

Resumen Ejecutivo

Consideraciones generales

El programa presupuestario S017 Programa de Fomento a la Economía Social (en adelante PFES o Programa) inició su operación en 2013, a partir de su creación mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de mayo de 2012; adscrito a la Secretaría de Economía. Tiene la finalidad de contribuir a fortalecer y consolidar el sector social de la economía como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país; es un programa de modalidad “S”, sujeto a reglas de operación. Para el ejercicio fiscal 2016, el Programa S017 se fusionó con el S054 Programa de Opciones Productivas, y fue re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social. A partir de entonces son dos las unidades responsables (UR) de su ejecución: el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como órgano desconcentrado y la Dirección General de Opciones Productivas (DGOP); ambas instancias adscritas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Trabajos realizados

La Evaluación de Consistencia y Resultados del programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social 2017-2018 se realizó en cumplimiento del numeral 25, tercer párrafo, del Programa Anual de Evaluación (PAE) para el Ejercicio Fiscal 2017, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que estableció que las dependencias y entidades que operan o coordinan programas y acciones federales de desarrollo social, relacionados en el Anexo 2b del PAE 2017, deberían realizar una evaluación de consistencia y resultados del ejercicio 2017 que podría ser plurianual para considerar datos definitivos de ese ejercicio fiscal.

Para la realización de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa S017 se suscribió un contrato plurianual con la empresa consultora Investigación en Salud y Demografía, S. C. (INSAD), seleccionada como evaluador externo. Conforme a lo dispuesto, el ejercicio fiscal evaluado es 2017 y en los resultados que se presentan se consideraron los datos definitivos del cierre de este ejercicio. Los trabajos de la evaluación iniciaron en 2017 y concluyeron en el primer semestre de 2018.

La evaluación a cargo de INSAD se realizó con el objetivo de proveer información que retroalimentara el diseño, gestión y resultados del programa evaluado. La evaluación está integrada por seis temas: Diseño del Programa; Planeación y Orientación a Resultados; Cobertura y Focalización; Operación; Percepción de la población o área de enfoque atendida; y Medición de Resultados, que comprenden un total de 51 preguntas descritas en las especificaciones técnicas de la evaluación. En su elaboración se utilizaron metodologías de marco lógico, de la matriz de indicadores para resultados, del análisis FODA y de planeación estratégica. Se fundamentó en trabajo de gabinete y en las evidencias documentales proporcionadas por el INAES y la DGOP (UR), así como en entrevistas realizadas a servidores públicos de ambas UR.

Síntesis de resultados

- **Diseño**

El PFES identifica el problema social por atender; refiere que “*Los organismos del sector social de la economía (OSSE) —con medios y capacidades productivas y financieras limitadas— tienen dificultades para consolidarse como una alternativa para la inclusión productiva y financiera que permita mejorar el ingreso y contribuya al desarrollo social y económico del país*” (SEDESOL-DPFES, 2017, pág. 10). Esta expresión da lugar a dos interpretaciones: 1) la limitación de medios y capacidades de los OSSE y 2) las dificultades para consolidarse como una alternativa; en la evaluación se establecen recomendaciones precisas para atender esta dualidad.

El Programa se caracteriza por tener un marco programático adecuado, congruente con los mandatos de orden superior. Responde tanto al Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018 como al Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018; este último, en el contexto de la Ley de la Economía Social y Solidaria. En ambos programas, los objetivos con los que se relaciona el PFES, tienen una vinculación directa con el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración pública federal. Ambos marcos programáticos se complementan; el PSDS 2013-2018 se focaliza en el beneficio social de los sectores de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar y el PFES 2015-2018 atiende los objetivos económicos del desarrollo sustentable y de cohesión social. En este sentido, el Programa representa la estrategia gubernamental que promueve una mayor coordinación entre lo social y económico; para consolidarla, es necesaria una redefinición estratégica del Programa, consensuada y expresada en los documentos normativos del mismo, que tome en cuenta la construcción de un nexo entre la situación actual del Programa y el problema por atender, considerando el contexto externo e interno, así como los procesos en campo bajo los cuales opera cada UR para el otorgamiento de bienes y servicios.

El PFES tiene la responsabilidad normativa de atender al enfoque de marco lógico representado con la metodología de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); en este contexto, se identificó que el árbol del problema con causas primarias y secundarias que se incluye en el Diagnóstico 2017 no se refleja en un árbol de objetivos, puesto que no lo contiene; la cuantificación de las poblaciones que se integran en el documento difiere de su caracterización al no incluir a los grupos sociales, organismos que en su mayoría atiende el Programa; además, utiliza como referencia diversas fuentes de información que no son equiparables; la población objetivo es de magnitud similar a la población potencial tomando como base los criterios de focalización geográfica incluidos en su definición, sin relacionarla con una estrategia de cobertura racional en función de la determinación de metas de mediano plazo y la evolución proyectada del presupuesto. El documento de Diagnóstico 2017 también carece de la propuesta de atención del Programa; se considera importante elaborar un nuevo diagnóstico o complementar el existente con base en los Elementos Mínimos establecidos por el CONEVAL, tomando como referencia la planeación y reorganización de las acciones del Programa y su estrategia de cobertura.

En la MIR del Programa se identificó el Resumen Narrativo: Fin, Propósito, tres Componentes y siete Actividades; se refiere que tres Actividades son transversales a los tres Componentes; dos Actividades son transversales a uno, a dos o a los tres Componentes a través de sus indicadores y dos no se vinculan explícitamente con alguno de los Componentes. No fue factible identificar la congruencia entre las Actividades con las causas secundarias y terciarias establecidas en cada una de las causas primarias del árbol del problema; se asocian en mayor medida con los procesos de operacionalización del Programa establecidos en las Reglas de Operación del Programa 2018 (ROP 2018). La MIR cuenta con 22 indicadores: uno de Fin; cuatro de Propósito; tres de Componentes; 14 corresponden con las siete Actividades. Se considera necesario verificar que la vinculación de las ROP y la MIR, se realice conforme a la normatividad establecida por el CONEVAL. Adicionalmente, se requiere asignar Actividades específicas para cada Componente; organizar las Actividades de acuerdo con lo establecido por el CONEVAL en la Guía; complementar el Diagnóstico con el árbol de objetivos, analizar y seleccionar cuáles medios del árbol de objetivos formarán parte de las Actividades de la MIR; integrar en las ROP y en el Diagnóstico el Resumen Narrativo de la MIR del Programa, atendiendo que las versiones incorporadas en ambos documentos coincidan con la MIR vigente.

- **Planeación y orientación a resultados**

Las UR como unidades administrativas no cuentan con un plan estratégico; no se dispone de escenarios de mediano y largo plazos ni de indicadores y metas estratégicas. De igual forma, no se identificaron ejercicios de programación anual integrados; no sólo para ambas UR, sino también al interior del INAES como unidad administrativa. La atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) tiene dos vertientes; los ASM específicos son responsabilidad de las UR del Programa: uno se atendió y uno está pendiente de concluir; la atención de los ASM institucionales (que requieren intervenciones de otras unidades de la SEDESOL) es coordinada por la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI): cuatro se concluyeron y dos se reportan en proceso. Son importantes las adecuaciones realizadas al documento normativo que representa las reglas de operación anuales.

Respecto de la orientación a resultados, se constató que se dispone, de manera regular e institucionalizada, con informes de evaluaciones externas que permiten monitorear el desempeño, la toma de decisiones y la realización de adecuaciones al Programa con la definición de acciones que mejoran su gestión y resultados.

- **Cobertura y focalización del Programa**

Para atender a los OSSE, el Programa dispone de información sobre la cobertura de beneficiarios para el periodo 2013-2017; sin embargo, no cuenta con un documento de planeación estratégica que incluya metas de cobertura de mediano y largo plazos. En la práctica, la cobertura del Programa debería estar delimitada por una vinculación real entre la población potencial, la redefinición de la población objetivo y la magnitud de la población atendida, en función del presupuesto disponible para el apoyo a OSSE.

Para integrar información de los procesos y servicios que otorga el Programa a la población objetivo, utiliza principalmente dos herramientas informáticas: el Sistema Integral en Línea (SIEL) operado por el INAES y el Sistema de Información de Fomento a la Economía Social (SIFES) utilizado por la DGOP. Ambas herramientas informáticas son adecuadas y consistentes con su operación, lo que permite la estandarización de los procesos y su verificación. Sin embargo, son sistemas que se manejan de manera independiente por cada UR, lo que limita una visión global e integral de los beneficiarios; asociado con la revisión estratégica de la operación del Programa respecto de la fusión programática realizada en 2016, deberá valorarse la viabilidad de diseñar una aplicación que integre la información que es común para los OSSE que atienden ambas UR.

- **Operación del Programa**

El Programa cuenta con mecanismos y procedimientos adecuados para atender y dar trámite a las solicitudes de apoyo, así como para la selección de sus beneficiarios y la entrega de apoyos; que permiten, en general, conocer la demanda y

la entrega de los apoyos y el grado en el que se cumplen los requisitos para recibirlos y entregarlos. Estos procedimientos están estandarizados y sistematizados. El registro es exhaustivo, continuo y apegado a la normatividad.

Los recursos financieros del Programa provienen de recursos federales a través del Ramo 20 Desarrollo Social. En 2017, en el PEF se asignó un monto de \$2,015,853,019.00 pesos, de los cuales al INAES correspondieron \$1,611,234,146.00 (80 por ciento) y a la DGOP \$404,618,873.00 (20 por ciento). Al cierre del año evaluado, se observó un adecuado nivel de ejercicio de los recursos asignados para ambas UR.

- **Percepción de la población objetivo**

El Programa cuenta con mecanismos e instrumentos que le permiten medir el grado de satisfacción de la población objetivo que solicita el apoyo; los resultados de los estudios realizados son representativos de la población. El estudio que realiza el INAES abarca a los solicitantes de apoyo, tanto a beneficiarios como a no beneficiarios y es relevante la satisfacción de los OSSE encuestados; para el caso del INAES, entre los principales resultados de 2017 se obtuvo que el 88 por ciento de los OSSE atendidos estuvieron satisfechos e informados y que, con respecto a 2016, se observó un incremento de 5 por ciento. Para la DGOP, entre los resultados de 2017 destaca la satisfacción de sus usuarios en un 96 por ciento de los OSSE atendidos.

- **Medición de resultados del Programa**

Las UR han dado cumplimiento a la ejecución de los tipos de evaluación establecidos en el Programa Anual de Evaluación que emite el CONEVAL y la SHCP para cada ejercicio fiscal. Se identificó que el Programa documenta sus resultados con los indicadores de la MIR y evaluaciones externas que no son de impacto. El desafío que el Programa enfrenta en la valoración de sus resultados se relaciona con la medición de su impacto; la importancia de la evaluación de impacto radica en la medición de los efectos netos del programa sobre los beneficiarios, cuyos resultados permiten obtener conclusiones importantes acerca de la eficacia de éste para resolver el problema al que está enfocado. En el Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto del Programa presupuestario S017-Programa de Fomento a la Economía Social realizado por el Programa, el CONEVAL determinó no factible su realización en este momento; para atender esta responsabilidad el Programa deberá apoyarse en la definición teórica y empírica que la propia SEDESOL determine a través de sus unidades administrativas responsables de los procesos de planeación, monitoreo y evaluación de la política social del país.

En Resumen

Con el presente informe se da cumplimiento a los objetivos y alcance establecidos para la evaluación; los temas evaluados permiten concluir que la consistencia y orientación a resultados del Programa son adecuados, con las áreas de oportunidad identificadas en los diferentes apartados del informe. La valoración global registra un puntaje de 2.94 de un máximo de cuatro. Este valor ubica al Programa en una categoría ordinal que refleja áreas de oportunidad para mejorar su diseño, hacer más eficiente su gestión y revisar los resultados frente al reto de contribuir a la consolidación de los organismos del sector social de la economía.