SEDESOL
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

INAES
INSTITUTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Evaluación en Materia de Diseño 2016 del
Programa de Fomento a la Economía Social S017

Opinión de la Dependencia

El numeral Vigésimo Segundo de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, establece que un programa nuevo, o aquel que haya presentado un cambio sustancial en su diseño y/u operación, deberá llevar a cabo una evaluación de Diseño; en este sentido, de acuerdo con el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016,* el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES S017) tuvo un cambio sustancial derivado de la re-sectorización del PFES, al pasar del ramo 10 "Economía" al ramo 20 "Desarrollo Social"; así como la fusión de éste con el Programa S054 "Programa de Opciones Productivas". Por lo anterior y en cumplimiento al *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016* (PAE 2016), se realizó la Evaluación en materia de Diseño "Programa de Fomento a la Economía Social" 2016, cuyas unidades responsables son el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) y la Dirección General de Opciones Productivas (DGOP). Dicha evaluación fue realizada bajo la coordinación de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS); adicionalmente, se contó con la participación de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI), la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), y Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB), de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional. La evaluación, se llevó a cabo con base en los Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño (TdR) y en el sistema dispuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El objetivo general de esta Evaluación de Diseño del PFES en 2016, fue proveer información que retroalimente el diseño, gestión y resultados del Programa. En específico, esta evaluación buscó:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

Tomando lo anterior como referencia, se emite la siguiente opinión de la Dependencia con respecto al Informe Final de la Evaluación en materia de Diseño del Programa de Fomento a la Economía Social 2016, lo anterior con la finalidad de que el lector externo tome en cuenta las consideraciones por parte de las distintas áreas involucradas en la revisión de dicho informe final:

INAES:

En términos generales el desarrollo de la Evaluación en materia de Diseño cumplió con el objetivo de proveer información que retroalimente el diseño, gestión y resultados del Programa de Fomento a la Economía Social.

El equipo evaluador realizó un reconocible esfuerzo por analizar la congruencia conceptual y normativa de los principales elementos de planeación, diseño y operación del Programa, contenidos en la información proporcionada por las unidades responsables. El evaluador dio cumplimiento a los objetivos específicos que los TdR señalan para cada uno de los apartados de la evaluación, lo que implicó el desarrollo de razonamientos de mayor alcance que los de una simple valoración de los criterios establecidos para dar respuesta a las preguntas.

De esta manera, la mayor parte de los hallazgos y recomendaciones que plantea el evaluador derivan del análisis de los aspectos aún inconclusos del proceso de fusión y re-sectorización del Programa, como son la definición del problema que se pretende atender con la intervención gubernamental, la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, desarrollo de una estrategia de cobertura de mediano plazo, diseño de un modelo de atención diferenciado bajo criterios territoriales, integración de un padrón único de beneficiarios y mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados, entre otros.

Evidentemente los planteamientos y recomendaciones formuladas por el evaluador externo habrán de ser considerados, pero no delimitan las actividades de planeación y diseño que deben realizar las unidades responsables de la operación del Programa y demás unidades administrativas de la SEDESOL que participan en coordinación de los programas sociales a cargo de la Dependencia.

DGOP:

Los resultados de la evaluación ponen de manifiesto las inconsistencias más importantes en materia de diseño que presenta el Programa, lo cual se considera valioso, ya que proviene del análisis realizado por una entidad externa a la Secretaría y sienta las bases para generar una política de intervención más clara y articulada.

Coincidimos con la entidad evaluadora en que la estrategia de intervención que determine seguir el Programa debe tender a alcanzar la convergencia de los objetivos y estrategias del fomento a la economía social con el desarrollo social.

No obstante, se considera que las recomendaciones emitidas por la entidad evaluadora concernientes a los puntos fundamentales del diseño del Programa no son pertinentes: definiciones del problema a atender, de la población potencial y de la población objetivo, ya que las recomendaciones deben realizarse desde la perspectiva de que el Programa es un instrumento de política de SEDESOL.

Finalmente, las sugerencias realizadas sobre modificaciones a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) no refleja, por un lado, las propuestas de mejora plasmadas por la entidad evaluadora a lo largo de la evaluación; y por otro lado, tampoco refleja la convergencia de los objetivos y estrategias del fomento a la

economía social con el desarrollo social, por lo que se considera que su utilidad para la mejora del diseño del Programa será limitada.

DGEMPS, UPRI, DGAP y DGGPB:

Los resultados de la evaluación serían de mayor utilidad si el equipo evaluador hubiera planteado su análisis considerando el proceso de re-sectorización del Programa Fomento a la Economía Social (Pp S017), del Ramo 10 (Economía) al Ramo 20 (Desarrollo Social), así como la fusión de éste con el Programa de Opciones Productivas (Pp S054). En lugar de ello, el análisis de la evaluación de diseño del Pp S017 se articuló a partir del contexto prevaleciente antes de la re-sectorización. En efecto, el sustento normativo de la evaluación presentada se ubica exclusivamente en la Ley General de la Economía Social y Solidaria, sin considerar las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, pese a que en el contexto de la re-sectorización y fusión, ambas leyes son ordenamientos jurídicos que deben acatarse con la misma importancia, y que, por otra parte, no necesariamente se contradicen. Sobre este último punto, el informe final careció de un análisis que permitiera identificar un enfoque de desarrollo social integral, en el que las disposiciones de las dos leyes se complementaran, dando lugar a una estrategia diferenciada de atención.

Se considera que existen áreas de mejora en la interpretación de los criterios señalados en los Términos de Referencia para la valoración cuantitativa de las preguntas establecidas en la evaluación; ya que es importante mencionar que, dados los criterios referidos, la valoración cuantitativa asignada puede llegar a interpretarse por un lector externo no sólo como una baja calidad en los instrumentos analizados, sino como una inexistencia de documentos, lo cual no resulta correcto, puesto que dichos documentos sí existen y se han elaborado conforme a la normatividad existente. Por lo que, hubiese sido deseable que el equipo evaluador reconociera cada uno de los elementos descritos y señalar las áreas de mejora puntuales.

- Particularmente, la Dirección General de Análisis y Prospectiva considera que la definición del problema social que el Pp S017 atiende es un tema esencial para el diseño del programa. Por ello se señalan a continuación algunas afirmaciones categóricas por parte del equipo evaluador que no encuentran sustento en los documentos del programa, en particular en el diagnóstico del mismo:

  Se señala erróneamente que el diagnóstico establece que la situación de pobreza es el problema de la economía social. Ello no ocurre en ninguna parte del documento. Vale la pena señalar que en el reporte final de la evaluación se confunde el uso del concepto pobreza, ya que no se toma en cuenta que, desde el año 2008, en México la pobreza de manera oficial se mide con un enfoque multidimensional que considera, además del ingreso de los hogares, el ejercicio de los derechos sociales de la población y la cohesión social de la población.
  Se indica erróneamente que el diagnóstico no incluye un análisis de la población potencial por entidad federativa.
  Se señala erróneamente que el diagnóstico presenta una dualidad en las unidades de medida de las poblaciones potencial y objetivo. Las unidades de medida de ambas poblaciones son los Organismos del Sector Social de la Economía, lo cual queda claro en las definiciones que se presentan en el documento diagnóstico.

Por otra parte, resulta pertinente mencionar que, para el caso de los programas que realizan evaluaciones de diseño derivadas de una fusión, sería necesario incluir en el modelo de TdR definido por el CONEVAL criterios adicionales para valorar elementos de la integración operativa, normativa y presupuestal de los programas.

Consideraciones generales:

Con base en la **Estrategia Nacional de Inclusión, México Incluyente**, en la Secretaría de Desarrollo Social se está formulando el nuevo diseño de intervención que permita fortalecer el esquema de generación ingresos y promueva el apoyo a proyectos productivos. Esta intervención deberá considerar la visión del Desarrollo Social y el Fomento de la Economía Social, lo anterior, con la finalidad de focalizar los apoyos en zonas que requieran la generación de desarrollo regional, mediante el fortalecimiento de capacidades y entrega de apoyos a los Organismos del Sector de la Economía Social y para la inclusión en el Sector Social de la Economía de grupos cuyos integrantes presenten limitantes de ingreso.

Finalmente, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre las unidades responsables del programa y la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2016 y 2017 que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como el de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del Programa de Fomento a la Economía Social, instrumentando un diseño que contenga elementos para cumplir con las disposiciones, tanto de la Ley de la Economía Social y Solidaria como de la Ley General de Desarrollo Social.