

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



¿QUÉ FACTORES CONTRIBUYEN O INHIBEN EL CUMPLIMIENTO DE LOS
OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA DURANTE LA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN?
EL CASO DEL FONDO NACIONAL DE LAS EMPRESAS EN SOLIDARIDAD
(FONAES).

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN
Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

DANIELA MELISSA MORALES TENORIO

**DIRECTOR DE LA TESINA: DR. RODRIGO VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE
LECTOR: MAURICIO IVÁN DUSSAUGE LAGUNA**

CIUDAD DE MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2017

Agradecimientos

A Dios por ayudarme a cumplir mis sueños.

A mis padres, Claudia y Juan Carlos, por haber soportado mis ausencias y verme crecer.

A mis hermanas, Ade, Ceci y Palomita, por abrazarme con tanta fuerza y amor.

A mi asesor, Rodrigo, por leerme y corregirme incansablemente.

A mi lector, Mauricio, por ser práctico y aceptar apoyarme.

A mis compañeros Will, Humbi, Susy, Nati, Vianney, “el Rey”, “Camarada”, “maestro”, Gina, Ari, Jácome, Polín, Dany, Jose Carlos, Liz, Soledad y Víctor, por ser un gran equipo. Los voy a extrañar.

Al CIDE por mantener un nivel y estándar de excelencia.

Al Conacyt, el CIDE y mis padres por proveerme los recursos necesarios para realizar una estancia de investigación en Europa.

A mis profesores Arellano, Itza, Cejudo, Víctor Hugo, Merino, Mariscal, Edgar Ramírez, Villarreal, Ana Elena, Rodrigo y Mauricio, por dejarme un pedacito de sus conocimientos y experiencias.

A mis amigos Zaúl, Xime, Vale y Tania por ser mis compañeros entrañables de vida.

Y a esos conductos designados por Dios que me escucharon y guiaron.

Tabla de contenido

I. Introducción	1
II. Capítulo uno	4
<i>¿Qué es una política pública?</i>	4
<i>El ciclo de políticas</i>	5
<i>Aproximaciones teóricas</i>	9
2.1 Actores en los programas públicos	9
2.2 Reglas de los programas públicos	11
III. Capítulo dos. Estudio de caso.	14
<i>Breve historia de la Política de Desarrollo Social.</i>	14
<i>Objetivo de política pública (núcleo duro del fomento del sector social).</i>	15
<i>Antecedentes del programa FONAES</i>	15
<i>Objetivo del programa</i>	16
<i>Presupuesto del programa</i>	16
<i>Población objetivo del programa</i>	17
<i>Procedimiento para obtener un apoyo productivo</i>	17
IV. Capítulo tres. Hallazgos	21
Caso 1	23
Caso 2	23
<i>Entrevistas</i>	31
<i>Narrativa de un beneficiario</i>	34
<i>Evaluaciones</i>	37
<i>Rediseño del programa</i>	41
ANEXO 1. Entrevistas.	45
ANEXO 2. Ejemplo de convenio.	52
Anexo 3. Tabla 1. Monto total de los recursos demandados.	53
ANEXO 4. Formato para solicitar un apoyo.	55
ANEXO 5. Estudio de viabilidad del negocio.	60
Referencias	64

I. Introducción

En 1991, el gobierno mexicano decidió crear el Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad (en adelante FONAES). El objetivo de este fondo fue proveer recursos a personas en situación de pobreza para que iniciaran o ampliaran un negocio que les ayudara a salir de su condición económica. De esta manera, la administración pública federal entregó subsidios, desde 20 mil hasta 2 millones de pesos, por cada beneficiario. A pesar de la gran expectativa que produjo la creación del FONAES, pues parecía representar una alternativa viable para contribuir a superar la pobreza en México, una evaluación realizada al programa entre 2003 y 2012 reveló que 37% de los proyectos financiados no culminaron en una potencial fuente de trabajo e ingreso (Morales, 2014). ¿Qué ocurrió? ¿Por qué el curso de acción de este fondo orientado a contribuir a superar la pobreza se desvió?

La implementación de las acciones del gobierno encaminadas a atender y resolver un problema público es, en la mayoría de las veces, imperfecta. Dicho problema ocurre, debido a que la implementación está limitada por:

los atributos clave de las políticas (i.e., falta de claridad de objetivos e inconsistencia en los mismos), complejas cadenas de acciones de implementación y control indirecto (i.e., múltiples actores, puntos de decisión y niveles de acción), y por otros factores no estatutarios (i.e., problemas intratables, entornos políticos no favorables) (May, 2012, p. 280).

La pregunta que guía esta investigación es ¿qué factores contribuyeron al incumplimiento de los objetivos de política pública del programa FONAES? La metodología adecuada para responder dicha interrogante es el estudio de caso o análisis profundo de una sola unidad (Gerring, 2004)¹. En este sentido, con base en entrevistas semi-estructuradas a seis funcionarios de varios niveles de la estructura organizacional del FONAES y a un beneficiario real del programa, aunado al análisis de diversas evaluaciones externas, esta investigación realiza un reporte de política pública para identificar los factores que, en gran parte de los casos, inhibieron el cumplimiento del objetivo de política pública del fondo. El análisis de este fondo es un caso relevante para el estudio de los problemas de implementación, dado que es un ejemplo de cómo la ejecución de un programa público puede limitarse por un mal diseño.

¹ Un estudio de caso es un análisis profundo de una sola unidad con el propósito de dilucidar las características de una clase más amplia de fenómenos similares.

La investigación está estructurada en cuatro partes. El capítulo uno, establece la definición del concepto de política pública utilizado a lo largo de la tesina. Una política pública es aquella decisión política, técnica, y ética, emanada desde la autoridad, para resolver un problema público en un sentido determinado (Merino, 2008). Es clave no perder de vista esta definición, toda vez que, los elementos políticos, técnicos y éticos, son reflejados en el modelo de Majone (1997) sobre las partes que componen una política: **i**) núcleo duro, el cual contiene las causas del problema que el gobierno busca resolver (decisión política), la teoría causal de la solución para resolver dicho problema público (decisión técnica) y los valores que se privilegian para justificar la intervención gubernamental (decisión ética)²; y **ii**) cinturón de protección, es decir, las oficinas, reglas, procedimientos y recursos para implementar lo ya definido en el núcleo duro de la política. En este sentido, esta investigación pretende demostrar, con el estudio de caso, que si el núcleo duro de la política no está bien definido entonces las reglas, procedimientos y recursos no serán herramientas útiles para resolver el problema público y cumplir con los objetivos de la política.

Después, el capítulo describe el denominado “ciclo de políticas”. Modelo teórico que, de acuerdo con Brewer y deLeon (1983), está compuesto de cinco etapas: 1) selección o agenda gubernamental, 2) definición del problema público; 3) diseño de las acciones para solucionar el problema; 4) implementación y, 5) evaluación. Al respecto, esta investigación pretende demostrar cómo dicho ciclo o serie de pasos para construir y desarrollar una política están interconectados. Así, con el estudio de caso, se ilustra un ejemplo de cómo los problemas durante la etapa de implementación de una política pueden causarse por problemas en la etapa de diseño (May, 2012; Sætren, *et. al.*, 2015). También, contribuye a estas discusiones contemporáneas sobre la necesidad de prestar mayor atención a la interacción dinámica entre el diseño de políticas y la implementación de políticas. Y, forma parte de las contribuciones empíricas encontradas, en las investigaciones citadas, como el estudio de Sætren (2015) acerca del funcionamiento de los esquemas de *vouchers* en servicios domésticos y de guardería, con el que demostró que programas idénticos obtenían resultados diferentes, debido a un diseño defectuoso en uno de los programas, y de las evidencias emanadas de varios estudios de casos (i.e Derthick, 1972; Pressman y Wildavsky, 1973) que muestran que los problemas de

² “Una política es, sobre todo, una afirmación de valores” (Merino, 2008).

implementación pueden ser mejorados mediante la inclusión de características apropiadas en los diseños de políticas.

Finalmente, el capítulo explica dos perspectivas para implementar una política: implementación de arriba hacia abajo (*top-down*) o implementación de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Por un lado, implementar la política de arriba hacia abajo, implica dos supuestos: a) un control jerárquico en la que los actores involucrados implementan la política en forma vertical y b) un respeto estricto de los estatutos legales que fundamentan la política (Yarbrough, 2017, p. 62). Por otro lado, implementar la política de abajo hacia arriba significa que: a) existe una amplia estructura para implementarla y b) los funcionarios, que tienen contacto directo con la población objetivo, pueden decidir de forma discrecional cómo implementar la política, respondiendo al contexto local y a la situación en particular. Al respecto, cabe mencionar que el derecho mexicano respeta el principio de legalidad (según el cual los funcionarios deben actuar conforme a lo expresamente permitido por la ley), por lo que implementar una política de forma discrecional conllevaría una sanción.

El capítulo dos es la introducción al estudio de caso. En este sentido, el capítulo describe de forma general la política de desarrollo social y su objetivo; así como los antecedentes, objetivo, presupuesto y población objetivo del programa FONAES. Finalmente, el capítulo muestra cuál era el procedimiento que debían seguir los beneficiarios para solicitar un subsidio.

El capítulo tres muestra los problemas de implementación emanados del diseño de las reglas de operación que debían ejecutar los funcionarios del FONAES al otorgar o finalizar un proyecto productivo. En este sentido, los hallazgos encontrados, con base en las entrevistas semiestructuradas y el análisis de evaluaciones externas, son que el programa no contaba con la definición del problema público que el gobierno pretendía resolver, no tenía teoría causal de la solución y se privilegiaron ciertos incentivos para justificar la forma en que intervino el Estado.

Finalmente, el capítulo cuatro establece las conclusiones generales de la investigación. Este reporte de política pública sostiene que, en el estudio de caso, la implementación del programa (de arriba hacia abajo) ordenó el cumplimiento estricto de las reglas de operación del FONAES. Sin embargo, dichas reglas provocaron que 37% de los beneficiarios fuesen demandados. Esto, debido a que un solo componente del diseño (no necesariamente todo), en este caso la lógica de sanciones presente en las reglas y convenios, pudo alterar radicalmente el sentido y ambiciones del programa.

II. Capítulo uno

Para iniciar la investigación son descritos tres modelos teóricos: **i)** el modelo de Majone (1997) sobre las partes que componen una política: a) núcleo duro y b) cinturón de protección; **ii)** el modelo del ciclo de políticas; y **iii)** los modelos para implementar una política, implementación de arriba hacia abajo (*top-down*) e implementación de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Dicho contexto teórico es importante, toda vez que, la investigación pretende verificar cómo la falta de definición de un núcleo duro (i.e ausencia de un diagnóstico del problema) afectó el cinturón de protección (reglas y procedimientos) del FONAES. Asimismo, la teoría sirve para demostrar (en capítulos previos) que, en el estudio de caso, la etapa de implementación estaba ligada a la de diseño. Finalmente, los modelos permitirán ubicar la implementación del FONAES como una de tipo *top-down*.

¿Qué es una política pública?

Una política pública es “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2013, p. 17). De acuerdo con Majone (1997), existen dos aspectos fundamentales en toda política pública: núcleo duro y cinturón de protección. Majone retoma este modelo de Lakatos (1978)³.

Este modelo trasladado al ámbito de políticas públicas es traducido de forma que en el núcleo duro están los siguientes elementos: la definición del problema público (situación que la autoridad decide resolver); la teoría causal de la solución de dicho problema, es decir, la identificación de las causas del problema y, los valores que justifican la intervención del Estado (Merino, 2013). Mientras que en el cinturón de protección están los procedimientos, las reglas operativas, los programas, las decisiones cotidianas, los recursos, los responsables y hasta las oficinas que se utilizan para que el núcleo duro de la política pueda llevarse a cabo (ver diagrama 1).

Cabe destacar que “la definición del problema es la clave para el diseño de una política” (Merino, 2008), por lo que, en la medida en que los elementos contenidos en el núcleo duro sean claros, las reglas de operación y demás procedimientos serán diseñados sin renunciar a los

³ Matemático y filósofo de la ciencia, quien estableció que una teoría aceptada por la comunidad científica es como un núcleo que debe preservarse por medio de un cinturón de protección conformado por un cúmulo de hipótesis auxiliares que lo protejan de una posible refutación.

propósitos que la política pública persigue. De ahí, la importancia de un núcleo duro bien definido.

Diagrama 1. Núcleo duro y cinturón de protección de una política pública.



Fuente: Merino (2013).

El ciclo de políticas

El ciclo de políticas es un ideal teórico que sirve como herramienta analítica para el estudio detallado de las políticas públicas, toda vez que permite entrever la construcción y evolución de la política a través de una serie de pasos y etapas. De acuerdo con Brewer y deLeon (1983), el ciclo de políticas está compuesto de cinco etapas: 1) la selección o agenda gubernamental, 2) definición del problema público motivo de la intervención del Estado; 3) el diseño de las acciones para solucionar el problema; 4) la etapa de implementación y, 5) la evaluación. Sin embargo, no existe un consenso respecto del número de etapas que deben incluirse. Aunque, es aceptado que, mínimamente, cualquier ciclo debe contener tres fases: diseño (*policy design*), implementación (*policy implementation*) y evaluación (*policy evaluation*).

La fase de formación de agenda analiza cómo el gobierno puede adoptar un problema como público. La literatura establece varias formas de entrada a la agenda pública. Según Sabatier (1993), los problemas pueden entrar en la agenda gubernamental cuando son

impulsados por *advocacy coalitions* (coaliciones de acción). De acuerdo con Kingdon (1995), existen ventanas de oportunidad, provocadas por una crisis política o un cambio en el mandato, que son el “momentum” en que un problema puede ingresar a la agenda institucional. Otros mecanismos de influencia para que el gobierno preste atención a un problema son los descritos por Thoenig (1992): el *bottom-up* en el que las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha, y el *top-down* en el que son las autoridades públicas quienes modelan dichas necesidades.

En la etapa de definición de una política pública se abordan las causas del problema, por lo que es necesario elaborar un diagnóstico de la situación y “desempacar” el problema, es decir identificar sus causas. El análisis que realiza Moore (1976) acerca del “problema de la heroína” es un buen ejemplo de “desempacamiento” del problema para distinguir entre políticas que atacan “síntomas” de las que atacan “causas de raíz”. En este sentido, según Moore, un instrumento pasajero e ineficiente para resolver el consumo de la heroína sería una política de desintoxicación ambulatoria. En cambio, políticas que atienden las causas del problema y que influyen en un amplio rango de conducta serían entre otras: la prohibición de la venta y uso de heroína, un programa de educación sobre drogas, dar metadón como tratamiento, organizar comunidades terapéuticas, proporcionar psicoterapia individual y promover programas de empleo asegurado.

Asimismo, al fijar la o las soluciones del problema, de acuerdo con Majone (1997), es imprescindible realizar un análisis de factibilidad acerca de las restricciones técnicas, políticas y presupuestarias, porque, como señaló Oakeshott (1962), proponer algo inherentemente imposible sería cometer un acto de corrupción. Por ejemplo, en 1970 el presidente Richard Nixon creó la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, por sus siglas en inglés), agencia nacional de salud pública cuya única misión era que ningún trabajador tuviera que escoger entre su vida y su trabajo. En 1974, dicha agencia estableció la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacionales de los Estados Unidos para garantizar condiciones seguras e higiénicas a los trabajadores estadounidenses. Particularmente, la agencia decidió reducir los factores de riesgo que contribuyen a una explosión estableciendo límites a las industrias respecto del manejo de cloruro de vinilo (gas incoloro e inestable a altas temperaturas que se incendia fácilmente). En este sentido, una millonésima parte de cloruro de vinilo era el nivel permitido para operar las plantas productoras. Sin embargo, la intervención gubernamental no era factible, toda vez

que tecnológicamente es imposible que la industria opere con dosis tan bajas de cloruro de vinilo. Así, en 1978, la norma fue invalidada por el tribunal, bajo el argumento que la agencia no efectuó ningún estudio de viabilidad.

Por otra parte, durante la etapa de diseño es formulado el curso de acción a seguir o el “programa de actuación político administrativo” (Subirats, 2008). Aquí, Ingraham (1987) sugiere conocer el *locus* o entrada institucional de la política, porque esto determina los sesgos que influyen en cómo es diseñado el programa. Por ejemplo, durante la formación de la política agrícola en los Estados Unidos, los *lobbies* agrarios y sus representantes en el interior de la administración buscan que los tomadores de decisión garanticen instrumentos favorables a sus intereses (Patashnik, 2003; Subirats 2008).

En el proceso de implementación están las acciones emprendidas para lograr los objetivos previamente definidos (Pressman y Wildasky, 1977). Esta fase, es el momento más importante para el éxito o fracaso de una política pública, porque es ahí donde surgen los problemas propios de la gestión o aplicación de los programas. Al respecto Merino (2005, 10) escribe que:

Si hacia los años sesenta todavía se pensaba que en el diseño de una política pública descansaba la mayor parte de sus posibilidades de obtener los resultados deseados y, ante cualquier desviación o ante un fracaso, se buscaban explicaciones en los defectos del proceso de planeación, en los últimos treinta años se ha desplegado una amplia literatura crítica que ha observado que el proceso mismo de implementación entraña riesgos propios e independientes del diseño de las políticas, que deben ser abordados y corregidos por separado.

De acuerdo con Luis Aguilar (1996), un problema de implementación ocurre, aunque existan las condiciones necesarias para que la política pública pueda llevarse a cabo, porque al poner en práctica el plan diseñado, inevitablemente los burócratas que implementan la política pueden influir sustantivamente en los resultados (Winter, 2003). De ahí que, los problemas clásicos de implementación pueden resumirse con el problema de agencia (Patashnik, 2003).

De acuerdo con la teoría del principal-agente (Shepsle, 2010), el poder ejecutivo puede ser concebido como aquel *principal* que ordena “un conjunto de acciones específicas orientadas a resolver un problema público concreto” (Cejudo y Michel, 2016), mientras que la burocracia es el *agente* implementador de dichas políticas públicas. El problema en esta relación radica en que el ejecutivo no posee toda la información sobre cómo son ejecutados sus mandatos legales. Por lo tanto, el principal tiene incertidumbre en cuanto al nivel de control y gestión en la

implementación de las políticas debido a que los resultados sustantivos pueden ser influenciados/modificados por los agentes directamente involucrados. Así, “las buenas intenciones de política pública pueden ser frustradas incluso después de que se ganen importantes victorias legislativas” (Patashnik, 2003, p. 208).

¿Por qué la mayoría de las reformas administrativas cuidadosamente diseñadas terminan produciendo resultados tan diferentes a los planeados originalmente? Dichas reformas, que pretenden alterar el comportamiento de los actores organizacionales con el fin de incentivar coordinación para el logro de objetivos generales, son instrumentos que no aseguran una causalidad unívoca, porque “son siempre afectados por el contexto y la situación de los actores involucrados” (Arellano, 2010, p. 227). Este efecto lógico es denominado por Arellano como “el efecto neto”, que sirve para reflexionar los alcances y desviaciones de un programa o política.

Asimismo, no todos los resultados de una política pública son previsibles debido a que el diseño de un programa no puede lograr anticipar todas las modalidades y los elementos que estarán en juego durante su implementación (Subirats, 2008). Así, a medida que la política pasa de la decisión a la ejecución surgirán restricciones (Majone, 1997). Es la esencia de la ejecución de las políticas. La materialización de lo planificado es diferente a lo diseñado. Por ejemplo, en 1999 el gobierno británico decidió que deberían hacerse todos los esfuerzos posibles para que los niños que estaban al cuidado de las autoridades locales de servicios sociales pudieran ser adoptados en hogares estables. En un principio, según el reporte del departamento de salud del año 2000, la tasa de los niños exitosamente adoptados creció de 4 a 4.7%. Es decir, más niños estaban siendo adoptados. Sin embargo, una de las consecuencias no deseadas de esta política era que: si más niños eran adoptados, entonces era menos probable que los niños no adoptados fuesen fácilmente ubicados en un hogar estable (Hill y Hupe, 2009).

Finalmente, en la etapa de evaluación son comparados los resultados de cada una de las acciones emprendidas conforme a los objetivos y procesos previamente establecidos (Maldonado 2015). La evaluación dictamina los efectos directos de la política pública (Subirats, 2008). Los propósitos para elaborar una evaluación son diversos, entre otros están: ejercer un control presupuestal, desarrollar mecanismos de seguimiento a la gestión, instaurar un control del desempeño de funcionarios o agendas, ejercer una fiscalización por parte de entidades

externas, incentivar la rendición de cuentas y proponer aspectos de mejora para un programa (Maldonado, 2015).

En suma, el esquema del proceso de las políticas es una herramienta heurística que permite identificar los retos para diseñar, implementar y evaluar una política pública (Subirats, 2008). Sin embargo, es un modelo que, como tal, puede o no verificarse en la realidad. De ahí que, esta investigación pretende demostrar, con el estudio de caso, cómo ciertos problemas ocurridos durante la etapa de implementación de una política pueden causarse debido a un problema en su diseño.

Aproximaciones teóricas

En este capítulo desarrollo dos perspectivas de análisis que permiten identificar el tipo de problemas acontecidos durante la etapa de implementación.⁴ Por un lado, la perspectiva de arriba hacia abajo (*top-down*) examina la estructura formal de implementación de las políticas públicas. Esto incluye dos aspectos: a) los actores que integran la cadena vertical de ejecución y b) la legislación específica que rige durante la implementación. Es decir, en dicha perspectiva destacan la importancia del control jerárquico y el cumplimiento escrupuloso de los estatutos legales que fundamentan las políticas (Yarbrough, 2017, p. 62). Por otro lado, la perspectiva *bottom-up* se enfoca en la estructura y desarrollo informal durante la implementación de la política.

2.1 Actores en los programas públicos

En la literatura, hay un grupo de autores que analizan la implementación de las políticas públicas desde una perspectiva *top-down* (por ejemplo Pressman y Wildavsky 1973; Hargrove 1975; O’Toole 1986; Sabatier 1986; Mazmanian and Sabatier 1989; Saetren 2005). El argumento de estos autores es que una vez acordados los objetivos de la política pública, éstos son implementados por medio de una cadena de mando vertical en la que los actores están coordinados jerárquicamente para lograr los objetivos previamente establecidos.

En este sentido, Pressman y Wildavky (1973) fueron los primeros en enfatizar la importancia de la longitud en la cadena de implementación. Estos autores, argumentan que, para que exista una congruencia entre los objetivos de la política y los ejecutores, la cadena debe ser

⁴ Existe un grupo de autores que argumentan que el análisis de las políticas públicas puede ser por medio de un modelo mixto integrado por ambas perspectivas. Elmore (1985) denomina a este tipo de análisis mixto “mapeo regresivo” (de abajo hacia arriba) y “mapeo progresivo” (de arriba hacia abajo).

lo más corta posible, ya que, de lo contrario, la política puede presentar problemas de implementación. Así, se incentiva a los responsables de las políticas a “reducir al mínimo el número de actores y puntos de decisión involucrados en la implementación de las políticas” para obtener mayor coordinación (Yarbrough, 2017, p. 62).

Para demostrar la importancia de la coordinación en la estructura de implementación Pressman y Wildavsky (1973) utilizan como estudio de caso un programa en Oakland, cuyo objetivo era construir una terminal de marina y un hangar. En este sentido, la Administración para el Desarrollo Económico (ADE) tenía planeado invertir 23 millones de dólares y dar empleo a los habitantes afroamericanos de la región para realizar dicha construcción. Sin embargo, la complejidad de la acción colectiva impidió conseguir el objetivo, debido a que intervinieron en el proceso de implementación varias agencias federales, tales como los departamentos de operación de la ADE en Washington, la oficina regional de Seattle, la oficina de campo en Oakland, la Oficina de la Contaduría General; el Departamento de Salud, Educación y Bienestar; el Departamento del Trabajo y la Armada, etc.

Al analizar el problema, Pressman y Wildavsky elaboraron un cuadro para identificar “todos aquellos puntos de decisión que determinaron el curso del programa”. Es decir, mapearon la vasta gama de participantes que tomaron docenas de decisiones durante la implementación del programa. Después, los autores utilizaron un modelo en el que calcularon la probabilidad de que cada participante, en cada punto de decisión, emprendiera una acción favorable para el cumplimiento del objetivo del programa. Según los resultados, para que un programa pudiera cumplir con su objetivo, entonces era necesaria una casi total coordinación y acuerdo entre los participantes. Así, con este estudio, ambos autores establecieron que, si existe una multiplicidad de participantes y perspectivas durante la implementación, entonces aumenta la probabilidad de que el fin de la política pública, previamente establecido, no pueda alcanzarse (Aguilar, 1996). Por el contrario, minimizar los eslabones causales mejora la coordinación entre los participantes del programa y reduce las probabilidades de problemas de implementación (Pressman y Wildavsky, 1973).⁵

En el caso analizado por Pressman y Wildavsky, el número total de participantes en la implementación impidió “la posibilidad de que se produjera consenso alguno en torno al valor

⁵ Bowen (1982) rebate el razonamiento de Pressman y Wildavsky y “trata de explicar el hecho incontestable de que muchas políticas en las que participa una multiplicidad de actores resultan exitosas” (O’ Toole, 1989, p. 447).

del programa” (Stoker, 1989, p. 382). Por esto, los investigadores defensores de la perspectiva *top-down* “se sienten sumamente incómodos ante la complejidad y heterogeneidad de la implementación con múltiples actores” (Hjern, 1982; Hjern and Porter, 1981).

Según O’ Toole (1986), de preferencia el número de actores involucrados en la implementación de una política debe ser reducido al mínimo, ya que esto permite que los actores consigan un mayor nivel de acuerdo acerca del problema. Al respecto, la teoría olsoniana de la acción colectiva, Olson (1992), asume que en un grupo grande cada individuo tiene motivos diferentes al llevar a cabo una tarea común por lo que cooperar para la consecución de la misma no es posible, porque los participantes consideran que su propia contribución (cooperación) no sería perceptible para el conjunto. En cambio, en un grupo pequeño organizado para lograr un objetivo en común, el beneficio marginal de cooperar es mayor, por lo que los participantes tienen incentivos de hacerlo.

En consonancia con este argumento, Barzelay (2003) descubrió que la implementación de una política supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses. De ahí que, Eugene Bardach (1977) afirmó que la participación de varios actores en una red de implementación puede asemejarse a un rompecabezas, en el que cada pieza puede embonar con la otra con el riesgo de que la figura final se pierda por completo.

En suma, de acuerdo con la perspectiva *top-down*, menor cantidad de participantes en una estructura de implementación permite mayor cooperación para el cumplimiento del objetivo en común de una política pública.⁶

2.2 Reglas de los programas públicos

En apoyo a la visión *top-down* hay un grupo de autores que afirman que el funcionamiento de una política debe respetar el cumplimiento escrupuloso de las reglas (Mazmanian y Sabatier 1983; Sabatier 2005; Hupe 2011; Hill y Hupe 2014). Es decir, el argumento de estos autores es que la implementación de una política pública es la aplicación rigurosa de los estatutos y leyes, lo que implica respetar el principio de legalidad, según el cual los funcionarios solamente pueden hacer aquello que expresamente tienen permitido. (Winter, 2012).

⁶ Para esto, entre otras cosas, *cfr.* el tema de control (Hupe & Hill, 2007). Por su parte, Stoker (1989) propone que mayor número de participantes pueden ayudar a ampliar las posibilidades de éxito en la implementación, siempre y cuando, contribuyan a mejorar los mecanismos de promoción de la cooperación.

En este sentido, cuanto más claro es lo que necesita ser implementado, menos variación habrá en la interpretación de los estatutos legales. Al respecto, según Sabatier (2005), algunas condiciones necesarias para lograr una implementación efectiva son: a) objetivos claros y consistentes, b) una teoría causal adecuada y c) un proceso de implementación legalmente estructurado. De este modo, Hupe afirma que “cuanto más claramente formulados los objetivos de una política pública o un programa de políticas, más claro será el *implemendum*” (2011, p. 69).

Sin embargo, algunos estudios sobre burocratización, muestran que el respeto a los procedimientos formales puede tornarse en el cumplimiento de “instrucciones precisas y procedimientos diseñados con el mismo rigor con el que se diseña una máquina” (Merino, 2005) sin poder adaptarse y responder a situaciones nuevas o no previstas en las reglas formales. En este sentido, Lindblom (1996), observó que los problemas de implementación residían en dejar a los ejecutores de las políticas sin la condición de improvisar frente a las circunstancias. De ahí que, era preferible tener procedimientos sencillos y adaptables al medio en el que la política pública se desenvuelve sin que lo procedimental fuera lo fundamental del quehacer gubernamental (Merino, 2005). Así, de acuerdo con Lindblom (1996), tener claridad no necesariamente significa tratar de prever todas y cada una de las acciones de los funcionarios por medio de procedimientos, porque esto puede terminar entorpeciendo el cumplimiento de la política pública. Es decir, los funcionarios pueden asentarse tanto en los procedimientos, abandonando así las causas y los valores de las políticas que originaron la acción pública en primera instancia (Bardach, 1977). Por tanto, las estructuras legales rígidas pueden limitar la implementación de una política.

Con base en este argumento, existe un grupo de autores que analizan el proceso de implementación de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) (Weikart y Banet, 1976; Berman, 1978; Lipsky, 1980; Elmore, 1982). Desde este marco analítico, es fundamental analizar la relación entre el personal de primera línea o los trabajadores de campo y los ciudadanos que reciben la política. Ejemplo de ello, son los burócratas de calle o *street level bureaucrats*, funcionarios cuyo contacto directo con la población les permite ejercer cierto grado de discrecionalidad al momento de ejecutar las reglas. Son funcionarios que no cumplen con las exigencias de los altos funcionarios y de los mandatos legales. Así, este tipo de burócratas pueden gestionar el

programa con cierto “margen de maniobra”. Es decir, alrededor de la aplicación de las reglas pueden darse negociaciones (Crozier, 1992).

Ahora bien, según Berman (1978), la implementación depende no sólo de la política articulada en la parte superior sino también de la interacción de la política con el contexto local. En este sentido, Matland (1995) sugirió que en políticas complejas (con niveles de ambigüedad y conflicto altos) el modelo *bottom-up* es más apropiado para entender la brecha entre la intención de la política y los resultados del programa. Tales políticas son “algunos de los esfuerzos más ambiciosos y de mayor uso de recursos por parte del sector público e incluyen programas diseñados para aliviar la pobreza y las disparidades y corregir injusticias históricas, redistribuyendo dinero e influencia” (Yarbrough, 2017, p. 56).

En este sentido, Yarbrough (2017) analiza la implementación de la Ley de Protección al Paciente y Asistencia Asequible de Estados Unidos (ACA por sus siglas en inglés). Los resultados muestran que los mercados de seguros de salud o *exchanges* estatales son consistentemente más exitosos en ofrecer planes de salud calificados, debido a que, una implementación *bottom-up* conlleva más oportunidades para personalizar la política a las condiciones locales basadas en la experiencia de los implementadores, el conocimiento de su entorno y las relaciones con las partes interesadas (ver también Dash et al., 2013).

Hasta aquí, el marco teórico está basado en estudios sobre implementación realizados desde la perspectiva *top-down* y *bottom-up*. Para la primera perspectiva, los factores claves a fin de minimizar los problemas de implementación, según O’Toole (1989) son:

- 1) Simplificar la estructura de la implementación y reducir el número de actores (Kelman, 1984; Pressman y Wildavsky, 1973) y,
- 2) Diseñar políticas que reduzcan la discrecionalidad de los funcionarios (Mazmanian y Sabatier, 1981; 1983)

Mientras que los estudiosos del campo *bottom-up*, consideran que entender lo que ocurre en niveles más bajos de implementación explica de mejor manera los resultados. En este sentido, según la perspectiva *bottom-up* las políticas deberían:

- 1) Estar articuladas en redes complejas de implementación (Hall y O’Toole 2000, 2004) y,
- 2) Proporcionar una mayor discrecionalidad a nivel local que permita moldear el diseño de las políticas (Sabatier, 1986; Yarbrough, 2017).

A continuación, el capítulo dos contiene la introducción al estudio de caso.

III. Capítulo dos. Estudio de caso.

El Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad emana de la política nacional de desarrollo social. En este sentido, este capítulo describe de forma general la política de desarrollo social y su objetivo; así como los antecedentes, objetivo, presupuesto y población del programa FONAES. Finalmente, el capítulo muestra cuál era el procedimiento que debían seguir los beneficiarios para solicitar un subsidio.

Breve historia de la Política de Desarrollo Social.

La política nacional de desarrollo social en México, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, está segmentada en cinco temas. Superación de la pobreza a través de: 1) la educación, salud y alimentación; 2) seguridad social y programas asistenciales; 3) desarrollo regional; 4) infraestructura social básica y, e) fomento del sector social de la economía.⁷

¿Cómo entró el tema de la pobreza en la agenda pública? En México, durante los años ochenta, hubo una fuerte caída en la actividad económica y una considerable contracción de los ingresos salariales y no salariales (Lustig, 2012). Para tratar de salir de la grave crisis, en primera instancia el gobierno de Miguel de la Madrid sustituyó la política industrial proteccionista (usada por cuarenta años) por una política económica de corte neoliberal.

La contracción macroeconómica condujo a un aumento en la incidencia de la pobreza (Lustig, 2012). Entre 1984 y 1989, la población en pobreza se incrementó de 28.5% a 32.6% (Lustig y Szekely, 1997). Por este motivo, las decisiones y discursos presidenciales de la época adoptaron el tema de la pobreza como problema público prioritario. Ejemplo de ello, fue el discurso de toma de protesta de Salinas de Gortari en 1988 en el que enfatizó la importancia de “la integración de programas eficaces para enfrentar la pobreza” (Salinas, septiembre 1988).

Aunque en los últimos treinta años, la pobreza ha sido ampliamente reconocida como tema de interés público, el gobierno federal no contaba con una medición oficial del número de personas pobres en el país. En consecuencia, uno de los primeros esfuerzos para estudiar de manera sistemática la pobreza fue la creación, en 2005, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, el cual aprobó, en 2009, una metodología para la medición de la pobreza. Así,

⁷ La economía social se concibe como un elemento clave para la recuperación económica, debido a que ofrece un soporte (económico) para la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo de colectivos vulnerables (Ministerio, 2015).

utilizando una perspectiva multidimensional, el Coneval cuantificó el siguiente número de personas en situación de pobreza: 52.8 millones durante 2010, 53.3 millones durante 2012 y 55.3 millones durante 2014 (Coneval, 2014). Actualmente, casi un 48% de la población en México es pobre.

¿Qué soluciones fueron diseñadas para resolver dicho problema? Para enfrentar la pobreza el gobierno diseñó la política nacional de desarrollo social. Como fue mencionado previamente, esta política está conformada por cinco ejes rectores y 233 programas federales de desarrollo social (Inventario Federal, 2014). En mi tesina estudio el desarrollo del sector social de la economía, porque el fomento de la organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios es un factor clave que contribuye a disminuir las desigualdades sociales. A continuación, describo el objetivo de la política correspondiente a dicho tema.

Objetivo de política pública (núcleo duro del fomento del sector social)

El objetivo de política pública referente al fomento del sector social es “promover un desarrollo económico con sentido social que propicie el empleo y eleve el nivel de ingreso de las personas en situación de pobreza” (Ley General de Desarrollo Social, artículo 11). En consecuencia, para alcanzar este objetivo en 1991 fue diseñado (durante el gobierno salinista) el Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad (FONAES).

Antecedentes del programa FONAES

Como se mencionó con anterioridad, en 1991, se creó el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES). Jurídicamente FONAES es un órgano desconcentrado⁸ que, inicialmente, dependió de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Sin embargo, como resultado de la desaparición de esta dependencia el 21 de febrero de 1992, entre el 4 de junio de 1992 y el año 2000, FONAES perteneció a la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante SEDESOL).

Posteriormente, el 30 de noviembre del 2000, FONAES fue sectorizado como parte de la Secretaría de Economía (en adelante SE). Sin embargo, el 23 de mayo de 2012, con la creación de la Ley de la Economía Social en 2013, FONAES finalizaría su operación para iniciar el nuevo

⁸ Un órgano desconcentrado es un órgano supeditado a las Secretarías de Estado, creado para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos.

Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) a cargo del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES)⁹.

A continuación, son explicados cuatro puntos básicos del FONAES: a) fin que persigue, b) recursos federales que utiliza, c) población al que va dirigido y d) procedimiento para ser beneficiario.

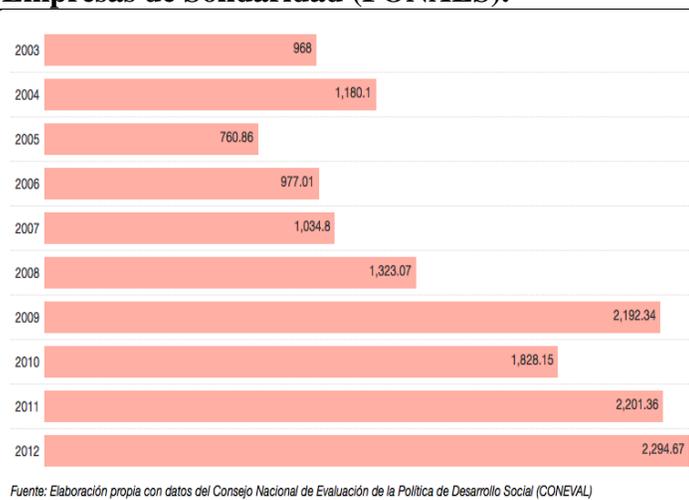
Objetivo del programa

El objetivo del programa es que la población con escasos recursos acceda a opciones productivas para generar empleo e ingresos que les permitan cubrir necesidades mínimas. Para ello, la infraestructura del FONAES es de 31 delegaciones ubicadas en cada uno de los estados de la República (cada delegación otorga apoyos en su entidad, por medio de un representante federal); 64 oficinas regionales y una oficina central localizada en la Ciudad de México (CDMX), conocida como Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES).

Presupuesto del programa

De 2003 a 2012, FONAES tuvo un presupuesto federal de \$14 mil 760 millones de pesos (ver Gráfica 1). Esto equivaldría a la inversión durante diez años por \$1.4 mil millones de pesos en el Proyecto hidrológico PROHTAB, cuyo objeto es proteger a la población tabasqueña de inundaciones y cuidar el agua del Estado de Tabasco (PEF, 2016).

Gráfica 1. Presupuesto en millones de pesos de 2003 a 2012 del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES).

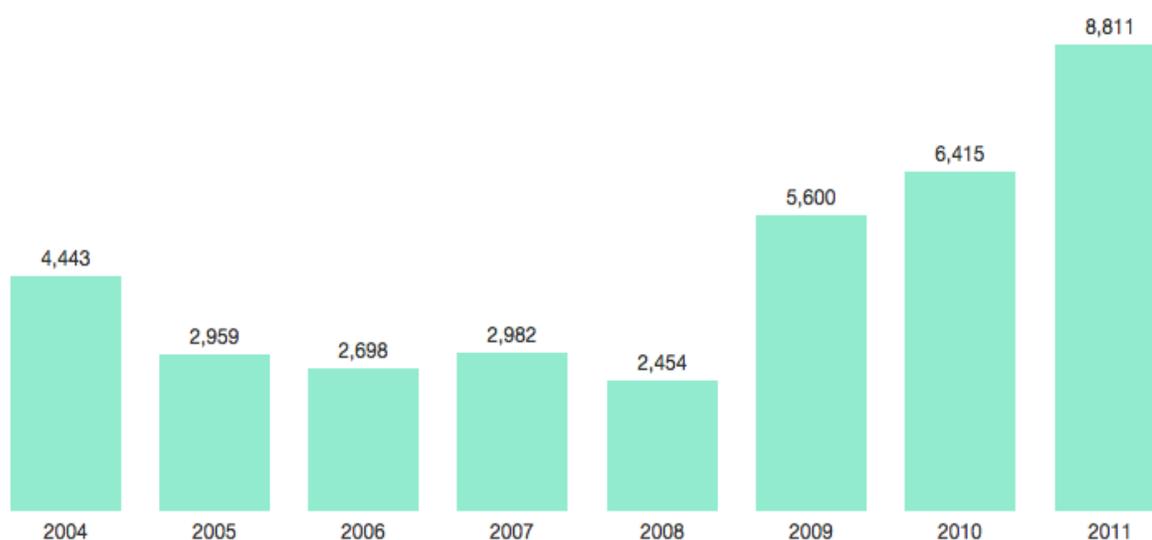


⁹ Dicha reforma implicó un rediseño del programa.

Población objetivo del programa

Los beneficiarios del programa son la población rural, campesina, indígena y urbana con escasez de recursos que demuestre capacidad organizativa, productiva y empresarial para la creación y consolidación de proyectos productivos. De acuerdo con los indicadores publicados en los informes de evaluación del programa, el promedio anual de población atendida de 2003 a 2012 fue de 54, 413 personas. Además, de 2004 a 2011 el programa otorgó un total de 36, 362 subsidios para el desarrollo de proyectos productivos (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Total de proyectos productivos otorgados durante 2004 a 2011 (FONAES).



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

Procedimiento para obtener un apoyo productivo

Un proyecto productivo es una serie de acciones coordinadas entre sí que generan una fuente de trabajo e ingreso. Según el catálogo de tipos de proyectos que el programa financia, existen 593 giros y actividades que pueden solicitar un estímulo. En este sentido, los proyectos pueden versar desde temas de agricultura, minería, transporte, industrias manufactureras hasta servicios de salud. Por ejemplo, FONAES proporcionó recursos al proyecto “Tepehuani Adventures” dedicado a dar asesoría en actividades como campamento, escalada, rappel, rafting, tirolesa, ciclismo de montaña y caminatas (Entrepreneur, octubre de 2007). También, FONAES apoyó a la empresa social “Arrocera Flor India” para agilizar los procesos de secado de arroz para luego

ser comercializado al mayoreo y menudeo en todo México. Y, subsidió a productores de miel y chile habanero para adquirir maquinaria de trabajo, insumos y capacitaciones.

Según las reglas de operación del programa, publicadas el 14 de marzo de 2002, para que FONAES otorgue subsidios, primero, debe considerar los siguientes criterios de elegibilidad: a) grupos integrados por tres o más socios de género femenino; b) propuestas que satisfagan una demanda de mercado local y c) beneficiarios que demuestren escasez de recursos (mediante alta del seguro popular).

Después, FONAES evalúa la viabilidad de los proyectos. Por ejemplo, para aquellos negocios que requieren recursos hasta por 100 mil pesos, el beneficiario contesta un cuestionario que explique, entre otras cosas, lo siguiente: a) situación laboral de los integrantes del grupo o empresa social que solicitan el apoyo; b) motivos para formar su grupo o empresa social; c) por qué quieren abrir el negocio que proponen; d) experiencia en el manejo de un negocio como el que quieren abrir; e) cantidad y precio de los conceptos de inversión (tales como terreno, obra civil, maquinaria y equipo, sistema eléctrico e hidráulico, camionetas o camiones, vientes, sementales, otros); f) cantidad y precio necesario para el capital de trabajo (materia prima, insumos, agua, luz, mano de obra, mantenimiento de obra civil, maquinaria y equipo, seguros, otros).

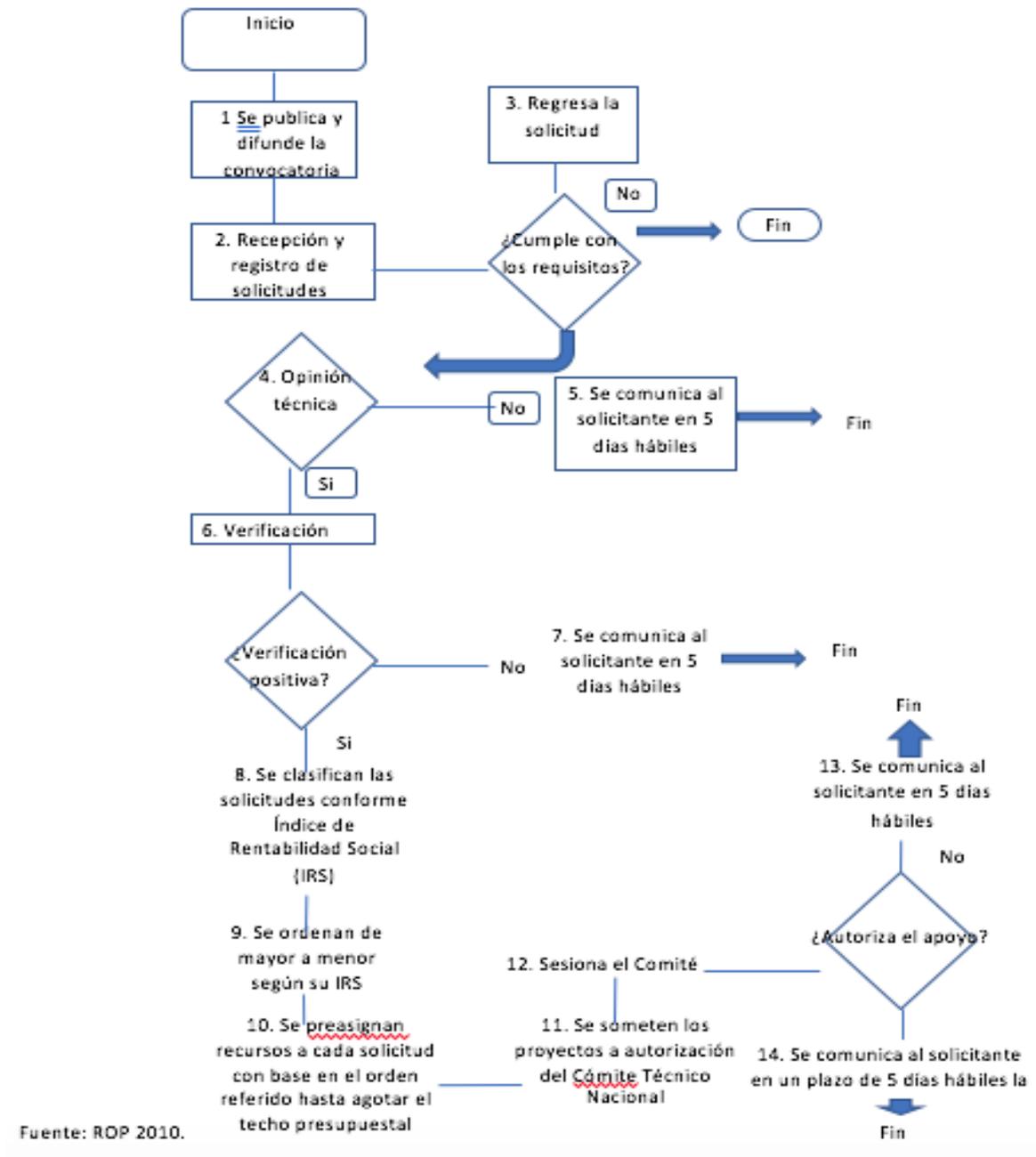
Una vez que el proyecto es aprobado, el gobierno firma un convenio con el beneficiario para dar claridad y transparencia al gasto de los subsidios. En este sentido, dicho convenio contiene las siguientes obligaciones a cargo de los beneficiarios:

1. Utilizar los recursos con estricto apego al objeto del convenio
2. Entregar en un plazo no mayor a 60 días hábiles contados a partir de la entrega de los recursos, original y copia de los documentos que cumplan con los requisitos fiscales y que comprueben de manera fehaciente, la correcta aplicación de los recursos
3. Ejecutar el desarrollo de las acciones de conformidad con el objeto del convenio
4. Entregar informes periódicos y final de avances en el ejercicio de los recursos
5. Cumplir en todos sus términos con lo dispuesto en las reglas de operación, con las obligaciones estipuladas en el convenio y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.
6. Devolver la cantidad que no se hubiere utilizado, para acreditar una correcta aplicación de los recursos
7. Adquirir maquinaria, equipo, vehículos ligeros o pesados, mobiliario y herramientas de bienes usados, siempre y cuando estén garantizados y obtener comprobante de compra que cumpla con los requisitos fiscales.
8. Adquirir partes sueltas, nuevas o usadas, para el armado de maquinaria, equipo pesado o especializado, por parte del beneficiario o por terceros, siempre y cuando, se obtengan comprobantes fiscales de su compra; estén garantizadas; y se entregue declaración escrita

- del solicitante, bajo protesta de decir verdad y firmada por el solicitante, de que armará y pondrá en funcionamiento el bien.
9. El prestador de servicios debe entregar una garantía por escrito, especificando plazo y condiciones si el importe total de las piezas que se utilizan es de hasta 150 mil pesos. Si este monto es superior, además de la garantía, es necesaria una fianza de vicios ocultos a favor del beneficiario.
 10. Ejecutar la obra civil por contrato cuando ésta sea mayor a 100 mil pesos.
 11. Adquirir árboles frutales, plantas o cualquier especie vegetal siempre y cuando se utilice como un bien productivo que ha de usarse durante más de un año en la producción
 12. Adquirir sementales con una edad de 14 a 30 meses, con un peso mínimo de 380 kilogramos; vientres gestantes con una edad máxima de 30 meses; vientres ovinos y caprinos con una edad de 6 a 18 meses, con un peso mínimo de 30 kilogramos; hembras triponas de ovinos y caprinos con una edad de 1.5 a 4 meses, con un peso de 8 a 17 kilogramos; sementales ovinos con una edad de 8 a 18 meses, con un peso mínimo de 50 kilogramos; sementales caprinos con una edad de 8 a 20 meses, con un peso mínimo de 35 kilogramos. Todos procedentes de hatos negativos o libres de brucelosis y con un certificado de rebaño vigente.
 13. Destinar las aportaciones a Capital de Trabajo únicamente si son complementarias a apoyos de Capital de Inversión. Si la aportación de FONAES es de hasta \$25,000 se puede destinar 100% a Capital de Trabajo, si es de más de \$25,000 y hasta \$75,000 un 60%, si es de más de \$75,000 y hasta \$100,000 un 40% y si es de más de \$100,000 un 25%.
 14. Destinar el capital de trabajo a la adquisición de materias primas y auxiliares, indispensables para la producción del bien o la prestación del servicio, a la adquisición de mercancías según los requerimientos del negocio, al pago de recursos humanos, al pago de servicios indispensables para la producción del bien o la prestación del servicio a que se dedique el negocio.

Finalmente, el gobierno deposita los recursos en una cuenta bancaria del beneficiario y los beneficiarios utilizan el dinero para abrir o ampliar un negocio según el convenio firmado. A continuación, se presenta un diagrama que resume el procedimiento para el trámite del subsidio:

Diagrama 2. Procedimiento para la solicitud del subsidio



A continuación, es presentado el capítulo acerca de los hallazgos encontrados, con base en las entrevistas semiestructuradas y el análisis de evaluaciones externas, referentes a los problemas de implementación emanados del diseño de las reglas de operación que debían ejecutar los funcionarios del FONAES al otorgar o finalizar un proyecto productivo.

IV. Capítulo tres. Hallazgos

El incumplimiento del objetivo del FONAES se debe a un problema de diseño. Este hallazgo está basado en un monitoreo sistemático de la instrumentación del Programa, que tomó en cuenta las opiniones, experiencias y sugerencias de seis funcionarios y exfuncionarios responsables en distintos niveles y áreas. Además, de algunos aspectos específicos del Manual de Procedimientos Operativos Institucionales de la Coordinación General del Programa (CGPNAES) y de la aplicación de las Reglas de Operación, mismos que se contrastaron con la información obtenida en campo; es decir, de la revisión de los expedientes de una muestra de grupos apoyados en los Estados de Guerrero y Aguascalientes y de la narrativa de un beneficiario. Finalmente, este hallazgo también está justificado por medio de lo documentado en 25 evaluaciones externas del programa.

La ejecución y cumplimiento del objetivo del programa no es un proceso sencillo como pasar del punto A al punto B. En este sentido, el Manual de Procedimientos Operativos Institucionales de la Coordinación General del Programa establece los arreglos institucionales internos o los mecanismos para poder reclamar los subsidios en todos los casos en que los funcionarios declaren un incumplimiento del convenio o de las reglas de operación.

En caso de incumplimiento, en primer lugar, el representante federal determina cuáles de las obligaciones estipuladas en el convenio se incumplieron (enlistadas en la sección anterior). Cinco días después, el funcionario elabora un “oficio de requerimiento de pago”. En segundo lugar, la subdirección de área recibe dicho oficio y, en un plazo de quince días hábiles lo entrega al beneficiario. En tercer lugar, si el beneficiario incumple el requerimiento de pago, entonces el representante federal realiza, en los veinte días hábiles siguientes, una visita de campo para levantar el “acta de visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados”. En esta visita el funcionario puede requerir al beneficiario que cumpla con las omisiones del convenio. Si el beneficiario no efectúa dicho cumplimiento, entonces el representante federal elabora el “documento para el ejercicio de acciones legales” que acredite las causas del incumplimiento.

Cabe destacar que, cuando el proyecto productivo es menor o igual a \$100, 000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N) y el beneficiario no cumple con las omisiones detectadas en la visita de verificación, se le entrega otro “oficio de requerimiento de pago”. Ello, para evitar que el Estado proceda al cobro de una deuda incosteable, debido a que, según el manual de procedimientos

internos, resulta costoso accionar el aparato jurisdiccional por conflictos de montos menores o iguales a 100 mil pesos. Sin embargo, si nuevamente el beneficiario no cumple el requerimiento de pago, entonces el representante elabora el “documento para el ejercicio de acciones legales”.

Por último, el “documento para el ejercicio de acciones legales” es enviado dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la Dirección General Jurídica (DGJ), ubicada en CDMX. Cabe destacar, que dicha dirección es la única encargada de dar de alta el expediente jurídico y emprender el ejercicio de las acciones legales ante los juzgados de la ciudad.

En suma, antes de emprender una acción legal, es necesario llevar a cabo el procedimiento operativo institucional (descrito en párrafos previos), el cual es obligatorio para todos aquellos casos en que los funcionarios detecten incumplimiento a las obligaciones del convenio.

Hasta aquí, el procedimiento interno dura en promedio de cien a ciento veinte días hábiles. Sin embargo, una vez que el caso llega a la DGJ para iniciar las acciones legales correspondientes, comienza una segunda encrucijada procedural. Si bien el programa opera en toda la República, debido a un tema de jurisdicciones y competencias¹⁰, la DGJ demanda a cualquier beneficiario desde los tribunales de la ciudad de México. En este sentido, todas las demandas recaen en un solo juzgado.

Lo anterior, incrementó la carga judicial de los juzgados de CDMX y aumentó los costos de transacción de los juicios, porque para mantener comunicación con los demandados ubicados al interior de la república, el juez de CDMX debía solicitarle, al juez más cercano al domicilio del beneficiario, que fuera el encargado de notificarle a este último todo lo actuado durante el juicio (i.e. inicio de la demanda, plazo para contestación de la misma, citatorio para la confesión de los hechos y fallo de la sentencia).

Al respecto, para ilustrar los costos de accionar el aparato judicial y de mantener una comunicación procesal entre el juez de CDMX y los jueces al interior de la república, a continuación, son expuestas dos líneas de tiempo sobre procedimientos judiciales de beneficiarios ubicados en otra jurisdicción (Aguascalientes). Cabe mencionar, que la información aquí documentada fue recopilada con base en la lectura de los propios expedientes. De ahí que, no se provee información personal, clasificada, confidencial, ni reservada.

¹⁰ La DGJ al ser la única con personalidad jurídica para iniciar los litigios a nombre del FONAES, y dado que su ubicación es la ciudad de México, entonces la jurisdicción correspondiente son los juzgados de CDMX.

Caso 1 ¹¹

- 8 de mayo de 2009, Leticia, con residencia en Aguascalientes, solicitó un subsidio al FONAES para un proyecto impulsado por la organización Central Hidrocálida Campesina.
- Seis meses después, la delegación del FONAES ubicada en dicho Estado, dictaminó que se le debía demandar a la Sra. Leticia el reintegro del 100% de los recursos, toda vez que no presentó facturas que comprobaran un gasto acorde a lo estipulado en el convenio¹².
- 28 de marzo del 2012, casi tres años después del dictamen de la aplicación incorrecta de los recursos, FONAES presentó la demanda ante el juzgado cuarto en materia civil de la ciudad de México.
- 30 de marzo del 2012, el juez de la ciudad de México reconoció la personalidad jurídica del FONAES, admitió la demanda y notificó al juez de Aguascalientes.
- 28 de mayo del 2012, FONAES proporcionó el domicilio de la sra. Leticia para que el juez de Aguascalientes conociera dichos datos.
- 03 de julio del 2012, dos meses después, el juez de Aguascalientes confirmó de recibido la información sobre el domicilio de la sra. Leticia.
- 19 de julio del 2012, el juez de Aguascalientes solicitó al IFE, CONAGUA, CFE, TELMEX, IMSS, SSP registro de antecedentes del domicilio.
- Un mes después dichas dependencias cumplieron con lo solicitado.
- Finalmente, ocho meses después de presentada la demanda y de accionar el sistema judicial, el 22 de noviembre del 2012 el FONAES se desistió de la acción, debido a la publicación de nuevos criterios para el tratamiento de los asuntos (posteriormente son explicados).

Caso 2

- 06 de diciembre de 2010, Mario Lucero pidió un subsidio de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.) para ampliar su restaurante ubicado en Aguascalientes.
- Medio año después, el representante federal de Aguascalientes dictaminó, que Mario

¹¹ De los juicios en Aguascalientes durante 2012: uno obtuvo sentencia condenatoria, en tres FONAES se desistió (caso 1) y, en otro más el proceso caducó (caso 2 descrito en la siguiente página).

¹² El convenio es información confidencial.

Lucero no presentó las facturas que comprobaran un 100% del gasto de los recursos acorde a lo solicitado en el convenio¹³.

- 23 de abril de 2012, FONAES inició una demanda en contra de Mario para que reintegrara el 100% de los recursos.
- 25 de abril de 2012, el juez de la ciudad de México reconoció la personalidad del FONAES, admitió la demanda y notificó al juez de Aguascalientes.
- 21 de mayo de 2012, el juez de Aguascalientes confirmó de recibido la notificación de la demanda.
- 25 de junio de 2012, FONAES proporcionó domicilio del demandado.
- 16 de julio de 2012, el juez de Aguascalientes acusó de recibo los datos del demandado.
- Durante un año, ninguna de las partes continuó impulsando las etapas posteriores del juicio. En este sentido, según la ley¹⁴, el 15 de noviembre de 2013 el juez de la Ciudad de México decretó la caducidad y archivó el asunto como concluido.

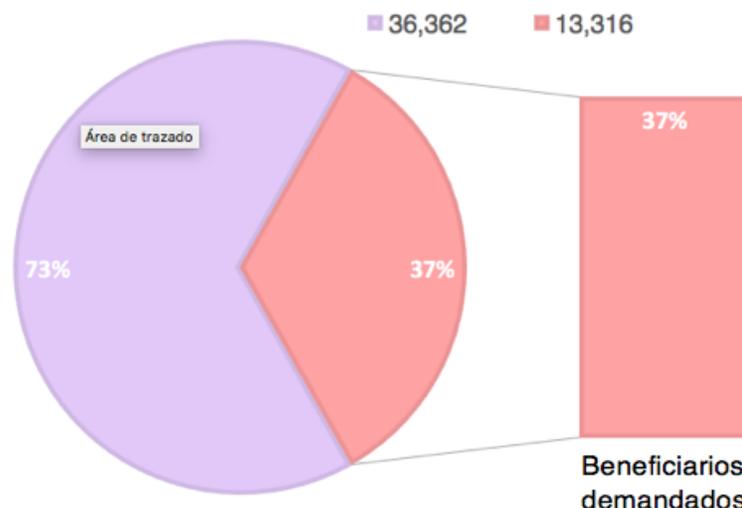
En suma, los juicios en Aguascalientes durante 2012, ejemplifican los costos de transacción generados debido a la forzada dinámica de comunicación entre los jueces y la duración de los procesos (20 meses).

Ahora bien, entre 2003 y 2012, los funcionarios dictaminaron en trece mil 317 proyectos que el beneficiario incumplió con las obligaciones (previamente descritas) emanadas del convenio y las reglas de operación (Morales, 2014). Dicho número de proyectos representó un 37% del total de los subsidios otorgados por el programa (ver gráfica 3). En este sentido, de acuerdo con el manual de procedimientos internos, los funcionarios ejecutaron las acciones legales correspondientes para recuperar los recursos otorgados.

¹³ El convenio es información confidencial.

¹⁴ La caducidad es la falta de actividad procesal durante un término mayor de un año, que tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias (entendiéndose como no presentada la demanda), pero con la posibilidad de intentar la acción litigiosa en cualquier juicio futuro.

Gráfica 3. Porcentaje de beneficiarios demandados por incumplimiento de reglas y convenios.



Elaboración propia: con datos del CONEVAL.

En total, FONAES demandó dos mil 800 millones de pesos (ver tabla 1 en anexos), cifra equivalente a casi tres veces más de lo que invirtió la SEP, en 2016, en becas para estudiantes de institutos y universidades tecnológicas y politécnicas del país (Grupo Fórmula, 2016). Pero, ¿qué ocurrió con los litigios? ¿Cuánto dinero realmente se recuperó?

De las 13 mil 317 demandas, esta investigación posee información completa sobre cómo concluyeron 93% de los juicios (i.e. 12 mil 426 litigios)¹⁵. En 2013, con la publicación de la Ley de la Economía Social, la cual ordenó la conclusión del programa FONAES para continuar con el nuevo Programa de Fomento a la Economía Social (PFES), el Comité Técnico Nacional de FONAES ordenó estudiar caso por caso a efecto de finiquitar eficazmente los litigios derivados de las reglas de operación del FONAES. Esto, para impedir el crecimiento de rezagos que dificultaran significativamente el inicio del PFES. En este sentido, los funcionarios debían

¹⁵ Información obtenida por virtud de una investigación de observación participante previa, en la que fue posible recuperar una base de datos generada al interior del programa.

aplicar alguna de las siguientes hipótesis con el propósito de facilitar la depuración de los expedientes¹⁶:

A. Los convenios son anteriores a 2004.¹⁷

B. El beneficiario no presentó constancia de acreditación como socio ante una Empresa Social de Capitalización (ESC).

C. Es un análisis incosteable por ser un proyecto igual o menor a \$100 mil pesos.

D. El beneficiario presenta documentación comprobatoria fuera del plazo establecido en el convenio.

E. La documentación exhibida por el beneficiario comprueba parcialmente la correcta aplicación de los recursos (comprueba más del 70%).

F. El beneficiario aplicó los recursos en conceptos diversos que se encuentran en el mismo subsector económico.

G. En la visita de verificación se constató la inexistencia de conceptos facturados.

H. La documentación exhibida por el beneficiario presenta inconsistencias tales como error en el desglose del impuesto, error en la descripción de los bienes objeto del recurso otorgado, error en el nombre del beneficiario, tachaduras, enmendaduras, o bien, que es presumiblemente apócrifa.

I. La documentación exhibida por el beneficiario comprueba parcialmente la correcta aplicación de los recursos (comprueba menos del 70%).

J. En el juicio no es posible localizar a los beneficiarios para notificarles la demanda.

¹⁶ Las hipótesis daban la oportunidad de terminar los juicios. Además, emanaron de los “Criterios por los que se determinan los alcances de las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas en Solidaridad (FONAES) para el ejercicio fiscal 2012”, creados por el Comité Técnico Nacional del programa y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2013.

¹⁷ Los beneficiarios ya no tenían la obligación con FONAES de recuperar, de restituir, de reintegrar o de pagar los contratos correspondientes al periodo comprendido entre el 4 de diciembre de 1991 y el 31 de diciembre de 2004, por virtud del acuerdo del artículo quinto transitorio publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 2004. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5100333.

L. El negocio no inició operaciones en la fecha estipulada en el convenio.

M. El beneficiario comprobó correctamente los recursos.

N. Devolver el expediente a la delegación de la entidad federativa correspondiente.

O. El expediente no existe.

P. El beneficiario ya pagó los recursos.

Q. Asunto en el que la delegación pidió cancelar el ejercicio de las acciones legales.

R. El beneficiario no entregó ninguna factura.

Al respecto, los casos fueron clasificados de la siguiente manera:

Tabla 1. Depuración de los litigios del FONAES.

Criterio	Número de asuntos						
A	1692	F	307	L	25	Q	1
B	24	G	764	M	37	R	2562
C	4548	H	537	N	74	Total	12,426
D	628	I	413	O	158		
E	567	J	61	P	28		

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos interna del programa.

En este sentido, los 12 mil 426 litigios pueden agruparse en cuatro rubros: a) asuntos causados por un incumplimiento sustancial del convenio; b) casos provocados por un incumplimiento de formalidades emanadas del convenio; c) juicios con imposibilidad en el cobro; y d) procesos en los que los beneficiarios sí comprobaron correctamente el gasto de los recursos otorgados o ya habían devuelto la cantidad de aquéllos que no utilizaron.

Un 26.76% de los casos fueron causados debido a un incumplimiento sustancial del convenio. En este grupo, los beneficiarios, realmente no presentaron facturas que comprobaran un gasto conforme al convenio firmado (hipótesis R). Por ejemplo, en 2011 un grupo social

perteneciente al Organismo de Productores Agropecuarios, Ganaderos y Acuícola Nacional, no presentó ningún tipo de documentación comprobatoria acerca de los \$150,000 (ciento cincuenta mil pesos) otorgados para continuar con la producción y comercialización de quesos. Esto era, sin duda, una causa inmediata de rescisión del convenio. Asimismo, casos de incumplimientos sustanciales del convenio fueron asuntos en los que los beneficiarios sí presentaron facturas, pero los funcionarios, mediante visita de verificación, atestiguaron la inexistencia de los bienes supuestamente facturados (hipótesis G). En este sentido, en dicho 26.76%, debido al incumplimiento sustancial, los juicios sí continuaron.

Un 20.13% de los beneficiarios demandados fueron debido a incumplimientos meramente formales del convenio [i.e. faltas de constancias (hipótesis B); documentación entregada en forma extemporánea (hipótesis D); comprobación parcial (hipótesis E, I); compra de conceptos diversos que pueden ser utilizados para el mismo fin (hipótesis F); documentación con errores, tachaduras o enmendaduras (hipótesis H); inicio operación en otra fecha (hipótesis L)]. En estos casos, la autoridad interpretó que los beneficiarios no cumplieron, exactamente, con lo establecido en el convenio y las reglas de operación. Un ejemplo, es un caso en el que el FONAES otorgó \$450,000 (cuatrocientos cincuenta mil pesos) para la apertura de una verdulería, de los cuales \$150,000 (ciento cincuenta mil pesos) serían utilizados para la compra de una camioneta de carga *NISSAN* año 2007 para el transporte de mercancías. Sin embargo, el beneficiario compró, con la misma cantidad de dinero, una *Ford F-350* año 2000, porque en los autos de segunda mano el modelo estipulado en el convenio ya lo habían vendido. Para fines prácticos ambos autos tenían misma utilidad y costo. Esta operación no obstaculizó el cumplimiento del objeto del convenio: la apertura de una verdulería. Sin embargo, la Coordinación del programa dictaminó una incorrecta aplicación de los recursos debido a que no fueron exactamente invertidos de acuerdo con lo estipulado en el convenio. En consecuencia, la Dirección General Jurídica demandó que el beneficiario devolviera el total de los recursos asignados.¹⁸

Por otra parte, un 52.58% de los casos eran de imposibilidad en el cobro, toda vez que eran asuntos incosteables (es decir, el monto a cobrar era menor o igual a 100 mil pesos)

¹⁸ Cabe mencionar, que no siempre se demandaba al beneficiario por el 100% del reintegro de los recursos. Esto, con base en una muestra de 940 asuntos, de los cuales un 83% sí se les demandó la totalidad de los recursos y en un 17% el monto de la demanda fue menor al monto total del apoyo otorgado.

(hipótesis C), los expedientes al interior del programa eran inexistentes (hipótesis O), no había un domicilio conocido para demandar al beneficiario (hipótesis J), y el “dictamen de incorrecta aplicación de los recursos” hecho por las entidades federativas no tenía fundamento (hipótesis N) o la propia delegación solicitó la cancelación del juicio (hipótesis Q).

Finalmente, un .5% de los beneficiarios sí comprobaron el gasto del subsidio acorde al convenio (hipótesis M) o ya habían devuelto aquellos recursos que no utilizaron (hipótesis P), por lo que no era necesario continuar con el juicio.

Hasta aquí, el panorama descrito parece indicar que, los nuevos criterios y lineamientos permitieron depurar 70% de los expedientes, es decir, finalizar los juicios de los asuntos que sí comprobaron correctamente el uso de los recursos o pagaron la cantidad no utilizada, los casos con una imposibilidad en el cobro y aquéllos causados por meros incumplimientos de formalidades emanadas del convenio. Sin embargo, 30% de los litigios continuaron, toda vez que en dichos asuntos el beneficiario no comprobó un gasto acorde al convenio (o comprobó de forma parcial) y en las visitas de verificación los conceptos facturados no existían. Así, en estos proyectos el programa no cumplió con el objetivo establecido por la política pública: lograr constituir potenciales fuentes de trabajo e ingreso para incentivar el desarrollo social del beneficiario.

Entonces, ¿por qué en dichos proyectos no fue posible lograr el objetivo de la política pública? Según Lipsky (1980), los burócratas de calle o *street level bureaucrats* son funcionarios cuyo contacto directo con la población les permite ejercer cierto grado de discrecionalidad al momento de implementar la política. Sin embargo, en el caso del FONAES, el comportamiento organizacional resultante fue una lógica en la que los funcionarios, por virtud del principio de legalidad, seguían las reglas de operación, las obligaciones del convenio y los procedimientos, sin decidir de forma discrecional no aplicar las normas en aquellos casos de incumplimientos no sustanciales. Esto, generó una carga judicial de 13,317 asuntos ante los tribunales.

En este sentido, Lindblom (1996) advirtió que los problemas de implementación residían en dejar a los burócratas sin la condición de improvisar frente a las circunstancias. De ahí que, es preferible tener procedimientos sencillos y adaptables al medio en el que la política pública se desenvuelve sin que lo procedimental sea lo fundamental del quehacer gubernamental.

En suma, el diseño del programa, específicamente, las reglas de operación y las obligaciones estipuladas en los convenios generaron más de trece mil juicios. Toda vez que, el beneficiario debía acatar todas y cada una de las formalidades para evitar que los funcionarios iniciaran el procedimiento interno para recuperar los recursos, hasta llegar a litigios con altos costos de transacción (debido a la comunicación procesal entre los jueces). Finalmente, en 2013, después de dos décadas de la creación del FONAES, fue ordenada la conclusión del programa y la depuración del 70% de los expedientes. Esto, para evitar un rezago que entorpeciera el inicio del programa de Fomento a la Economía Social.

Entrevistas

Para comprobar aquellos factores que dificultaron la implementación de la política, provocando más de trece mil demandas, fueron entrevistados los siguientes funcionarios públicos: a) el 13 de marzo de 2017 al exdirector de legislación, consulta, convenios y contratos (con una antigüedad de veinte años dentro del programa)¹⁹; b) el 17 de marzo de 2017 a la exsubdirectora de acciones legales, civiles y mercantiles (con experiencia de 2 años en dicho puesto)²⁰; c) el 31 de marzo de 2017 al coordinador de programas en el área jurídica de la división de acciones legales (con cuatro años de laborar en FONAES); d) el 27 de abril de 2017 a la subdirectora de legislación y consulta y al jefe de departamento de convenios y contratos; y e) el 15 de mayo de 2017 al coordinador de comunicación social. En este sentido, a continuación, se realiza un análisis de la información recabada en las entrevistas.²¹

Los funcionarios comentaron que los posibles factores que provocaron demandar a los beneficiarios eran: a) el diseño del programa respecto de cuál Secretaría estaba jerárquicamente subordinado; b) el diseño del convenio firmado entre el beneficiario y FONAES; y c) el diseño de las reglas de operación.

En un principio, de 1992 a 2000, el programa fue dependiente de la SEDESOL. Posteriormente, de 2000 a 2012, FONAES era parte de la SE. Esta última, de acuerdo a los entrevistados, buscó que el beneficiario fuera una persona independiente que recibiera el recurso una vez y no necesitara pedir más. Es decir, el gobierno quería que el programa no fuera catalogado como un programa asistencialista. Al contrario, la política pública pretendía otorgar recursos al beneficiario para que con el proyecto productivo generara mayores ingresos. Por tanto, en el núcleo duro de la política el valor que se privilegiaba era la responsabilidad²², “hagamos corresponsables a las personas de escasos recursos con las acciones del gobierno para que aprendan”²³.

En este sentido, el núcleo duro afectó el diseño a nivel técnico-jurídico provocando un convenio en el que el beneficiario debía cumplir varias obligaciones, de lo contrario era

¹⁹ Encargado de adecuar todo el contexto jurídico del programa para asegurar que todas las unidades administrativas del FONAES se condujeran conforme a derecho. Además, definía los modelos de convenios y contratos.

²⁰ Encargada de coordinar y supervisar la interposición de las acciones para recuperar los recursos que se habían dispersado en aquellos casos donde no se hubiere ejecutado correctamente el destino de los mismos.

²¹ En el anexo 1 son transcritas íntegramente aquellas entrevistas en las que los funcionarios sí permitieron ser grabados.

²² Según la lista de valores de Bozeman Barry es llamado *responsiveness*.

²³ Ex director de legislación, consulta, convenios y contratos.

demandado. El convenio estipulaba, entre otras obligaciones, “aplicar los recursos con **estricto apego** al objeto del convenio” (énfasis propio), entregar en un plazo no mayor a 60 días hábiles “los documentos que cumplan con los requisitos fiscales y **que comprueben de manera fehaciente la correcta** aplicación de los recursos” (énfasis propio), “cumplir **en todos sus términos** con lo dispuesto en las reglas de operación” (énfasis propio), etc. En este sentido, si el beneficiario entregaba una factura que no cumpliera los requisitos fiscales, gastaba el dinero en un objeto diferente, presentaba la documentación de manera extemporánea, entonces los beneficiarios eran demandados. Así, “la filosofía era ‘demandemos’ y responsabilicemos”²⁴.

Por su parte, las reglas de operación estipulaban que el FONAES debía demandar a los beneficiarios cuando: a) incumplieran con los términos establecidos en el convenio; b) no gastaran los recursos para los fines solicitados o los aplicaran inadecuadamente (en cuyo caso reintegrarían la totalidad de los recursos); c) no comprobaran “la correcta aplicación de los recursos”; y d) no cumplieran cualquier otra obligación prevista en las reglas. Además, las reglas ordenaban que la determinación de la correcta o incorrecta aplicación del apoyo otorgado fuera hecha con base en las declaraciones escritas y la documentación presentada por el beneficiario (Reglas de Operación de 2000 a 2012).

Según, los entrevistados, la principal causa de las demandas era el incumplimiento de la obligación de entregar la documentación dentro de los tiempos que señalaba el convenio. Por ejemplo, si un beneficiario cumplía con el objeto del convenio y compraba un tractor (obligación 1), pero no cumplía con la obligación que consistía en la entrega documental de esa factura hasta 60 días contados a partir que se le otorgó el subsidio (obligación 2), entonces era llevado a juicio. La segunda causa era que los beneficiarios gastaran el dinero en conceptos diversos a los específicamente señalados. Esto, era “una violación estricta de forma y no de fondo”²⁵, porque si se estipulaba un tipo de producto y una marca, entonces el beneficiario tenía que apearse a la compra estricta de esas características. Por ejemplo, si el beneficiario encontraba un producto que fuera mejor, no era válido, porque no era al que se comprometió. La tercera causa era que a veces los comprobantes que se tenían de las compras y de la utilización de los recursos no contaban con los requisitos fiscales que de conformidad solicitaba el convenio. Finalmente, una

²⁴ Ex director de legislación, consulta, convenios y contratos.

²⁵ Ex subdirectora de acciones legales, civiles y mercantiles.

cuarta causa era que, los beneficiarios no hubieran gastado los recursos para impulsar un proyecto productivo, pero eran los menos de los casos.²⁶

Según los funcionarios, FONAES llegó a tener tanta carga de trabajo en el jurídico, porque el diseño del convenio, reglas de operación y los manuales de procedimiento señalaban que si había una violación de las formalidades era necesario demandar. En opinión, de la exsubdirectora de acciones legales, civiles y mercantiles:

“Cuando se da tanta rigidez se aparta uno de lo que es racional. Ese era el problema. Y nosotros queríamos aplicarle el estricto derecho a personas que no tenían los conocimientos básicos. En algunos casos, incluso no sabían hablar el español, algunos no sabían leer: asentaban su huella y una cruz. Les estamos queriendo aplicar unas cuestiones de estricto derecho a personas que no llegan a entender en qué términos se están obligando. Debemos entender que los destinatarios de las ayudas del FONAES eran comunidad de los primeros seis deciles de la población. Esto es, gente con ingresos bajos y en condiciones de vulnerabilidad, por lo que también querer aplicar el estricto derecho no era lo idóneo si no había una explicación completa y correcta de las reglas que existían y de cómo operaban para que ellos entendieran el alcance de las cláusulas en los términos de que se obligaban” (énfasis añadido).

Hasta aquí, había una incoherencia entre el objetivo de la política (generar fuentes de trabajo e ingresos mediante proyectos productivos) y los resultados obtenidos (más de trece mil juicios). Finalmente, según los funcionarios, en 2013, el gobierno trató de flexibilizar las reglas. En este sentido, hubo una reforma al diseño del núcleo duro de la política en la que cambiaron los fines del Estado: “ahora el fin último del estado era el bienestar del beneficiario”²⁷. Por ello, en 2013, se promulgó la Ley de Economía Social que transformó al FONAES en PFES. Según, una funcionaria, el gobierno “se dio cuenta de que existían este tipo de cuestiones de formalidad donde había negocios exitosos que seguían funcionando, pero que estaban fracasando por una cuestión de forma”²⁸. En consecuencia, el gobierno emitió los criterios y lineamientos (previamente descritos) con el objeto de depurar los 13 mil expedientes para iniciar sin rezagos el nuevo PFES, mismo que estaría a cargo de la SEDESOL.

Al respecto, uno de los funcionarios dijo que, actualmente, el diseño del nuevo programa evita generar litigios causados por incumplimientos de meras formalidades, por lo que “las

²⁶ Según la sección anterior, fueron un 30% aquellos casos causados por incumplimientos de obligaciones de fondo y no por meras formalidades.

²⁷ Ex director de legislación, consulta, convenios y contratos.

²⁸ Ex subdirectora de acciones legales, civiles y mercantiles.

reglas son más cortas, más flexibles, te dan más facilidades, no es tan rígido a la hora de que cumplas con los requisitos, y ya no hay tantos motivos que sean de incumplimiento”²⁹.

En resumen, las entrevistas permiten reconocer que el problema era el diseño de la política. Es decir, los valores privilegiados en el núcleo duro afectaron el diseño a nivel técnico jurídico (i.e, las oficinas encargadas de implementar el programa, las reglas de operación y el convenio firmado entre el Estado y el beneficiario). Por un lado, antes de 2013, el núcleo duro de la política privilegiaba el valor de la responsabilidad, por lo que los beneficiarios debían cumplir con todo lo estipulado en el convenio y las reglas de operación para evitar ser demandados. Por otro, con la reforma de 2013, el núcleo duro de la política priorizó el desarrollo o bienestar del beneficiario³⁰, lo que permeó en la flexibilización del diseño de las reglas de operación y convenios.

Narrativa de un beneficiario

A continuación, es descrita la experiencia real de un ciudadano que intentó acceder a los apoyos para impulsar un proyecto productivo. La información recopilada fue con base en una entrevista semiestructurada llevada a cabo el 14 de marzo de 2017. Esta entrevista, fue hecha para ejemplificar aquellos proyectos que por incumplir formalidades estipuladas en el convenio culminaron en juicio.

En diciembre de 2010, FONAES otorgó \$100,000 (cien mil pesos) al beneficiario para ampliar su negocio de alimentos. “Me propuse pasar de una simple cocina económica a un restaurante”³¹. El beneficiario formaba parte de la población objetivo del programa, toda vez que era de origen humilde (con padres campesinos), nacido en el pueblo de San Isidro (Estado de México)³². Cabe mencionar que el beneficiario conoció la existencia de los fondos en la “Expo FONAES 2010”³³. Sin embargo, dos años después, los funcionarios del Fondo demandaron el cien por ciento de los recursos. ¿Por qué el gobierno le pidió al ciudadano devolver el dinero?

El fondo prevé asesoría técnica para facilitar el trámite del apoyo. En este sentido, el beneficiario acudió a las oficinas para la gestión de la solicitud del apoyo. “Los trámites me

²⁹ Coordinador de programas en el área jurídica de la división de acciones legales.

³⁰ Según la lista de valores de Bozeman Barry el valor es llamado *citizen's self-development*.

³¹ Entrevista al beneficiario.

³² En esta localidad viven 106 personas en condiciones de pobreza, con un promedio de escolaridad de ocho años.

³³ Exposición realizada en el Palacio de los Deportes del 27 al 30 de mayo de 2010.

parecieron complicados. Eran muchas hojas para llenar”³⁴. El lunes 4 de octubre el beneficiario acudió a las oficinas del Fondo (ubicadas en la calle Fray Andrés de Castro No. 210 en Toluca). Ahí, el delegado le ayudó a llenar su solicitud. “El delegado me pidió mi nombre, edad, lugar donde vivo, describir para qué quería el dinero y cuánto quería. El licenciado llenó el estudio de viabilidad. En total, tardamos dos horas para llenar los trámites”³⁵.

Cinco semanas después, el beneficiario regresó a las oficinas en Toluca. “El nueve de noviembre volví a Toluca para llevar los documentos que me pidió el funcionario”³⁶. El beneficiario entregó los siguientes documentos: 1) solicitud, 2) estudio de viabilidad, 3) póliza de afiliación al seguro popular, 4) copia del CURP, 5) copia del IFE, 6) Registro Federal de Contribuyente (RFC), 7) plano de localización del negocio, 8) escrito (libre) que especifique que no ha recibido, en los tres ejercicios fiscales anteriores, algún apoyo de FONAES y 9) datos de una cuenta bancaria para depositarle los recursos.

La resolución final de la aprobación del trámite fue publicada en la página de internet el 05 de diciembre. El ciudadano tenía un negocio: un pequeño restaurante. El gobierno decidió apoyarlo. El 06 de diciembre, el beneficiario firmó el convenio en el que se comprometió a gastar los recursos para ampliar su negocio. Al día siguiente, el 07 de diciembre el beneficiario tenía los subsidios en su cuenta bancaria. Sin embargo, en opinión del ciudadano: “FONAES representó ambas caras, mi sueño hecho realidad y mi peor pesadilla, al principio recibí todo el apoyo para recibir el dinero, después me demandaron. Así como me dieron los recursos, me los querían quitar”³⁷.

“El 16 de diciembre del 2010 entregué mis facturas de lo que compré”³⁸. Dos meses después, el 20 de febrero de 2011, el beneficiario recibió un oficio de requerimiento de obligaciones omitidas. “Recibí un documento en el que me dijeron que mis notas de la compra del refrigerador y la vajilla no cumplían con ciertos requisitos”³⁹. Los requisitos fiscales que el beneficiario no cumplió, significan que las facturas no estaban acompañadas de las garantías respectivas. Posteriormente, el 25 de mayo del 2011, un funcionario visitó el restaurante del beneficiario para comprobar si los recursos habían sido gastados correctamente. “Un verificador

³⁴ Entrevista al beneficiario.

³⁵ Entrevista al beneficiario.

³⁶ Entrevista al beneficiario.

³⁷ Entrevista al beneficiario.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

vino hasta San Isidro para ver que mi restaurante realmente estuviera funcionando, tenía cinco mesitas, dos meseros, una cocinera, había comprado la vajilla nueva y un refrigerador grande, pero el funcionario me dijo que debía entregarle otro tipo de facturas que incluyeran garantía⁴⁰. Sin embargo, el beneficiario no entregó dichas garantías. “Me tardé en conseguir las garantías porque no encontraba los tickets de compra⁴¹”.

Finalmente, el 23 de abril de 2012, el Fondo inició una demanda en contra del beneficiario para que devolviera todo el dinero. El 08 de mayo el beneficiario contestó la demanda. “Tuve que conseguir un abogado. Se me hizo muy injusto que me demandaran después de dos años. En ese momento yo no contaba con 100 mil pesos. Tenía mucho miedo de vender mi negocio para pagar esa deuda⁴²”.

En suma, el caso de este beneficiario refleja los problemas para acceder a los recursos que ofrece el FONAES, ya que, por la alta complejidad en los trámites, el beneficiario acudió a las oficinas para que el burócrata, que cuenta con los conocimientos técnicos, le ayudara con los formatos.⁴³ Otro aspecto notable, es que no existe una capacitación por parte del FONAES en la firma del convenio, ya que las múltiples obligaciones a las que se compromete el beneficiario, si no son comprendidas a cabalidad, entonces generan consecuencias no deseadas por parte de los beneficiarios: ser demandados. Dicho desconocimiento de las reglas puede respaldarse con la entrevista de la exsubdirectora de acciones legales (párrafo transcrito en el apartado anterior) en la que, la funcionaria explica que la población objetivo no alcanza a comprender los términos en los que se está obligando. Y, con algunas de las evaluaciones hechas al programa desarrolladas en la siguiente sección⁴⁴.

⁴⁰ Entrevista al beneficiario.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Este problema es común, toda vez que el día que entrevisté al Coordinador de Comunicación Social y Enlace Legislativo noté que en dicha unidad administrativa se atiende y asiste técnicamente a las personas que desean solicitar un subsidio.

⁴⁴ Incluso en el formato de la solicitud del subsidio (ver anexo 4) está transcrita la leyenda “antes de llenar esta solicitud es necesario que lea cuidadosamente las reglas de operación vigentes del FONES www.fonaes.gob.mx”. Pero, esta investigación parte de la idea de que si existe un problema común en el que los beneficiarios no pueden llenar personalmente los formatos, entonces mucho menos leerán cuidadosamente las reglas de operación vigentes.

Evaluaciones

A continuación son descritos los principales hallazgos derivados de las evaluaciones externas del programa hechas por: Universidad Autónoma de Chapingo (2003-2006), Colegio de México (2007), GEA Grupo de Economistas y Asociados (2008), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2008-2009), C230 Consultores S.C. (2009-2010), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011-2012), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (2011-2012), CIESAS (2012-2013), CONEVAL (2012-2013), Universidad Iberoamericana de Puebla (2013 y 2015), Levanta, S.C (2013-2016), Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada S.C. (2014-2015) y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (2016).⁴⁵

Del análisis de las evaluaciones, esta investigación detectó que el problema en la recuperación de los fondos se debía, entre otras cosas por: a) falta de un núcleo duro correctamente definido, es decir, el programa no contaba con un diagnóstico del problema que pretendía solucionar, no existía un documento acerca de cuál era el objetivo del programa, ni un plan estratégico para guiar la implementación y había una falta de justificación de la población objetivo atendida; y b) al no contar con un núcleo bien definido, las reglas de operación eran no claras y complicadas. En este sentido, a continuación, son presentadas las evaluaciones externas en el siguiente orden: primero las evaluaciones correspondientes a la falta del núcleo duro, después aquellas que hacen referencia a los problemas en las reglas de operación.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) evaluó el programa durante el periodo de 1998 a 2000 respecto de la congruencia de los objetivos, las líneas de acción y la eficiencia en la aplicación de los recursos. Al respecto, la auditoría señaló que el programa operó “sin tener un programa anual basado en una descripción de las metas para cumplir los objetivos del programa, cuantificar las necesidades de recursos y evaluar sus avances” (ASF, 1998-2000)⁴⁶. Esto, impide conocer los resultados para determinar si, realmente, las acciones implementadas están alineadas con relación a los objetivos del programa. Por otra parte, la auditoría recomendó que FONAES contara con un sistema de seguimiento y evaluación, porque aumentó la cartera vencida del programa, es decir en un 33.3% los proyectos productivos se declararon en quiebra.

⁴⁵ Todas las evaluaciones están disponibles en: <http://www.inaes.gob.mx/Transparencia/Estudios.html>

⁴⁶ La evaluación está disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/ir2000/Tomos/Tomo9/Sedesol2.htm>.

En 2007, una evaluación hecha por el Colmex concluyó que el programa tenía múltiples problemas de diseño, planeación, cobertura, focalización y operación, por lo que recomendó ampliamente una revisión integral del mismo. El diseño del programa no tenía un documento de planeación en el que se establecieran los objetivos, las políticas y las estrategias básicas que permitieran alcanzar el propósito y fin del programa. A su vez, no existía constancia en ningún documento de una definición clara del problema público que el programa pretendía resolver.

Dicho problema continuó durante 2008, toda vez que el CONEVAL reportó que el programa seguía sin un diagnóstico que identificara la magnitud del problema y la lógica causal del mismo. Amén de la falta de un plan estratégico de corto, mediano y largo plazo, en función de la misión, visión, objetivo, estrategias y prioridades del programa (Informe de evaluación específica de desempeño, 2008).

Ahora bien, respecto de cómo la falta de definición del núcleo duro de la política afectó el diseño de las reglas de operación, la Universidad Autónoma de Chapingo evaluó el programa durante 2004, destacando la problemática en el proceso de recuperación de los recursos, debido a una falta de capacitación de los beneficiarios sobre las reglas de operación. En este sentido, en 2005, Chapingo recomendó aumentar el seguimiento de los proyectos y dar asistencia técnica a los beneficiarios respecto de las reglas de operación y acerca de temas tales como administración y contabilidad, toda vez que los riesgos acerca de la recuperación de los recursos financieros continuaron, porque el proceso para la recuperación de los recursos cambió⁴⁷ y la mitad de los beneficiarios no conocían las reglas (Evaluación, 2006). Así, “la estructura de las reglas e[ra] complicada y poco clara” (Evaluación 2007)⁴⁸; sin embargo, en 2009, la ASF afirmó que FONAES carecía de políticas y procedimientos de seguimiento.⁴⁹

Además, en 2009, FONAES volvió a cambiar el proceso de recuperación de los recursos. En este sentido, la ASF afirmó que, en caso de incumplimiento del nuevo esquema de

⁴⁷ Esta vez, los beneficiarios debían formar una Empresa Social de Capitalización (ESC) encargada de constituir un fideicomiso con el fin de operar la captación y revolvencia de los recursos para destinarlos a la creación y consolidación del propio proyecto productivo.

⁴⁸ Además, el programa tenía indicadores de resultados inadecuados que no permitían cuantificar cuántas empresas sociales o proyectos productivos se habían consolidado. Problema de cuantificación, que persistió hasta 2016, ya que fue solucionado con la creación del padrón de beneficiarios (ASF, auditoría de Desempeño 15-5-20L00-07-0293, disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0293_a.pdf).

⁴⁹ Auditoría de 2009, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_0352_a.pdf

capitalización⁵⁰, al ser una medida que resulta obligatoria por estar estipulada en el convenio, resulta en contra de la naturaleza de los apoyos, toda vez que el dinero otorgado a los beneficiarios “son subsidios que no deben condicionarse”⁵¹, por lo que el cumplimiento del esquema de capitalización resulta “adicional al objetivo”⁵² del FONAES.

Dos años después, además de las continuas recomendaciones en las evaluaciones externas de capacitar a los beneficiarios acerca de las reglas y proveerles de asistencia técnica para reducir riesgos en la recuperación de los recursos, en 2011, la ASF recomendó que FONAES evaluara la conveniencia de “rediseñar sus reglas de operación y los procedimientos correspondientes (...) con objeto de propiciar y garantizar su cumplimiento”⁵³.

Por otra parte, Chapingo sugirió mejorar la elaboración de los proyectos, ya que era importante que los beneficiarios vieran estos documentos no como meros requisitos para acceder al apoyo, sino como instrumentos para mejorar su capacidad empresarial y aumentar la probabilidad para que su negocio tuviera éxito (Evaluación 2004). Esto, debido a la falta de justificación de la población objetivo (Evaluación, 2007). Es decir, los recursos estaban siendo entregados de forma no focalizada lo que incidía en la recuperación de los mismos. En este sentido, en evaluaciones posteriores de 2005 y 2006, Chapingo reportó la existencia de grupos que solicitaron el apoyo sólo para recibir los recursos sin mostrar un mayor esfuerzo para realizar actividades colectivas en la producción o comercialización del proyecto.

En suma, con el estudio de caso del FONAES esta investigación trató de demostrar que ambos elementos de la política (núcleo y cinturón) están correlacionados y son complementarios entre sí (Diagrama 3).

⁵⁰ Llamado Esquema de Capitalización de Apoyos (ECA) el cual tenía como propósito incentivar la consolidación de la banca social con la finalidad que los beneficiarios de manera “voluntaria” capitalicen (ahorren) el mismo monto del apoyo recibido en Empresas Sociales de Financiamiento (ESF), de Ahorro y Crédito Popular (EACP) y Fideicomisos y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM).

⁵¹ Auditoría de 2009, *op. cit.*

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Auditoría de 2011 disponible en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0334_a.pdf

Diagrama 3. Núcleo duro y cinturón de protección del FONAES.



Fuente: Merino (2013).

El diagrama 3 muestra la falta de definición en el núcleo duro del FONAES. Por un lado, las evaluaciones respaldaron la inexistencia del diagnóstico del problema público y la teoría causal de la solución del mismo. Por otro, con base en las entrevistas semi-estructuradas fue posible conocer que los funcionarios encargados de diseñar FONAES decidieron privilegiar “la responsabilidad” como el valor público necesario para exigir a los beneficiarios un gasto controlado de los subsidios recibidos.

En la práctica, los implementadores del programa ejecutaron los procedimientos y reglas de operación sin excepción, siguiendo una lógica *top-down* respetando el principio de legalidad (i.e aplicación estricta de los estatutos). Al respecto, las reglas estipulaban que el beneficiario y el gobierno debían firmar un convenio para pactar la entrega de los subsidios. En dichos convenios se establecían obligaciones de dos tipos: **i)** obligaciones de fondo (i.e gastar los recursos solicitados para el negocio acordado) y **ii)** obligaciones de forma (i.e entregar facturas dentro de un plazo de 60 días, entregar documentos con todos los requisitos fiscales necesarios, sin tachaduras, sin enmendaduras, con garantías, etc.). Asimismo, las reglas ordenaban que si el beneficiario incumplía con una obligación (por ejemplo, entregar los documentos de forma extemporánea), entonces el manual de procedimientos internos preveía que los funcionarios debían demandar al beneficiario la devolución de los recursos (a pesar de que este último sí hubiera gastado los recursos conforme al negocio convenido). Así, los funcionarios demandaron

a todos aquellos beneficiarios que incumplieran con alguna obligación emanada del convenio. Esto, dio como resultado que un 37% de los casos no alcanzaran el objetivo que la política perseguía (abrir fuentes de empleo e ingresos para mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios).

¿Por qué ocurrió esto? porque, de acuerdo con el modelo de Majone (1997), uno de los componentes del núcleo duro (no necesariamente todo), en este caso el valor de responsabilidad privilegiado pudo alterar radicalmente el sentido y ambiciones del programa, porque provocó un diseño que incluyera acciones coercitivas. Así, los problemas durante la implementación del FONAES fueron causados desde la etapa de diseño, lo que verifica que dichas etapas del modelo del ciclo de políticas estuvieron ligadas entre sí.

Rediseño del programa

Para resolver los problemas de implementación, durante 2013, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) emitió la Ley de la Economía Social, misma que estipulaba la conclusión del FONAES para iniciar con el PFES a cargo de SEDESOL. El Estado cambió el diseño. Sin embargo, en esta ocasión, según evaluaciones recientes, el programa cuenta con un núcleo duro bien definido, toda vez que las reglas de operación establecen el problema público a resolver y, conforme a las entrevistas realizadas, el valor público que justifica la intervención gubernamental es contribuir al desarrollo de las personas de escasos recursos. Además, en opinión de los funcionarios y conforme a los criterios y lineamientos del Comité Técnico Nacional del programa: las reglas de operación son más flexibles.⁵⁴

Evidencia de lo anterior, se encuentra en el “Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social”, elaborado por la Universidad Iberoamericana de Puebla en 2013, en el cual se explica que la nueva propuesta de política pública fue concebida como programa de fomento. Es decir, el fomento no conlleva acciones coercitivas, por lo que demandar a los beneficiarios no es acorde con el objetivo de promover la economía social. De ahí que, las nuevas reglas de operación del Programa para el Ejercicio Fiscal 2016, establecieron que el tipo de intervención

⁵⁴ Cabe mencionar, que dicho rediseño se asemeja a casos como España y Chile. Por un lado, México es igual al caso español, toda vez que, en 2015, el gobierno español impulsó una revisión general del marco normativo que conforma la economía social, para propiciar una modernización normativa. Por otro lado, el caso de Chile es semejante, porque para lograr mejores programas a través de los cuales los grupos sociales más vulnerables puedan acceder a un empleo con seguridad de ingresos, en 2016, el gobierno chileno impulsó un marco legal adecuado que permitiera flexibilizar el proceso para permitir el acceso a recursos que no podrían conseguir de otra manera.

que el programa llevaría a cabo consistía en apoyos no recuperables. Ejemplo de ello, se encuentra en la auditoría de 2013, en la que incluso la ASF recomendó al nuevo programa “evaluar la viabilidad de aplicar sanciones a los beneficiarios (...) y se norme en las reglas de operación”⁵⁵.

Por otra parte, la evaluación de diseño elaborada en 2016 por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) afirmó que el problema público que el nuevo programa busca resolver es el siguiente: “el sector social de la economía, no se ha consolidado como una alternativa para la inclusión productiva, y financiera que permita mejorar el ingreso y contribuya al desarrollo social y económico del país” (ROP, 2017).⁵⁶ En este sentido, la teoría causal de la solución es “atender iniciativas productivas del sector mediante el apoyo a proyectos productivos, identificar oportunidades de inversión, brindar capacitación; asistencia técnica, organización y diseño de proyectos productivos” (ROP, 2017).

En suma, con la reforma al programa FONAES, y el diseño del PFES, el nuevo núcleo sí cuenta con los siguientes elementos: i) diagnóstico que el programa busca resolver, ii) la teoría causal de la solución y ii) valores que conciban a la política como una intervención de fomento y no de coerción. Esto, probablemente permitió un diseño de las reglas de operación y convenios de forma más flexible.

⁵⁵ Auditoría de 2013, disponible en:

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0278_a.pdf

⁵⁶ Además, la UAM opinó que la re-sectorización del programa al “ramo 20” de desarrollo social es positiva, porque focalizó la población objetivo: organismos del sector social de la economía (OSSE).

IV. Conclusiones

Estudiar la implementación del programa FONAES contribuye al estudio de los problemas de implementación de políticas públicas, debido a que es una muestra de cómo un solo componente del diseño (no necesariamente todo), en este caso la lógica de sanciones presente en las reglas y convenios, pudo alterar radicalmente el sentido y ambiciones del programa.

El objetivo del programa FONAES (asignar recursos a personas carente de recursos para abrir o ampliar un negocio y así poder superar su condición de pobreza) fue enmarcado de manera estrecha con reglas de operación muy detalladas y convenios muy específicos. En este sentido, después de la revisión del marco teórico sobre los factores que impiden que un programa preserve el núcleo duro de la política pública de la cual emana, y del análisis práctico del caso de estudio, esta investigación concluye que el núcleo duro permeó en el diseño de las reglas de operación, afectando a más de trece mil beneficiarios.

¿Por qué las reglas de operación y los convenios eran diseñados de este modo? Porque no había un diagnóstico del problema público a resolver con el programa y porque los valores privilegiados en el núcleo duro pretendían volver corresponsables a los beneficiarios con las acciones del gobierno. En este sentido, todo el contexto jurídico del programa (i.e. las reglas de operación, los lineamientos para dictaminar la correcta aplicación de los recursos, los lineamientos para las visitas de campo, los manuales de procedimientos al interior del propio instituto y las directrices o los modelos de convenios con base en los cuales eran otorgados los subsidios) imponían diversas obligaciones (independientes) a cargo del beneficiario. Así, con el simple incumplimiento de alguna, el funcionario debía declarar que el beneficiario no había ejercido un gasto acorde al convenio y reglas de operación (aunque el negocio estuviera en operación).

¿Qué provocó este diseño? Que un 70% de los litigios fueran causados por meros incumplimientos de formalidades, toda vez que, si el beneficiario incumplía uno de los requisitos, entonces era demandado para que el gobierno recuperara los recursos. Así, aunque es completamente correcto decir que las reglas formalizan el juego, muchas veces, las reglas también tienen consecuencias no deseadas de la acción tales como renunciar a los propósitos que la política pública persigue (Arellano, 2012).

En suma, la implementación del programa FONAES estaba limitada por las reglas de operación y por el diseño del convenio. Sin embargo, en 2013, cuando entró la administración

priísta fueron emitidos los criterios para la depuración de los litigios. Y, fue ordenada la conclusión de FONAES para iniciar el PFES a cargo de la SEDESOL. En este sentido, con el rediseño de la política el programa tiene un diagnóstico del problema que busca resolver, una teoría causal de la solución y las reglas de operación y convenios no estipulan vicios de forma, por lo que quizás hay mayor oportunidad de lograr el objetivo de permitir que las personas de escasos recursos abran o amplíen un negocio.

Finalmente, el presente estudio de política pública pretende reafirmar las siguientes implicaciones teóricas:

- a) La etapa de diseño e implementación no son aisladas entre sí.
- b) La correcta o incorrecta definición de núcleo duro de una política afecta el diseño del cinturón de protección.
- c) En el derecho mexicano rige el principio de legalidad, por lo que la ley incentiva que las políticas utilicen el modelo de implementación de arriba hacia abajo (apego estricto de los estatutos legales y estructuras de implementación verticales y jerárquicas), sin permitir, por ejemplo, que aquellas políticas complejas en términos de Matland (1995) (i.e programas diseñados para aliviar la pobreza) utilicen el modelo de abajo hacia arriba de forma que la interacción con el contexto local adapten la política generando un mejor logro de los propósitos que la política pública persigue.

ANEXO 1. Entrevistas.

Entrevista a burócrata 1

1.- ¿Qué cargo desempeñó en INAES?

“Ocupé la Dirección de Legislación Consulta Convenios y Contratos”

2.- ¿Durante cuánto tiempo?

“En ese cargo cuatro años”

3.- ¿Qué otro cargo ocupó y durante cuánto tiempo?

“Anteriormente, ocupe la dirección de legislación y consulta por 4 años. Ocupe la jefatura de departamento de legislación y consulta por un periodo de 5 años, y mi experiencia anterior fue por contratación por honorarios”.

4.- ¿Cuáles eran las funciones básicas de su último cargo?

“Dar asesoría jurídica a las unidades del INAES y a las delegaciones. Por otra parte, definir las directrices en materia de convenios y contratos.

Dar asesoría jurídica significa que tenemos que adecuar todo el contexto jurídico del INAES a todas las unidades administrativas del instituto para asegurar que se condujeran conforme a derecho. Por ejemplo, qué lineamientos tendrían que existir para que se tuviera la correcta aplicación de los recursos, qué lineamientos se tendrían que seguir para las visitas de campo, qué normas al interior del propio instituto se requieren para el buen funcionamiento del INAES. Todo esto conforme a las leyes que rigen el INAES, entre ellas la Ley de Economía Social y Solidaria”.

Así, “la asesoría jurídica significa: decirle a los servidores públicos tienes que hacer esto o dejar de hacer esto otro para que tu actuación esté apegada a la norma. Entonces, esa asesoría jurídica comprende todo: a nivel central y en todas las entidades federativas en las 32 delegaciones, desde nivel básico secretarial hasta nivel de director general y pasando por todos los niveles intermedios (enlaces, jefaturas de departamento, subdirecciones, direcciones de área, direcciones generales adjuntas, coordinaciones generales).

Del otro lado, también definíamos las directrices o los modelos de convenios y contratos. En el área jurídica, en la dirección que estuvo a mi cargo, lo que hacíamos era, como cualquier otro contrato definir sus elementos estructurales, sus elementos de validez, sus elementos de eficacia, y al final ya liberábamos el modelo de convenio para circularlo en las delegaciones. Con base en ese modelo de convenio se otorgan los apoyos.”

5.- ¿Por qué el programa pasó de la Secretaría de Economía a formar parte de la SEDESOL?

“El programa de Fomento a la Economía Social que opera el INAES no nació siendo parte del programa nacional de desarrollo social, lo metieron a chaleco, le hicieron un zurcido forzado, mezclaron el agua y el aceite. Esto, por una decisión, a mi entender, incorrecta del secretario Luis Videgaray. No era así concebido, pero fue debido a un problema de austeridad presupuestal que se buscó compactar estructuras, extinguir entes públicos y recortar la plantilla del personal”.

6.- ¿Cómo funciona el mecanismo del subsidio en México?

“En teoría, cuando INAES era parte de la Secretaría de Economía, se buscaba que el beneficiario fuera una persona independiente que recibiera el recurso una vez y ya no volviera a pedir más. En ese momento, querían que el INAES no fuera ya catalogado como un programa asistencialista: querían dar un apoyo al beneficiario para que ese beneficiario con el apoyo creciera. Punto. Pero, eso en realidad no se iba a acabar nunca. Viene el problema presupuestario que atraviesa el país que impactó en el sector público recortando personal, bajando salarios, etc. y Luis Videgaray toma la decisión de juntar al INAES con SEDESOL.

Así, si los altos directivos del INAES tenían en mente que el programa de Fomento a la Economía Social pudo haber dejado de ser asistencialista se esfumó, porque llegaste a lo más

asistencialista que hay en el mundo de México: los programas sociales que opera la SEDESOL (adultos mayores, madres solteras, etc.). El INAES se mete en el hoyo profundo de la lógica del subsidio: de la mentalidad ‘dame tengo derecho porque soy gente pobre’, ‘dame tengo derecho porque soy recomendado del diputado que te autorizó el presupuesto que tú estás gastando conmigo’ (la cámara de diputados autoriza un presupuesto y lo distribuye por ramos. Entonces, yo diputado te puedo autorizar 100 millones de pesos, pero de ese dinero la mitad está comprometido, porque si no te recorto el presupuesto para el año que entra). Por tanto, el INAES batalla en mantener su enfoque social”.

7.- ¿Cuál era el procedimiento básico para que un beneficiario pudiera adquirir un apoyo? Y, ¿Cuáles eran los principales problemas en la implementación del programa?

“El proceso comienza:

- 1.- Sale la convocatoria que emite el INAES para los interesados en presentar un proyecto.
- 2.- Los interesados en llamado a la convocatoria entregan una serie de proyectos de inversión.
- 3.- El INAES, con base en unos lineamientos o reglas de carácter general —al menos en teoría así es— definen qué proyecto se autoriza y qué proyecto no se autoriza.

El primer gran fracaso en esto es que el servidor público define qué proyecto quiere ayudar, no sigue el estricto orden de prelación y siempre termina justificando por qué se le da a unos y a otros no. Es el primer fracaso rotundo: no hay transparencia y no hay ética en el manejo de esa información.

Superado este planteamiento de quién sí y a quién no se le dieron los apoyos, sucede que el principal problema, a nivel ya técnico jurídico, es que no se presenta la documentación para acreditar la correcta aplicación del recurso dentro del plazo que establece el INAES en sus reglas de operación (60 días hábiles). Por ejemplo, si yo compraba un tractor tenía que presentar mi factura por el importe que me dieron. Entonces, si el INAES me daba \$10 pesos para el tractor, tenía que tener una factura que amparara esa cantidad por la compra del tractor, o que me costara un poquito más o un poquito menos, pero siempre que lo pudiera aplicar al tractor.

Entonces, se rebasaban esos plazos para cumplir esas obligaciones y se generaba una bola de nieve, porque a lo mejor sí aplicaban correctamente el recurso (que es una obligación independiente), pero no cumplían otra obligación que consiste en la entrega documental de esa factura. Así, por ese incumplimiento, de esa exclusiva obligación, se generaban toda una serie de acciones judiciales —llegábamos al juzgado para demandar porque el señor había gastado \$11 pesos en un tractor que tenía que haber gastado \$10. Por ese absurdo se le demandaba y activábamos toda una maquinaria impresionante (gastar papel, gastar en demandas, gastar en transporte al juzgado, gastar en ir de comisión a notificar a Tamaulipas, a Nayarit, a Chiapas por una cosa absurda). Eso, desde luego es un desgaste al erario público. Hoy, el problema se sigue presentando, pero en menor medida”.

8.- ¿Cuál era la causa principal de que los proyectos productivos culminaran en litigios?

“No hay una sola causa, se combinan los siguientes factores: a) falta de educación empresarial y b) abuso por parte de servidores públicos y de particulares. La falta de educación empresarial es que el beneficiario solamente recibe el dinero y nunca leyó el contrato. Mientras que, había mala voluntad de los que se sabían recomendados de la gente —intencionalmente no cumplen, porque en realidad esos proyectos eran chocolates.

Mucho era también, por rigidez de la norma, porque ciertamente había rigidez: ‘la lámpara era verde no amarilla’. Hay un principio en materia contractual que se llama de estricto cumplimiento del contrato. El beneficiario debía cumplir varias obligaciones dentro del contrato. Entonces, se le demandaba si entregaba una factura apócrifa o falsa, no observaba los plazos de comprobación o aplicaba el dinero a objeto diferente. La reflexión al final fue: ‘está

muy rígida la norma estamos rescindiendo por estupideces’. De acuerdo, no hay discusión. Entonces, flexibilicemos la norma”.

9.- ¿Cómo trataron de flexibilizar la norma?

“Conocí veinte años la institución. FONAES se transforma al programa de Fomento a la Economía Social por razones políticas. Tiene que ver con los fines del estado: el fin último del estado es el bienestar. La filosofía de todos los programas y las políticas en realidad tienen en espíritu eso: ‘ayudemos a las personas’. En los sexenios del PAN, Vicente Fox y Felipe Calderón, el discurso era ‘cuándo vamos a hacer corresponsables a la gente de bajos recursos’, ‘no hay que darles el pescado hay que enseñarles a pescar’, ‘hagámoslos corresponsables con las acciones del gobierno para que ellos también aprendan’.

En el FONAES, se generaron muchos incumplimientos absurdos y muchos incumplimientos reales, pero la filosofía en el fondo era: ‘demandemos, porque si no los alineamos ahorita jamás lo vamos a hacer’. ‘A demandar’. ‘Ya tenemos 10,000 litigios, vamos a chulear estas cifras con el secretario de economía’. ‘Tenemos ya 20,000 demandados, perfecto’.

¿Qué crees? Se va el PAN, llega el PRI. Volteamos la moneda:

—‘¿Cuántas demandas?’ ‘¿Cómo es posible! Si nosotros (políticas públicas, programas sociales, dependencias) tenemos que ayudar a la gente que menos tiene. ¿Por qué los estamos perjudicando con muchas demandas?’;

—‘Es que, han incumplido los contratos’;

—‘Entonces, hagamos un diagnóstico de qué realmente merece ser incumplimiento y qué no’. ‘El secretario de economía tiene que hacer algo al respecto’.

—¡Ah!, pues emiten en 2013, los criterios para la depuración de asuntos, porque ‘¿cómo era posible que se demandara a la gente que más necesitaba el apoyo del gobierno?’.

Antes la lógica era ¿cómo los hacemos responsables? Ahora es, ¿por qué los atacamos? Entonces, en esa misma filosofía de ‘somos un órgano promotor no un órgano sancionador: flexibilicemos la norma para que nos comprueben más fácilmente’.

Sin embargo, después de la reforma, ocupamos esa flexibilidad de la norma para transformarla en discrecionalidad. Lineamientos de comprobación, manual del comité técnico nacional, lineamientos para la dispersión de recursos, todos son ordenamientos jurídico administrativos que tendrían que estar publicados junto con las reglas de operación en el diario oficial. Eso de ‘flexibilicemos la norma’ significó: ‘no metamos ya lineamientos en las reglas de operación, porque una vez publicadas no las podemos usar a conveniencia’. Entonces, flexibilidad de la norma se volvió discrecionalidad para el servidor público”.

10.- ¿Considera que la vigilancia del OIC contribuye a que los funcionarios dictaminen “una incorrecta aplicación de los recursos”?

“Está relacionado. El artículo 134 constitucional da la máxima jurídica que todos los recursos que disponga la federación tienen que ser aplicados a los fines para los cuales se autorizan dichos recursos. ‘Si te doy un peso para comprarte una cuchara, tienes que comprarte una cuchara, porque ese dinero es público’. El espíritu de ese artículo justifica que un ente público tenga que verificar que ese peso fue correctamente ejercido.

Entonces, tenemos que hacer visitas de verificación para que ese peso realmente fuera aplicado a la cuchara. Tenemos que llegar a la visita, no solamente porque tuviéramos el “chicotito” del OIC. Es una norma jurídica que, aunque no hubiera OIC tendríamos que salir a verificar. Entonces, el servidor público del área competente sale y verifica. El resultado de esa verificación es: a) comprueba la correcta aplicación del recurso o b) no acredita la correcta

aplicación del recurso. Si cumpliste con la correcta aplicación del recurso te libero de tu obligación con el INAES. Si no cumpliste con la correcta aplicación te demando.

¿Cómo definimos qué sí es cumplir, qué no es cumplir? Tiene que ver mucho el criterio del servidor público que hace las Reglas de Operación. Tiene que lograr un equilibrio: no tiene que ser tan rígido, pero tampoco tan ligero como para que cualquier tipo abuse de la situación (que los hay también bastantes)”.

11.- ¿Cuál es la estructura del INAES?

“El INAES se divide en Coordinaciones Generales, arriba de las coordinaciones generales se encuentra la Dirección General del Instituto y abajito —de hecho, aunque no de derecho— están las Delegaciones (de derecho tienen un mismo nivel que una Coordinación General, pero de facto están más homólogas a una Dirección de Área)”.

12.- ¿Considera que la estructura del órgano contribuye a que los funcionarios dictaminen “una incorrecta aplicación de los recursos”?

No, la estructura está *ad hoc*.

Entrevista al burócrata 2

1.- ¿Qué cargo desempeñó en FONAES? Y ¿Durante cuánto tiempo?

“Estuve adscrita a la Coordinación General Jurídica del Instituto Nacional de Economía Social que antes se llamó Coordinación General del Fondo Nacional de las Empresas en Solidaridad (FONAES). Mi cargo fue el de subdirectora de las acciones legales, civiles y mercantiles B. Y, estuve ahí del 2013 al 31 de junio de 2015.

2.- ¿Cuáles eran las funciones básicas de su último cargo?

“Como subdirectora de acciones legales me tocaba coordinar y supervisar la interposición de las acciones para recuperar los recursos que se habían dispersado en aquellos casos donde no se hubiere ejecutado correctamente el destino de los mismos. Entonces, me llegaban a mí los asuntos, iniciaba la acción legal y supervisaba ésta hasta su conclusión”.

3.- Desde su perspectiva, ¿cuáles eran las principales causas del incumplimiento de los convenios?

“La principal causa del incumplimiento era el no entregar la documentación dentro de los tiempos que señalaba el convenio de concertación al efecto. La segunda causa, era que se empleaba el dinero en conceptos diversos a los específicamente señalados. Esta causa era un vicio de formalidad, porque si yo decía un tipo de producto y una marca, tenía que comprar ese tipo de producto y la marca. Si encontraba un producto que fuera mejor, no era válido, porque no era al que me comprometí. Era una violación estricta de forma y no de fondo (la disposición de los recursos se había hecho). La tercera causa, era que a veces los comprobantes que se tenían de las compras y de la utilización de los recursos no contaban con los requisitos fiscales de conformidad lo solicitaba el convenio de concertación referido.

Esas eran principalmente las causas de los litigios que se emprendían. Una cuarta causa era que no se hubiera hecho la disposición de los recursos, pero eran los menos de los casos.

4.- ¿Quién dictaminaba estos asuntos como incumplimiento y por qué dictaminaban de esta manera?

“Primeramente, hay que ver una cuestión que parece de forma, pero es de mucho fondo. ¿A quién le toca evaluar los proyectos? Los proyectos los evalúan las delegaciones del entonces Fondo o Instituto y, en ese momento, también la comprobación se entrega a las delegaciones. Y estas, si estiman en estricta forma violado el convenio por algunas de estas cuestiones que te comenté, lo envían aquí a la Ciudad de México a las oficinas centrales del Instituto a efecto de que se sigan las acciones legales pertinentes para que sean recuperados los recursos.

¿Quién determina el incumplimiento? En primer término, lo determina la delegación. Esto está en los manuales de procedimiento que le señalan a la delegación que si hay una violación de esa formalidad ellos tienen que determinar el incumplimiento y enviarnoslo a nosotros. Esto era la cuestión por la que el FONAES llegó a tener tanta carga de trabajo en el jurídico.

Se debía a las reglas de operación y al diseño del convenio de concertación que viene inserto como formulario al final de las reglas de operación. Algo que pasa en el caso de todas las obligaciones formales es que cuando se da tanta rigidez se aparta uno de lo que es racional. Ese era el problema. Y nosotros queríamos aplicarle el estricto derecho a personas que no tenían los conocimientos básicos. En algunos casos, incluso no sabían hablar el español, algunos no sabían leer: asentaban su huella y una cruz (firma ruego). Les estamos queriendo aplicar unas cuestiones de estricto derecho a personas que no llegan a entender en qué términos se están obligando. Debemos entender que los destinatarios de las ayudas del FONAES eran comunidad de los primeros seis deciles de la población. Esto es, gente con ingresos bajos y en condiciones de vulnerabilidad, por lo que también querer aplicar el estricto derecho no era lo idóneo si no había una explicación completa y correcta de las reglas que existían y de cómo operaban para que ellos entendieran el alcance de las cláusulas en los términos de que se obligaban.

Esa cuestión era lo importante: el diseño del programa, el diseño del convenio de concertación y de los manuales. En ese momento, los flujos eran inerciales, porque no había margen para que nosotros como autoridad administrativa, ya sea tratándose de las delegaciones o bien en la coordinación general jurídica, pudiéramos efectuar las cosas de forma diversa”.

5.- ¿Cómo trataron de solucionar este problema?

“Fue cuando se promulga la Ley de Economía Social que pasa de ser FONAES a ser INAES. Esto toca, cuando es director general el Ingeniero Carlos Rojas Gutiérrez. Carlos Rojas Gutiérrez nos es conocido, porque él es quien empezó los programas de desarrollo social en México tal y como hoy se conocen. Es fundador, entre otras cosas, de la Secretaría de Desarrollo Social en los tiempos del presidente Carlos Salinas de Gortari y, posteriormente, del Instituto Nacional de las Empresas en Solidaridad dentro de la misma secretaría. Asimismo, del fondo anterior al FONAES.

Entonces, el ingeniero Rojas se da cuenta de que existen este tipo de cuestiones de formalidad donde hay negocios exitosos que siguen funcionando, que siguen generando inercias positivas en las poblaciones, pero que están fracasados para nosotros por una cuestión de forma, porque entregaron sus documentaciones no en el día señalado sino al siguiente o a la siguiente semana o quince días después. O bien, porque en lugar de comprar copas de cristal marca “acme” las compraron marca “acme 2” y ya no corresponden a los conceptos. O bien, que alguien les ofreciera un mejor precio y le tramitaron una nota de remisión y esta no cumple con los requisitos fiscales, pero existen los bienes y los bienes están en funcionamiento. Así, Rojas se da cuenta de estas cosas y se hacen unos “Criterios”. Criterios formalizados y firmados por el entonces secretario de economía (donde estaba adscrito el programa, hoy ya está sectorizado a desarrollo social) para que nosotros pudiéramos darles salida, desde el jurídico ayudados de las delegaciones, a todos los 16 mil asuntos que teníamos a nuestro cargo”.

6.- Con el cambio del diseño del programa, ¿este problema continúa?

“Con las últimas reglas de operación ahí hubo un rediseño de la política. El rediseño de la política era más viable, porque era a partir ahora sí ‘del ensayo y del error’, del aprendizaje que habíamos tenido. Se empezó a ver que no había que ser tan formales y que teníamos que ver la flexibilidad y que la función del programa era que los proyectos se realizaran y que llegaran a buen término. Ver que llegaran al objetivo de desarrollo.

Pienso que sí hubo un cambio, primero en la actitud de las delegaciones. Tuve oportunidad de visitar algunas. Como subdirectora tenía relación con 16 de las 32 delegaciones (las pares), pero recibía también consultas de algunas otras y me daba cuenta la forma en que iban cambiando los criterios de aplicación. Me tocó iniciar juicios dentro de las primeras reglas que habían sido violentadas, y me tocó ver otros problemas donde había condiciones que nos llevaban a creer que ahora se trataba de un aprovechamiento del programa”.

7.- ¿Considera que la vigilancia sobre las delegaciones por parte del Órgano Interno de Control obstaculizaba el cumplimiento del objetivo del programa?

“El OIC no tenía esos efectos. El OIC solamente indagaba cuando eran problemas como uno que se presentó con tomates en el que realmente hubo un fraude. Sí había un miedo por parte de las delegaciones de las responsabilidades en que pudieran incurrir por no obedecer, porque siendo servidor público tú tienes que hacer lo que te señala la normatividad interior (en este caso los manuales). Digamos que el movimiento de la administración en este caso era inercial y por el propio temor del personal, no porque hubiera una amenaza del OIC. Yo creo que el OIC nunca tuvo esa participación ni ese papel.

8.- ¿Considera que la participación de varios tomadores de decisión entorpecía la implementación del mismo?

“En realidad no había este tipo de cuestiones de cuellos de botella en ese sentido, porque si tú vas a una delegación te das cuenta que la gente que revisa los proyectos es la misma que califica el incumplimiento. Entonces, ahí tienes que se sigue un ciclo. Y, es la misma persona la que finalmente, los pasa al encargado administrativo para que los mande a la coordinación general jurídica”.

Entrevista al burócrata 3

1.- ¿Qué cargo desempeñó en FONAES? Y ¿Durante cuánto tiempo?

“Coordinador de programas A’ en el área jurídica de la división de acciones legales. Llevo 4 años”.

2.- ¿Cuáles eran las funciones básicas de su último cargo?

“Llevar los procedimientos civiles judiciales de los beneficiarios que no cumplen con la aplicación correcta del recurso que se les otorga por los proyectos productivos”.

3.- ¿Qué otro cargo ocupó y durante cuánto tiempo?

“Estuve inicialmente en el área de consultas, convenios y contratos”

4.- Desde su perspectiva, ¿cuáles son las principales causas del incumplimiento de los convenios antes de la reforma de 2013 y posterior a la misma?

“Puede haber varias razones. Una, es el clientelismo (esa es una opinión personal) creo que muchos de los apoyos que se otorgan, vienen “palomeados” desde arriba (desde delegados, hasta coordinadores y directores del instituto). Así, mucha de la gente sólo hace el trámite para bajar el recurso y lo utiliza para otras cosas que no es lo del proyecto productivo.

Otra causa, es el desconocimiento de las obligaciones que los beneficiarios tienen que cumplir, porque los convenios y las reglas de operación eran requisitos muy específicos. Esto, generaba muchos incumplimientos por parte de los beneficiarios, por lo que se les requería judicialmente el reintegro del recurso. Por ejemplo, un motivo de incumplimiento era que no abrieras tu negocio en la fecha determinada. Esa fecha se plasmaba en el convenio, si te verificaban y llegaban al domicilio en donde se iba a llevar a cabo el proyecto y no estaba en operación ese era motivo para requerirte el recurso. Actualmente, las reglas han variado mucho. Por ejemplo, las reglas son más cortas, más flexibles, te dan más facilidades, no es tan rígido a la hora de que cumplas con los requisitos, ya no hay tantos motivos que sean de incumplimiento (por ejemplo, la fecha de apertura ya no es un motivo de incumplimiento). A su vez, fueron

publicados ‘Criterios’ para depurar aquellos expedientes que se generaron de esos incumplimientos de requisitos tan específicos. Y, ahora el criterio es que estos ya no son causales para una demanda.

5.- ¿Considera que la vigilancia sobre las delegaciones por parte del Órgano Interno de Control obstaculizaba el cumplimiento del objetivo del programa?

“Creo que no influyen las observaciones que les hace la contraloría a los funcionarios”.

6.- ¿Considera que la participación de varios tomadores de decisión entorpecía la implementación del mismo?

“Creo que la estructura del programa está bien diseñada”.

7.- Desde tu perspectiva, ¿cuáles son las principales ventajas y riesgos de la flexibilización de la norma?

Esto es una navaja de doble filo, porque sí te dan más facilidades, pero hay un mayor riesgo de que no se cumpla, de que no se lleve a cabo el proyecto. Ahora, el oportunismo de la gente y las organizaciones es un motivo por el que los proyectos no se lleven a cabo. La gente mete proyectos, y lo intenta, hasta que se los otorgan. Una vez autorizados sus proyectos ya se dan por bien servidos y no le dan seguimiento. No cumplen con el convenio. Es más flexible, pero se presta más para buscar el apoyo solamente para obtener algún beneficio económico.

Por el contrario, con esta flexibilización, si presentas un proyecto con buena intención sí te ayuda a ti como beneficiario a realizar un proyecto, no solo económico sino un proyecto de vida. Conozco varios casos de éxito de varios Estados que realmente sí utilizan el recurso para fomentar su economía.

También, me ha tocado hacer visitas de verificación con la Coordinación de operación. Y ahora, sí se les da un poquito más de seguimiento, sí los van encaminando a que el fin del proyecto se lleve a cabo. Por ejemplo, el año pasado viaje a Chiapas para hacer una visita, ya se les había otorgado el recurso del proyecto y ya había gente especializada de acuerdo al proyecto (un proyecto que se dedicaba a sembrar chile). El seguimiento no se lo daba directamente el Instituto, sino que se contrató a una gente especializada en ese rubro. Ahí mismo le preguntamos a los beneficiarios si se les estaba apoyando técnicamente con las asesorías. En ese sentido, creo que ha habido una profesionalización para apoyar a los beneficiarios. Si bien es cierto que los beneficiarios tienen que saber más o menos, cuando presentan el proyecto, cierto conocimiento de lo que van a realizar, también es cierto que se necesita a alguien especializado que les haga alguna recomendación o que los guíe en su proyecto”.

ANEXO 2. Ejemplo de convenio.

OBJETO DEL CONVENIO

APLICAR LA CANTIDAD DE \$270,000. 00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) AL PROYECTO DENOMINADO APOYO A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA, COMERCIAL Y DE SERVICIOS, PARA ADQUIRIR UN EDIFICIO

OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO

CLAÚSULA TERCERA LETRA A.- APLICAR LOS RECURSOS QUE SE LE OTORGARON, CON ESTRICTO APEGO AL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN.

CLAÚSULA TERCERA LETRA B.- ENTREGAR A LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, EN CALLE 7 NÚMERO 185 ENTRE 26 Y 28 COLONIA GARCÍA GINERÉS, MÉRIDA YUCATÁN, C.P. 97070 EN UN PLAZO NO MAYOR A 60 DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE LA ENTREGA DE LOS RECURSOS, ORIGINAL Y COPIA FOTOSTÁTICA DE LOS DOCUMENTOS QUE CUMPLAN CON LOS REQUISITOS FISCALES Y QUE COMPRUEBEN DE MANERA FEHACIENTE, LA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS.

[...] **CLAÚSULA TERCERA LETRA D.- EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A EJECUTAR EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE CONFORMIDAD CON EL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN.**

CLAÚSULA TERCERA LETRA E.- EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A ENTREGAR A LA CGPNAES INFORMES PERIÓDICOS Y FINAL DE AVANCES EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS, CONFORME A LA META Y OBJETIVO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN.

[...] **CLAÚSULA TERCERA LETRA H.- EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A CUMPLIR EN TODOS SUS TÉRMINOS CON LO DISPUESTO EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD VIGENTES, CON LAS OBLIGACIONES ESTIPULADAS EN EL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO Y DEMÁS DISPOSICIONES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS APLICABLES.**

[...] **CLAÚSULA CUARTA. - EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A DEVOLVER A LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD LA CANTIDAD QUE NO HUBIERE UTILIZADO, MISMA QUE SERÁ EL COMPLEMENTO PARA ACREDITAR UNA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS**

[...] **CLAÚSULA DÉCIMA. - EN CASO DE INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DEL BENEFICIARIO, CONTENIDAS TANTO EN EL CONVENIO COMO EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, SE TENDRÁ POR RESCINDIDO EL MISMO.**

Anexo 3. Tabla 1. Monto total de los recursos demandados.

Estado	Demandas	Monto
Aguascalientes	41	\$6,159,679.46
Baja California	183	\$54,921,182.32
Baja California Sur	308	\$66,615,680.77
Campeche	372	\$74,691,209.38
Chiapas	652	\$128,629,933.42
Chihuahua	295	\$81,938,872.50
Coahuila	371	\$77,989,295.30
Colima	242	\$30,544,747.74
Distrito Federal	333	\$55,347,999.51
Durango	470	\$90,477,493.72
Estado de México	343	\$59,771,656.48
Guanajuato	351	\$56,523,916.97
Guerrero	1200	\$157,536,695.07
Hidalgo	341	\$74,792,549.91
Jalisco	140	\$41,893,872.68
Michoacán	293	\$46,430,004.81
Morelos	273	\$45,833,357.41
Nayarit	313	\$53,638,240.22
Nuevo León	388	\$44,553,725.61
Oaxaca	395	\$80,126,428.08
Puebla	610	\$142,678,221.06
Querétaro	147	\$29,694,341.74
Quintana Roo	254	\$40,075,889.34
San Luis Potosí	341	\$73,654,767.26
Sinaloa	827	\$155,803,915.54
Sonora	787	\$191,209,649.85

Tabasco	414	\$93,329,585.41
Tamaulipas	1336	\$377,892,898.55
Tlaxcala	326	\$47,040,553.46
Veracruz	433	\$105,299,991.86
Yucatán	273	\$71,125,843.00
Zacatecas	264	\$57,634,150.85
TOTAL	13,316	\$2,713,856,349.28

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos interna de la
CGPNAES

**ANEXO 4. Formato para solicitar un apoyo.
COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA
LAS EMPRESAS DE
SOLIDARIDAD**

**ANTES DE LLENAR ESTA SOLICITUD ES NECESARIO QUE LEA
CUIDADOSAMENTE LAS REGLAS DE
OPERACIÓN VIGENTES DEL FONAES www.fonaes.gob.mx**

I. Datos generales

(1) Representación federal del FONAES en:	
--	--

2) Tipo de apoyo solicitado	Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de mujeres Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad Apoyo para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio
------------------------------------	--

(3) Solicita apoyo para:	(4) Objetivo del apoyo solicitado						
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 5%;"><input type="checkbox"/></td> <td>Abrir un negocio</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>Ampliar un negocio</td> </tr> </table>	<input type="checkbox"/>	Abrir un negocio	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	Ampliar un negocio	
<input type="checkbox"/>	Abrir un negocio						
<input type="checkbox"/>							
<input type="checkbox"/>	Ampliar un negocio						

(5) ¿Requiere pago del reembolso del estudio que evalúe la conveniencia para abrir o ampliar un negocio? Sí / NO	
(5.1) Costo total del estudio que evalúe la conveniencia para abrir o ampliar un negocio (pesos)	\$ ()
(5.2) Monto solicitado del reembolso del estudio que evalúe la conveniencia para abrir o ampliar un negocio (pesos)	\$ ()

(6) De ser autorizada la solicitud de apoyo para abrir un negocio, ¿Requiere asesoría y acompañamiento para la puesta en marcha del negocio?	Sí () No ()
(7) Principales aspectos para los que requiere asesoría (puede indicar más de uno):	
	Especifique:
Organización de la empresa:	
Instalaciones:	
Adquisiciones:	
Mercado y ventas	
Trámites; registros, certificaciones, etc.	
Asistencia técnica especializada	
Otros:	
(8) Costo mensual del servicio de asesoría	\$ _____
(9) Número de meses del servicio de asesoría	
(10) Costo total del servicio de asesoría	\$ _____
En el caso de solicitar el servicio de asesoría y acompañamiento para puesta en marcha del proyecto, deberá adjuntar la siguiente documentación:	
<ul style="list-style-type: none"> ü Currículum vitae del oferente del servicio (cuando el oferente no sea una institución) ü Certificación, acreditación o documentación que demuestre fehacientemente ser especialista o contar con experiencia en el campo específico para el cual ofrece sus servicios profesionales, conforme al numeral 10.2 de las Reglas de Operación. ü Programa de trabajo que contenga: <ul style="list-style-type: none"> Descripción del objetivo general y específicos Actividades a desarrollar Cronograma ü Presupuesto desglosado 	

II. Datos del solicitante

(11) Tipo de solicitante	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 33%;">Persona física</td> <td style="width: 33%;">Grupo social</td> <td style="width: 33%;">Empresa social</td> </tr> </table>	Persona física	Grupo social	Empresa social
	Persona física	Grupo social	Empresa social	
<p>En caso de ser empresa social, especifique la figura jurídica correspondiente (8.1)</p>				

(12) Nombre de grupo social o empresa social solicitante	Grupo social	
	Empresa social	

(13) Datos de integrantes o socios	Recabe la siguiente información para cada uno de los integrantes o socios: CURP y Acreditación de habitar en un polígono urbano de pobreza
	Para cada uno de los integrantes o socios identifique si es Hablante de lengua indígena y / o persona con discapacidad
(14) Organización social o gremial a la que pertenece	

II. Datos del negocio

(15) Giro económico del negocio (de acuerdo con el catálogo de FONAES)	Sector económico	
	Rama	
	Clase	
	Actividad	

(16) Domicilio del lugar donde se encuentra o se encontrará el negocio	Calle:		
	Número y/o letra exterior:		Número y/o letra interior:
	Colonia:		Código Postal:
	Estado:	Municipio o delegación:	Localidad:

(17) Teléfono del local donde se está o estará el negocio (incluya clave LADA)	Fijo: () Móvil: () Fax: ()
---	-------------------------------------

IV. Datos de la persona física, del representante social o legal

(18) Datos personales de identificación	1er Apellido :	Segundo Apellido:
	Nombre(s):	
	CURP:	RFC:

(19) Domicilio	Calle:		
	Número y/o letra exterior:	Número y/o letra interior:	
	Colonia:	Código Postal:	
	Estado:	Municipio o delegación:	Localidad:

VI. Monto de Recursos Solicitados y Porcentaje del costo total de inversión cubierto por el FONAES (22)

Tipo de apoyo solicitado	Monto de la inversión total para abrir o ampliar el negocio (A)	Monto de las aportaciones del solicitante (B)	Monto de las aportaciones de otras dependencias del gobierno federal, estatal o municipal (C)	Monto de los recursos que aportaría FONAES (D)	Porcentaje del costo total de inversión cubierto por FONAES (D / A)*100
Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio	\$	\$	\$	\$	\$

Estructura Financiera propuesta para el desarrollo del Negocio					
Capital de Inversión	\$	\$	\$	\$	No llenar
Capital de Trabajo Total	\$	\$	\$	\$	
-Capital de Trabajo (materias primas y auxiliares)	\$	\$	\$	\$	
-Capital de trabajo (mano de obra)	\$	\$	\$	\$	
-Capital de trabajo (servicios y otros)	\$	\$	\$	\$	

Tiempo de respuesta: 60 días hábiles al término de la Convocatoria.
 Las resoluciones de las diferentes etapas de evaluación de las solicitudes serán comunicadas a suspromovientes en estrados colocados en las oficinas de las Representaciones Federales de FONAES, así como en el sitio web www.fonaes.gob.mx; durante los siguientes 5 días hábiles a partir de la conclusión de cada etapa.

Manifiesto bajo protesta de decir verdad, que la documentación presentada es legalmente válida y auténtica, así como mi voluntad de sujetarme a las Reglas de Operación vigentes, lineamientos, disposiciones y criterios de operación que en su caso establezca FONAES. Dicha documentación queda sujeta a su consideración y trámite.

 Lugar y fecha

 Nombre del representante
 legal o
 social y firma

ANEXO 5. Estudio de viabilidad del negocio.

Introducción.

En esta sección se presenta el estudio simplificado que evalúa la conveniencia de aquellos negocios que requieren Apoyos de FONAES hasta por 100 mil pesos.

Seleccione el cuestionario que le corresponda:

A. Cuestionario para abrir un negocio.

B. Cuestionario para ampliar un negocio ya existente.

Una vez que definió usted el cuestionario que le corresponde, lo contestará y, complementariamente, tendrá que proporcionar toda la información que se solicita, atendiendo a los atributos de veracidad, congruencia, claridad, sencillez, actualización y relevancia.

Es importante que las respuestas sean valoradas por el conjunto de los integrantes o socios del grupo o empresa social.

El cuestionario se llenará a máquina, o a mano y con pluma, y se deberá entregar al FONAES junto con su solicitud de apoyo, firmado en todas sus hojas por el Representante Social (grupo social) o el Representante Legal (empresa social).

A. CUESTIONARIO PARA ABRIR UN NEGOCIO NUEVO.

PRIMERA PARTE:

1. ¿Actualmente, cuál es la situación laboral de los integrantes del grupo o empresa social?

Respuesta: _____

2. ¿Cómo y por qué se formó su grupo o empresa social?

Respuesta: _____

2. ¿Cuál es la razón principal por la que quieren abrir el negocio que se propone?

Respuesta: _____

3. ¿Cómo surgió la idea de negocio?

Respuesta: _____

5. ¿Qué experiencia y/o habilidades tienen en el manejo de un negocio como el que quieren abrir?

Respuesta: _____

7. De acuerdo con los siguientes temas: Ventas; Inventarios; Atención al cliente; Costos; Presupuesto; Contabilidad; Cómo producir mejor el bien o servicio que ofreceré; ¿Cuáles son sus necesidades de capacitación?

Respuesta: _____

SEGUNDA PARTE

Si venderá de manera directa al público, conteste lo siguiente:

1. ¿Dónde y cómo venderá su producto o servicio?

Respuesta: _____

2. ¿Cómo fijó el precio o los precios del producto o servicio que ofrecerá?

Respuesta: _____

3. ¿Cómo valora la calidad del producto o servicio que ofrecerá?

Respuesta: _____

Si venderá al mayoreo o medio mayoreo, conteste lo siguiente:

1. ¿Qué mayoristas o medio mayoristas comprarán el producto o servicio que se ofrecerá?

Respuesta: _____

TERCERA PARTE:

1.- Elabore y anexe una lista de los productos o servicios del negocio, describiendo sus características.

2.- Elabore y anexe una descripción general de cómo producirá dichos productos o servicios.

3. Elabore y anexe una descripción de las materias primas y auxiliares que utilizará para producir dichos bienes o servicios.

4. Elabore y anexe una descripción de dónde adquirirá dichas materias primas y auxiliares.

5.- Elabore y anexe un cálculo, para cada producto o servicio, de a cuánto ascenderán sus ventas anuales en cantidad e importe.

6.- Si es posible, anexe cartas de intención de compra de los bienes o servicios que ofrecería el negocio.

Es importante que estas cartas estén en original, en hojas membretadas, con nombre y firma del representante de la empresa que te compraría y con los siguientes datos:

- Lugar y fecha.
- Domicilio, teléfono y correo electrónico.
- Nombre del producto o servicios que está dispuesto a comprar.
- Atributos o características del producto o servicio.
- Cantidad o volumen anual que está dispuesto a comprar.
- Precio unitarios por el producto o servicio que está dispuesto a pagar.
- Importe anual que está dispuesto a comprar.

Tipo de pago (crédito o contado).

7.- Proporcione la siguiente información sobre la inversión para el negocio:

7.1.- Programa de Inversiones:

CONCEPTO DE INVERSION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO (\$)	INVERSION TOTAL (\$)	APORTACION DEL SOLICITANTE	APORTACION DE OTROS	APORTACION DEL FONAES
ACTIVOS FIJOS							
Terreno							
Obra civil							
Maquinaria y equipo							
Sistema eléctrico							
Sistema hidráulico							
Camionetas o camiones							
Vientres							
Sementales							
Otros							
SUBTOTAL							
ACTIVOS DIFERIDOS							
Formalización de la sociedad							
Elaboración del perfil de inversión							
Derechos de registro de marca							
Permisos o licencias							
Otros							
SUBTOTAL							
CAPITAL DE TRABAJO							

Materia prima							
Insumos							
Agua							
Luz							
Mano de obra							
Mtto. obra civil							
Mtto. de maq. y equipo							
Mtto. de cultivos							
Servicios telefónico e Internet							
Seguros							
Otros							
SUBTOTAL							
TOTAL \$							
TOTAL %							

Referencias

- Aguilar, L. (1996). La implementación de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Arellano, D. 2010. Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el "efecto neto". *Revista Mexicana de Sociología*. 72(2).
- Arellano, D. 2010. El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo a las organizaciones gubernamentales. En Merino, M. y Cejudo, G. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. FCE. México.
- Berman, P. (1978), "The study of macro and micro implementation" *Public Policy*, 26 (2), pp. 157-184.
- Berman, P (1980), "Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations". En H. Ingram y D. Mann (Eds), *Why policies succeed fail*, pp. 205-227. BeverlyHills, CA: Sage Publications.
- deLeon, P. (2010). Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier. En Luis F. Aguilar, *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública. México: EAPDF-Siglo XXI Editores.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión Y Política Pública*, 25(1), 03–31. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Coneval. (2010). ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval? Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)
- Coneval. (2014). Presentación y Análisis del Inventario 2014-2015. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/default.aspx>
- Derthick, M. (1972). *New towns in town, why a federal program failed*. Washington, DC: Urban Institute.
- DOF. (2004) Ley General de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1699.pdf
- Elmore, R. (1978), "Organizational models of social program implementation". *Public Policy*, 26 (2), pp. 185-228.
- Elmore, (1982), "Backward mapping: Implementation research and policy decisions", en W. Williams (Ed.), *Studying implementation* (pp. 18-35). Chatham, NJ: Chatham.
- Entrepreneur. (2007). Consigue apoyo FONAES. Disponible en: <https://www.entrepreneur.com/article/259213>
- Forbes. (2014). ¿Quién atiende hoy a los emprendedores pobres? Disponible en: <http://www.forbes.com.mx/quien-atiende-hoy-los-emprendedores-pobres/>
- Fonaes, Informe de la Evaluación específica de Desempeño 2012-2013. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/ECONOMÍA/FONAES_S017/FONAES_S017_Ejecutivo.pdf
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good For?, *American Political Science Review* 98 (2), May, pp. 341-354.

- Grupo Fórmula, SEP invertirá más de mil millones de pesos en becas, noticia publicada el 3 de enero de 2016 (consultada el 22 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=562167&idFC=2016>
- Hill, M. y Hupe, P. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability, *Public administration*, vol. 85, No. 2 (junio), pp. 279-299.
- Hill, M. y Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, Second Edition, Sage Publications.
- Ingraham, P. (1987). "Toward More Systematic Consideration of Policy Design". *Policy Studies Journal*, 15 (4), pp. 611-628.
- Lakatos, I. (1978). La metodología de los programas de investigación científica. España: Alianza Editorial, S. A., Madrid.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lustig, N., y Szekely, M. (1997). La evolución de la pobreza y la desigualdad en México. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid, Mundi-Prensa.
- Lustig, N. (2012). El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad. En *Los grandes problemas de México* (pp. 48 a 54). México: Colmex. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/IX.pdf>
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Maldonado, C. (2015). "Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad" (Pp. 253-268). En Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (Comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE.
- Merino, M. (2005). La importancia de las rutinas. (Marco teórico para una investigación sobre gestión pública municipal en México). CIDE: México.
- Merino, M. y Macedo, I. (2006). Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en *Gestión y Política Pública*, no. 2 vol. 15, pp. 411-456.
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no 41.
- Merino, M. (2013). Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. En *Políticas públicas*. México: CIDE, pp. 17-176.
- Ministerio de economía. (2014). El cooperativismo en Chile. Chile: Unidad de Estudios del Gobierno de Chile.
- Ministerio de empleo. (2015). Programa de Fomento e impulso de la Economía Social 2015-2016. Madrid: Fondo Social Europeo.
- Moore, M. (1976). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas, en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 185-214.

- Oakeshott, M. (1962). *Rationalism in Politics*. London: Methuen
- Patashnik, E. (2003). After the Public Interest Prevails: The Political Sustainability of Policy Reform, *Governance*, vol. 16, No. 2 (abril), pp. 203-234.
- Sætren, *et al.* (2015). The politics of policy design and implementation: A comparative study of two belgian service voucher programs, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 17, (abril), pp. 157-173.
- Sabatier, P. y Jenkins Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview.
- Sabatier y Mazmanian, D. (1983), "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives", en F. Nigro y L. Nigro (Eds.), *Readings in Public Administration* (pp. 93-107). New York: Harper and Row.
- Salinas de Gortari. (1988). Discurso de toma de protesta de 12 de septiembre de 1988. Disponible en: https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Carlos_Salinas_de_Gortari_%22Gobernar%C3%A9_para_todos%22
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación. Proyecto 2016 versión ciudadana. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Presupuestacion/ppef2016.pdf>
- Shepsle, K. (2010). Bureaucracy and Intergovernmental Relations, en *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Nueva York, W. W. Norton, Second edition, pp. 407-444.
- Stoker, R. (1989). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En *La implementación de las políticas*. Estudio introductorio de Luis F. Aguilar Villanueva. México: Porrúa.
- Subirats *et al.* (2008). La implementación de las políticas públicas. En *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2008, pp. 179-206. Disponible en: <http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>
- Thoenig, C. y Meny, I. (1992). "El marco conceptual", "La aparición de los problemas públicos" y "La decisión pública". En *Las políticas públicas*. España: Ariel, Barcelona. Capítulos III-V (pp. 89-156).
- Universal, Diputados y Conacyt acuerdan no recortar becas, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/03/3/diputados-y-conacyt-acuerdan-no-recortar-becas>
- Wildavsky, y Pressman. (1973). Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: FCE. Disponible en: http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Pressman-Wildavsky_Oklahoma.pdf