el proceso de validación y resultados, el Fonaes desarrolló indicadores para un sistema de información, seguimiento y evaluación que incluyó a todos los mecanismos y esquemas de apoyo. Para el 2001 se había procedido a la resectorización del programa a la Secretaría de Economía, dando paso a una nueva etapa de existencia del Fonaes que fue incluido en una estrategia de apoyo a los sectores productivos agrupados en las medianas, pequeñas y microempresas. De esta forma creó el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), integrado por diversas fuentes de financiamiento que operaban desde otras dependencias.

La operación del programa mantuvo los tipos de apoyo, los órganos de dictaminación y administración de recursos, y los mecanismos y requisitos para el acceso a los programas. En el caso del procedimiento de evaluación, éste quedó a cargo del Consejo Técnico del Fondo PYME, el cual se responsabilizó de proponer las evaluaciones externas a instituciones académicas. Para su evaluación y seguimiento se diseñó una serie de indicadores generados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su momento la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.⁴⁷

En las reglas de operación para el ejercicio fiscal del 2002, la Secretaría de Economía emitió la reglamentación para el Fonaes, modificando los apoyos directos y desarrollando nuevos esquemas, pero manteniendo el enfoque de consolidación institucional que fue reconocida a nivel internacional en el manejo de recursos para el

⁴⁷ A pesar de la importancia del nuevo enfoque del programa, la reglamentación no aborda ningún tipo de consideración analítica que destaque el nuevo perfil de la reasignación del Fonaes.

desarrollo de la capacidad productiva de personas y grupos en condiciones de pobreza extrema para mejorar su calidad de vida.⁴⁸

Sobre las instancias colegiadas de operación, en estas reglas se cambió el nombre del Comité Técnico de Evaluación y Dictamen (CED) por el de Comité de Aprobación y Dictaminación (CAD), manteniendo las mismas funciones y enriqueciendo la integración del mismo con la incorporación de las secretarías de desarrollo social de cada entidad federativa y de un representante académico. Asimismo, se delineó una mejor operación con la designación de una presidencia a cargo del representante de la Secretaría de Economía y una secretaria técnica que recayó en el representante del Fonaes.⁴⁹

En el seguimiento y evaluación del programa, se incorporó la figura de la Contraloría Social como espacio de comunicación entre el gobierno y la sociedad y como mecanismo de capacitación, quejas y denuncias. Este aspecto es retomado actualmente por la instancia de participación ciudadana, que es el Consejo Consultivo de la Coordinación General, compuesto por personas de reconocimiento en sus respectivos ámbitos, las cuales emiten propuestas y opiniones sobre las acciones del Fonaes.

Como complemento, la Coordinación General del Fonaes dispuso los mecanismos necesarios para la realización de la evaluación institucional, tanto interna como externa con base en los indicadores de resultados elaborados por la institución.

Para finales de 2004, en estas reglas de operación se empezó a distinguir un cambio en los mecanismos que hasta entonces había desarrollado el Fonaes para la revolvencia de los recursos y dio una reorientación de los mecanismos de recuperación tradicionales a nuevos esquemas. De la misma manera, se destacó la necesidad de definir los criterios de nuevas organizaciones que llevaran a la práctica formas de organización productiva, fundamentados en principios cooperativistas y solidarios para ser proyectos más rentables, sustentables y competitivos.

⁴⁸ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad para el ejercicio fiscal de 2002*, México, 14 de marzo de 2002.

⁴⁹ *Idem.*

Este nuevo modelo que se llamó Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo Fonaes, tuvo como objetivo principal articular el desarrollo económico con el desarrollo humano entre los mercados y los ingresos familiares para una mejor calidad de vida. El elemento central de este modelo recayó en el mecanismo llamado *acompañamiento empresarial*, que pretendió la consolidación y el desarrollo de la empresa social.⁵⁰

En este sentido se implementó la *instancia de participación ciudadana*, integrada por ciudadanos con reconocimiento en diversos ámbitos y cuya función es la de emitir opiniones y formular propuestas sobre las acciones del Fonaes: la *instancia ejecutora*, integrada por las diversas direcciones generales del programa y las representaciones estatales; la *instancia normativa*, integrada por la Secretaría de Economía, la Secretaría de la Función Pública, así como la Coordinación General y las direcciones generales del Fonaes y, finalmente, la *instancia de control y vigilancia*, integrada por el Órgano Interno de Control y el Comité de Control y Auditoría (Cocoa).

Comentarios finales

El seguimiento a la norma del Fonaes permitió observar con detalle la evolución de los tipos de apoyo para la entrega de recursos, por lo que siempre es importante que las reglas de operación sean más difundidas entre la población objeto para el mejor cumplimiento de la norma. Sin embargo, esto no es garantía de eficiencia o eficacia debido a los plazos en que se entregan los recursos y el tiempo que pasa entre la aplicación de los mismos y los resultados obtenidos.

Por otro lado, los informes de labores de las secretarías que han tenido a su cargo la ejecución del programa, describen muy brevemente los resultados y/o el tipo de beneficios que se otorgan a la población objeto, sin tener mayor oportunidad de obtener elementos adicionales que nos permitan hacer algún análisis más profundo; sin embargo, algunas evaluaciones realizadas por instituciones académicas analizan con profundidad los resultados del Fonaes. Estas evaluaciones externas contienen diversos análisis acerca de los objetivos y resultados, así como recomendaciones para un mejor

⁵⁰ *Ibid*; p. 4.

funcionamiento del programa. Una de esas evaluaciones, la realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo en 2003 y 2004, destaca diversos aspectos señalados por los beneficiarios, los cuales permiten un análisis desde otro enfoque.

Es preciso mencionar que este trabajo es un ejercicio que puede funcionar como un primer acercamiento al cambio normativo que han tenido los tipos de apoyos más representativos del programa a lo largo de 14 años de vigencia y a los cambios realizados a los propios esquemas en virtud de una nueva visión que se le imprimió al programa a partir del cambio de sector de Sedesol a la Secretaría de Economía.

Queda pendiente aún por contestar si el programa podrá mantenerse en este esquema y si existen planes para trabajar solamente con las empresas que han dado resultado. En todo caso, muchas de ellas ya contaban con experiencia y sobre todo con la iniciativa emprendedora. Por otro lado, también queda por analizar cómo el Fonaes ha llevado de la mano a muchas empresas sociales que se han convertido en empresas exitosas y qué tipo de condiciones encontraron en el programa para ello.

Finalmente, es necesario señalar que el programa contiene otros instrumentos que también deben ser analizados en su normatividad y adecuaciones para observar cómo se han comportado en la ejecución de este instrumento para el apoyo a organizaciones sociales, y comentar que el tránsito de la Sedesol a la Secretaría de Economía se consolida en un esquema de apoyo más cercano a las microempresas y la capacitación empresarial que a la creación de nuevas empresas sociales.