
En cumplimiento de lo dispuesto en los numerales vigésimo quinto de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, 15 de los *Programas Anuales de Evaluación 2012 y 2013*, y 8 del *Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Informes y Evaluaciones a los Programas Federales de la Administración Pública Federal 2011*, se presenta la posición institucional de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad respecto de los resultados y de los principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas y recomendaciones contenidas en los informes de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012 y Específica de Costo-Beneficio practicadas al programa del FONAES y concluidas durante el ejercicio fiscal de 2012.

1. Comentarios Generales

Evaluación de Consistencia y Resultados

El evaluador externo realizó un desordenado análisis de gabinete de la información proporcionada por la unidad de evaluación del FONAES. De tal manera que no fueron organizados ni valorados plenamente los informes, manuales, reportes, registros, bases de datos, estudios, Reglas de Operación (ROP) y demás documentos señalados como fuentes mínimas de información a utilizar para dar respuesta a las preguntas incluidas en los diferentes temas de la Evaluación de Consistencia y Resultados.

Encima, el evaluador externo tampoco mantuvo un nivel de comunicación adecuado con la unidad de evaluación del FONAES, lo que habría servido para abordar en forma adecuada aspectos sustantivos sobre el diseño, planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de la población atendida y medición de resultados del programa.

Por otra parte, cuando el evaluador concluye que los criterios de elegibilidad contenidos en las ROP, si bien son claros, no tienen capacidad suficiente para cernir el volumen de solicitudes que se reciben, está confundiendo el objeto de la definición de dichos criterios, que no consiste en estimar la demanda potencial de apoyos, sino en establecer reglas transparentes que los interesados deben cumplir para acceder a los apoyos del programa.

De la misma manera, es incorrecto señalar que el método de selección de los beneficiarios del programa parte de un proceso de autoselección de los interesados y solicitantes, y que ello representa una amenaza en el sentido de que podría orientar los apoyos con un cierto grado de discrecionalidad.

La observancia de los criterios de elegibilidad de ningún modo implica grado alguno de discrecionalidad en el proceso de otorgamiento de apoyos. Efectivamente, la operación del FONAES, al igual que los demás programas federales, requiere del establecimiento y cumplimiento de criterios claros para el acceso a los apoyos que delimitan la población potencial y objetivo del programa.

Así, con base en criterios redistributivos, procurando la equidad y transparencia, y sin demérito de la eficiencia son destinados los recursos del programa para apoyar los proyectos productivos viables y sustentables de la población emprendedora con escasez de recursos, en actividades prioritarias de interés general que impulsan la generación de ocupaciones, promueven el desarrollo regional y territorial así como la articulación productiva.

Evaluación Específica de Costo-Beneficio

En el informe de la evaluación se presenta el análisis costo-beneficio inconcluso porque no son abordados por el evaluador externo los costos marginales en que incurriría el programa para generar unidades adicionales de impacto. Ciertamente, el tratamiento de los costos y efectos atribuibles al programa avanza hasta la obtención de los costos promedio por unidad de impacto verificada en la ocupación, ventas y utilidades de los negocios apoyados, pero no es completado el análisis con la valoración de los costos marginales correspondientes a la obtención de unidades adicionales de impacto para las variables señaladas. Registrándose, de esta manera, la omisión de uno de los elementos metódicos más importantes de este tipo de evaluación.

En consecuencia, el análisis comparativo de la relación costo-beneficio del FONAES con otros programas similares, a nivel nacional e internacional, también presenta la limitante metodológica de realizarse con base en los costos promedio por unidad de impacto en la ocupación, sin considerar los costos marginales. Por consiguiente, el evaluador externo no puede determinar en forma concluyente si resulta razonable o no en términos de costos continuar con el programa evaluado y ampliar la cobertura del mismo, como tampoco puede identificar alternativas más eficientes.

Mención aparte debe hacerse de la dificultad de llevar a cabo el análisis comparativo del FONAES con programas similares nacionales y de otros países, derivada de la falta de información disponible sobre estudios y evaluaciones de impacto y de costo-efectividad, apenas practicadas, de los programas sociales potencialmente comparables.

El análisis desarrollado con un diseño longitudinal de levantamiento de información en dos momentos en el tiempo, ex-ante previo a la entrega de los apoyos (2009, línea basal) y ex-post cuando se encontraban en operación los negocios apoyados (2011), constituye una importante aproximación para la evaluación de eficiencia del programa del FONAES que, sin embargo, deja pendiente la réplica de dicho modelo contrafactual a un período posterior de ejecución del programa que permita determinar en forma adecuada los costos marginales del impacto o efectos atribuibles al mismo.

2. Comentarios Específicos

Evaluación de Consistencia y Resultados

Recomendación: Se considera prioritario analizar la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones, de preferencia externas, que permitan elucidar si los beneficiarios seleccionados han sido bien elegidos, en principio, según las ROP y, de manera más importante, por el efecto que los apoyos han tenido en el impacto social y económico de los proyectos desarrollados. Para ello, sería de utilidad la revisión y

POSICIÓN INSTITUCIONAL

Evaluaciones Externas concluidas en 2012



Instituto Nacional de la Economía Social, Causahabiente
de la Coordinación General del Programa Nacional de
Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)
S-017 Programa de Fomento a la Economía Social



análisis de una muestra representativa de solicitudes de proyectos apoyados y no apoyados, definiendo metodologías robustas y bien sustentadas para evaluar dichos procesos de selección.

Comentario: La recomendación es improcedente por dos razones. Primera, porque se plantea realizar la comprobación de que los beneficiarios fueron seleccionados conforme a las ROP, procedimiento que no corresponde a una evaluación sino que reviste las características de una revisión de la efectividad de control interno institucional, función propia de los órganos de fiscalización. Y segunda, debe tenerse en cuenta que el objeto de una evaluación de impacto no consiste en valorar el proceso de selección seguido para el otorgamiento de apoyos, con este tipo de evaluación lo que se busca es determinar los efectos en la población atendida atribuibles al programa.

Recomendación: Se sugiere profundizar el conocimiento sobre los potenciales solicitantes que no llegan a presentar la solicitud de apoyo, esto es, personas o grupos de la población que podrían estar requiriendo el apoyo y que por alguna razón no es identificada por el Programa y desarrollar variables de análisis, criterios y mecanismos para realizar una efectiva jerarquización y priorización de la población que puede presentar solicitudes a FONAES.

Comentario: No es factible identificar los potenciales solicitantes de apoyo que no presentan su solicitud, cómo habría de advertirse su interés en el programa y de qué manera podría determinarse si cumplen con los criterios de elegibilidad. En todo caso, las personas interesadas realizan dentro de los plazos establecidos, en las convocatorias públicas del FONAES que son publicadas, el pre registro y registro de sus solicitudes de apoyo.

Asimismo, tampoco es conducente señalar la jerarquización y priorización de los potenciales solicitantes de apoyo, la población objetivo se encuentra claramente definida en las ROP con los criterios de elegibilidad que establecen reglas transparentes para el acceso a los apoyos del FONAES y delimitan la población potencial y objetivo del programa.

Evaluación Específica de Costo-Beneficio

Recomendación: Es recomendable que además de conservar la figura de los estudios de pre inversión como requisito para solicitar el apoyo AAAN de FONAES, las representaciones federales orienten a los probables beneficiarios, sobre las actividades localmente competitivas en las que se pueden lograr mejores resultados, y una tasa de sobrevivencia mayor. La Representación Federal podría avanzar en la elaboración de un catálogo de actividades localmente competitivas, enfocadas a emprendedores de bajos ingresos para poner a disposición de las representaciones estatales, y con ello facilitar la orientación en las decisiones de inversión de los probables beneficiarios.

Comentario: Resulta ambigua la forma como habrían de ser determinadas las actividades localmente competitivas por parte de las Representaciones Federales. Respecto de la viabilidad y sustentabilidad de los proyectos productivos apoyados, el programa del FONAES impulsa acciones de incubación de empresas sociales, a través de apoyos en especie consistentes en talleres de una o varias etapas (pre-incubación; incubación; y pos-incubación) mediante los cuales se forman capacidades

empresariales en emprendedores y se concretan ideas para el desarrollo de negocios, enfocando el proceso en aumentar las posibilidades de supervivencia de las empresas que se gestan.

Recomendación: La difusión del programa FONAES en instituciones de educación media superior localizadas en zonas de beneficiarios potenciales, favorecería la creación de nuevas empresas, contribuyendo a la generación de ocupaciones en el estrato de la población joven. Además, dichas instituciones podrían crear asociaciones estratégicas con incubadoras de negocios para jóvenes emprendedores, lo que facilitaría la atención a este estrato de población, así como la diversificación de actividades apoyadas y la sobrevivencia de los negocios mismos.

Comentario: La recomendación es inadecuada porque conlleva una duplicidad de acciones con el "Modelo Jóvenes Emprendedores" que impulsa el programa del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), dentro de la categoría de Nuevos Emprendedores e Incubadoras de Empresas. Además, la orientación del programa hacia estratos específicos de la población como son los jóvenes emprendedores, constituye una situación que se muestra divergente con la definición de población objetivo del FONAES contenida en sus Reglas de Operación.

Resumen de los Aspectos Susceptibles de Mejora

Clasificación	Número de ASM
Total	4
Específicos	4
Institucionales	0
Inter-institucionales	0
Inter-gubernamentales	0
Prioridad	
Alta	0
Media	4
Baja	0
Debilidades o recomendaciones descartadas	4

3. Referencia a las fuentes de información utilizadas

- Informe de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
- Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)

POSICIÓN INSTITUCIONAL Evaluaciones Externas concluidas en 2012

Instituto Nacional de la Economía Social, Causahabiente
de la Coordinación General del Programa Nacional de
Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)
S-017 Programa de Fomento a la Economía Social



-
- Informe de la Evaluación Específica de Costo-Beneficio 2011-2012 del Programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
 - Términos de Referencia de la Evaluación Específica de Costo-Beneficio 2011-2012 del Programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
 - Reglas de Operación del FONAES para los ejercicios fiscales 2009, 2011 y 2012.

4. Referencia a las unidades y responsables que participaron en su elaboración

Dirección General de Planeación y Evaluación adscrita al Instituto Nacional de la Economía Social, causahabiente de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.