

# Evaluación Integral de la Secretaría de Economía 2011-2012





Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

**DIRECTORIO  
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN  
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

**INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014**

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

**SECRETARÍA EJECUTIVA**

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Edgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

### **EQUIPO TÉCNICO**

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Manuel Triano Enríquez

Germán Paul Caceres Castrillón  
Luis Fernando Cervantes García Rulfo  
Liv Lafontaine Navarro  
Manuel Lemas Valencia  
Florencia Leyson Lelevier  
Haydeé Macías Enciso  
Luis Gerardo Mejía Sánchez  
David Tonatiu Moreno González  
Maricela Pestaña Bautista  
Janet Zamudio Chávez  
Michelle Adriana Zempoalteca Nava

### **CONSULTOR EXTERNO**

Este documento fue elaborado con base en un insumo de Investigación en Salud y Demografía, S.C.

### **Agradecimientos**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la dependencia en la revisión de este documento.

---

Evaluación Integral de las Dependencias de la Administración Pública Federal Asociadas al Desarrollo Social 2011-2012. Secretaría de Economía.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160  
Colonia San Ángel Inn  
CP. 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. Secretaría de Economía*. México, D.F. CONEVAL, 2013.

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA</b> .....	6
Situación nacional .....	6
Bienestar económico a nivel nacional .....	7
Bienestar económico en las entidades federativas .....	8
Situación general de las condiciones económicas a nivel nacional .....	10
Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) .....	15
Características del empleo .....	16
Competitividad laboral y productividad empresarial .....	16
<b>2. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL</b> .....	17
Creación de empresas y fortalecimiento de su productividad para fomentar la generación de empleo .....	19
Estímulo y fomento de actividades específicas y desarrollo de nuevas empresas .....	23
<b>3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011</b> .....	24
Presupuesto .....	25
Cobertura .....	25
<b>4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN</b> .....	27
Evaluaciones a los programas .....	27
Aspectos Susceptibles de Mejora .....	29
Buenas Prácticas en materia de monitoreo y evaluación .....	31
<b>5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES</b> .....	31
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	34
<b>ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE LA SE</b> .....	35

## INTRODUCCIÓN

México logró numerosos avances en materia de desarrollo social en las últimas décadas. Indicadores asociados al rezago educativo, el acceso a la salud o la calidad y espacios adecuados de la vivienda, por ejemplo, mejoraron de manera sustantiva de 1990 a la fecha.

Sin embargo, nuestro país aún enfrenta retos importantes. Entre los más relevantes pueden mencionarse abatir el nivel de la pobreza extrema, reducir la desigualdad social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos. Por ello, cada día cobra mayor relevancia identificar qué acciones de política pública funcionan mejor y cuáles son sus áreas de oportunidad, así como el disponer de alternativas viables para su implementación con el fin de lograr mejores resultados.

Con este fin, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó la Evaluación Integral de la Secretaría de Economía (SE). Su objetivo es ofrecer a los ciudadanos y a los tomadores de decisiones un diagnóstico de la problemática del sector, así como un panorama integrado de las actividades de los programas, sus resultados, fortalezas, retos y áreas de oportunidad.

Esta evaluación se elaboró con base en el análisis de los programas que fueron objeto de una Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012; no obstante, cuando fue posible y pertinente, también se consideró información de otros programas, estudios, publicaciones y evaluaciones.

La primera sección de esta evaluación contiene un diagnóstico de las problemáticas que atiende la Secretaría de Economía. El apartado inicia con la descripción de la situación del la pobreza a nivel nacional y de la dimensión de bienestar económico en las entidades federativas, para después presentar el panorama económico en términos de variables clave. En la segunda sección se describen los programas de la dependencia, así como algunos de sus principales resultados, retos, fortalezas y avances. En la tercera se muestra el cambio del presupuesto y cobertura de los programas entre 2008 y 2011; enseguida se identifican avances y retos en materia de monitoreo y evaluación de los programas de la dependencia para, por último, presentar ejemplos de buenas prácticas internacionales relacionadas con la atención a las problemáticas que atiende la dependencia.

Con esta Evaluación Integral de la Secretaría de Economía, el CONEVAL espera contribuir al fortalecimiento de las políticas y programas asociados al desarrollo social para que los mismos se enfoquen con mayor precisión en los resultados esperados.

## 1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA

En los últimos años la economía mexicana goza de un entorno de estabilidad, tanto macroeconómica, con inflación anual entre tres y cuatro por ciento, bajas tasas de interés, estabilidad cambiaria y equilibrio de finanzas públicas, como en sus relaciones con el exterior, aunque predomina un bajo nivel de actividad económica. Sin embargo, no se ha registrado una tasa crecimiento económico, capaz de generar suficientes empleos formales de calidad, lo que ha derivado en problemas en el mercado laboral, como desocupación, subocupación, informalidad, bajos salarios y emigración, entre otras razones porque el flujo anual de inversiones productivas es insuficiente para generar más y mejores empresas y emprendedores.

Se estima en poco más de un millón el número de nuevos entrantes a la fuerza de trabajo cada año, y la cifra de nuevos trabajadores registrados en el IMSS no ha sobrepasado 600 mil por año. Esto trae como consecuencia que muchos jóvenes queden subempleados, se ocupen en el sector informal, o emigren a los Estados Unidos, causando un uso ineficiente del factor trabajo, lo que impide que la población mejore sus condiciones de bienestar a través de un empleo que le garantice un ingreso estable y permanente, con prestaciones sociales.

Con objeto de caracterizar estas problemáticas a continuación se describen cada uno de estos fenómenos. La exposición comienza con la situación de la pobreza a nivel nacional, se presenta también un análisis del bienestar económico en las entidades federativas, así como un panorama económico general.

### Situación nacional

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, en este mismo periodo es importante destacar que el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5 y que la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas entre 2008 y 2010.

El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) como del de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010).

**Cuadro 1. Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México, 2008 y 2010**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
<b>Bienestar</b>						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

La medición de la pobreza en 2008 y 2010 puede consultarse en, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

### Bienestar económico a nivel nacional

La metodología para medir la pobreza incorpora dos umbrales de ingreso. El primero es la línea de bienestar, la cual se determina como la suma de los costos de la canasta alimentaria y la no alimentaria; el segundo umbral es la línea de bienestar mínimo que equivale exclusivamente al costo de la canasta alimentaria. Estas líneas permiten distinguir el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Entre 2008 y 2010, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar se elevó en tres puntos a nivel nacional (cuadro 1). Asimismo, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo<sup>1</sup> creció 2.7 puntos porcentuales.

En las áreas urbanas el porcentaje de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar fue de 45 por ciento en 2008 y alcanzó 48 por ciento en 2010, en las áreas rurales pasó de 63 a 66 por ciento.

Si se observa la evolución del ingreso en el largo plazo, se encuentra que entre 1992 y 2010 (con base en la ENIGH), el ingreso real neto total per cápita se mantuvo constante (quizá incluso con una reducción marginal). Esto implica que será difícil reducir la pobreza si no se llevan a cabo políticas para incrementar el ingreso real de la población. La evolución del mercado laboral tiene efectos directos sobre la dimensión del ingreso en la medición de la pobreza. Su reducción se desprenderá, en buena medida, de las mejoras en el mercado laboral y, de manera más general, en la capacidad de la economía de lograr niveles adecuados de crecimiento sostenido y estable.<sup>2</sup>

### Bienestar económico en las entidades federativas

La entidad federativa con el mayor porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar, tanto en 2008 como en 2010, era Chiapas (gráfica 1). Este era, también, el único estado del país con más del 80 por ciento de su población con ingreso inferior a dicha línea. Después de Chiapas, había un grupo de 15 entidades federativas en las que más de la mitad de su población se encontraba en esta situación.

En contraste, el estado con la proporción más pequeña de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar, tanto en 2008 como en 2010, fue Nuevo León.

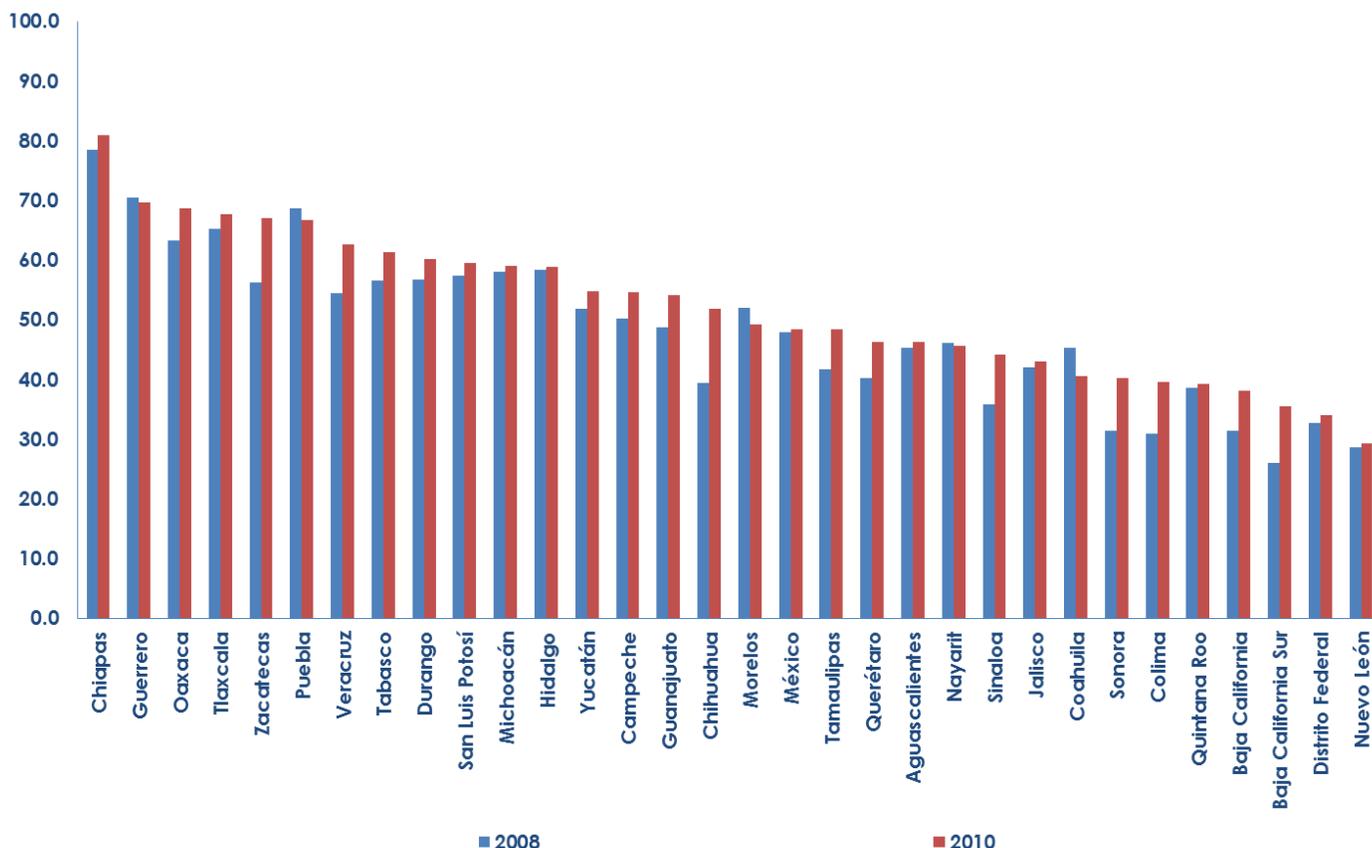
Al comparar 2010 con 2008, se observa que el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar aumentó en 27 estados. Sólo en Coahuila (disminución de 4.7 por ciento), Morelos (disminución de 2.8), Puebla (disminución de 1.9) y Guerrero (disminución de 0.9) se redujo la proporción de personas en esta situación.

---

<sup>1</sup> Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en \$978 pesos por persona para el ámbito urbano y en \$684 pesos por personas para el ámbito rural.

<sup>2</sup> También es importante destacar el papel redistributivo del sistema fiscal de impuestos y transferencias para modificar la relación entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible de los hogares. En términos puramente contables, las principales transferencias monetarias (Oportunidades y PROCAMPO) permiten a una parte de la población de bajos ingresos alcanzar la línea de bienestar mínimo.

**Gráfica 1. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar por entidad federativa, México, 2008 y 2010**



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

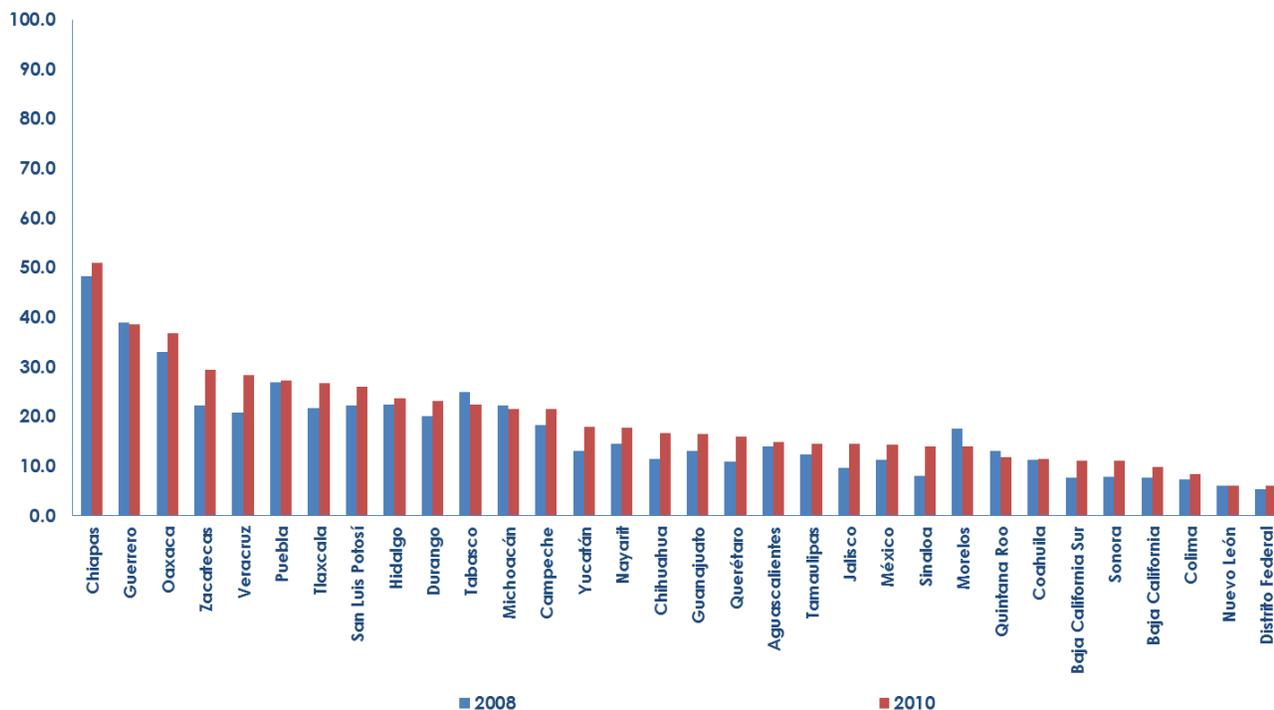
La entidad federativa con el mayor porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, tanto en 2008 como en 2010, también era Chiapas (gráfica 2). De igual forma, este era el único estado del país con más del 50 por ciento de su población con ingreso inferior a dicha línea en 2010. Después de Chiapas, había un conjunto de 12 entidades federativas en las que entre el 20 y el 40 por ciento de su población se encontraba en esta situación.

En contraste, los estados con la proporción más pequeña de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar, tanto en 2008 como en 2010, fueron Distrito Federal, Nuevo León, Colima y Baja California.

El porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo aumentó en 26 estados. Sólo en Morelos (disminución de 3.5 por ciento), Tabasco (disminución de 2.5), Quintana Roo (disminución de 1.2), Michoacán (disminución de 0.07), Guerrero (disminución

de 0.4) y Nuevo León (disminución de 0.1) se redujo la proporción de personas en esta situación.

**Gráfica 2. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo por entidad federativa, México, 2008 y 2010**



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

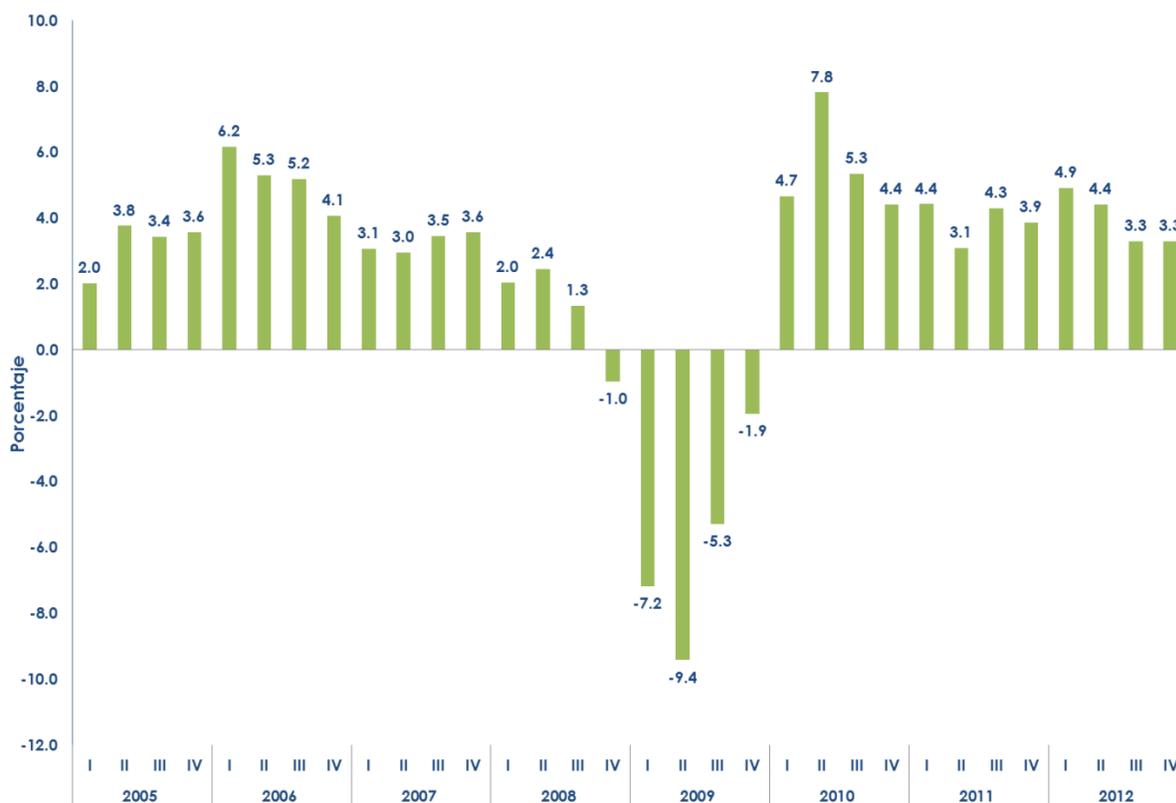
### Situación general de las condiciones económicas a nivel nacional

México tuvo tasas de crecimiento económicas positivas entre 2005 y el tercer trimestre de 2008, pero a partir del cuarto trimestre de éste año y durante todos los trimestres de 2009 el crecimiento económico fue negativo, lo cual sucedió en el contexto de la crisis económica que afectó al sistema financiero mundial en ese periodo (gráfica 3). El Producto Interno Bruto (PIB) de 2009 cayó 6.0 por ciento respecto al del año anterior.

Las tasas de crecimiento volvieron a ser positivas a partir de 2010, alcanzaron una tasa anual de 7.8 por ciento en el segundo trimestre de ese año y desde entonces siguen positivas, pero a un nivel menor. A diferencia de lo que pasa en algunos países de Europa, la recuperación de la economía mexicana, después de la crisis financiera de 2009, ha sido más sólida.

Es importante reconocer que la evolución de la economía mundial, especialmente de la norteamericana, tiene una influencia importante sobre las fluctuaciones en el crecimiento económico de México.

**Gráfica 3. Crecimiento del Producto Interno Bruto trimestral  
Primer trimestre de 2005 a cuarto trimestre de 2012  
(Variación porcentual respecto del mismo trimestre del año anterior)**

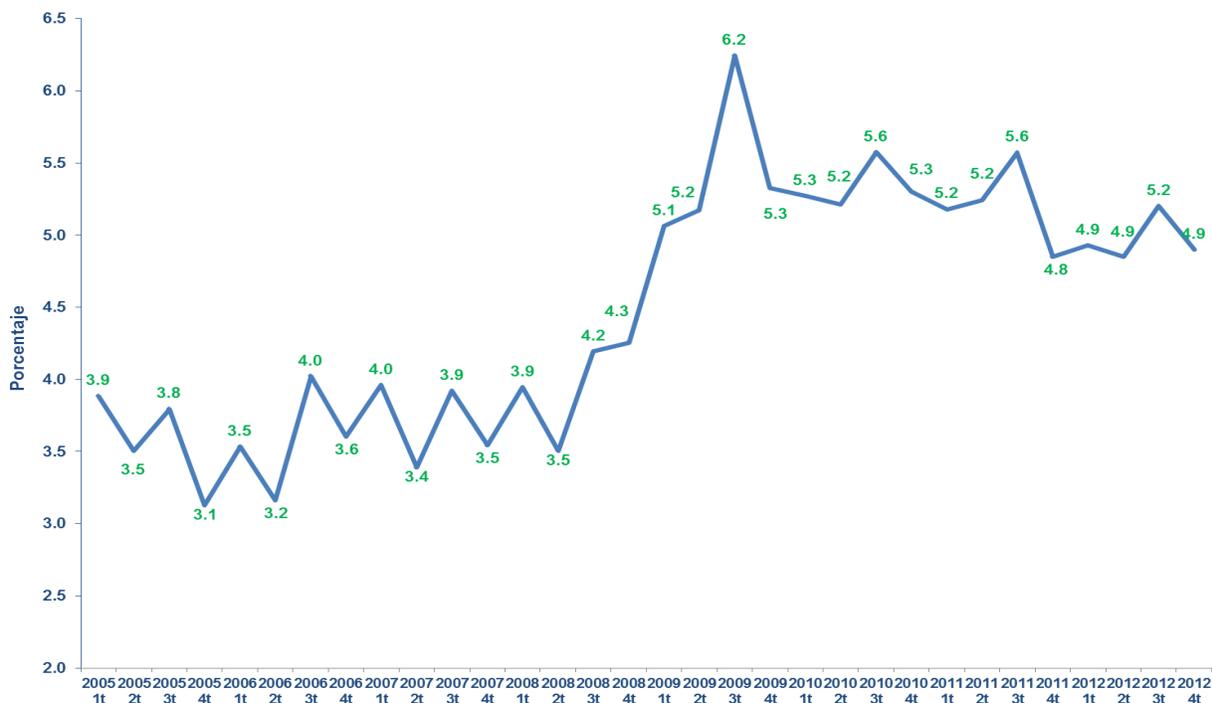


Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI.

Uno de los mayores efectos del desempeño de la economía sobre los ciudadanos se da a través del mercado laboral. El mercado laboral en México se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios exiguos para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad, inestabilidad, baja cobertura de los riesgos sociales y una alta tasa de informalidad. Otro elemento distintivo es que, en contraste con otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y a pesar de que aumentó en los últimos años, el nivel de la tasa de desocupación se mantiene bajo, aunque existe un alto nivel de subocupación (8.3 por ciento promedio en 2008-2012). Asimismo, el número de empleos netos creados entre 2008 y 2012 ha sido insuficiente para que los

jóvenes que se incorporan año con año a la fuerza de trabajo encuentren una opción en el mercado formal.

**Gráfica 4. Tasa de desocupación trimestral  
Primer trimestre 2005 - tercer trimestre 2012**



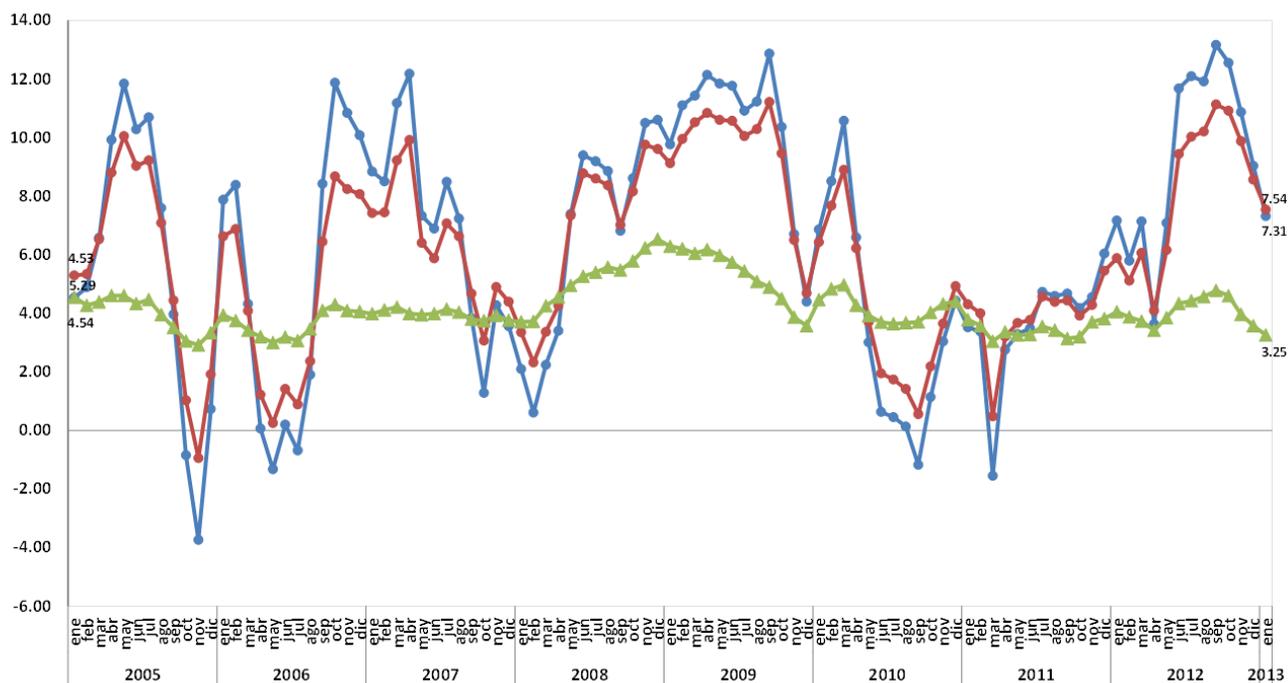
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE-INEGI.

La tasa de desocupación promedio entre 2005 y el segundo trimestre de 2008 fue de 3.6 por ciento; sin embargo, en el tercer trimestre de 2008 ésta aumentó a 4.2 por ciento, 0.7 puntos porcentuales más con respecto al trimestre inmediato anterior (gráfica 4). A partir del tercer trimestre de 2008 y hasta el tercer trimestre de 2009 mostró una tendencia creciente, con la mayor contracción en el empleo en el tercer trimestre de 2009, cuando alcanzó una tasa de desocupación de 6.2 por ciento. Si bien las tasas de desocupación se redujeron después de 2010 respecto a la observada en el tercer trimestre de 2009, éstas se han mantenido por encima de las registradas antes de 2009. En el tercer trimestre de 2012 fue de 5.2 por ciento, mientras que para el mismo trimestre de 2007 fue de 4.0 por ciento. Es importante destacar que si bien las tasas trimestrales de crecimiento de la economía después de 2010 han sido mayores que el crecimiento que se observó previo a la crisis, la recuperación del mercado laboral ha sido más lenta, de ahí que la tasa de desocupación sea mayor ahora que la observada antes de la crisis financiera.

El crecimiento en los precios de los alimentos ha tenido un efecto importante en el poder adquisitivo de los ingresos laborales a partir del tercer trimestre de 2008 (gráfica 5). Hasta

antes de abril 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio. Durante los primeros meses de 2012 la volatilidad de los precios de los alimentos regresó a los niveles previos a la crisis; sin embargo, a partir de junio crecieron de nuevo a niveles similares a los de 2009. Debido a que los salarios en general se ajustan con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida importante del poder adquisitivo del ingreso.

**Gráfica 5. Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) enero 2005 – enero 2013**



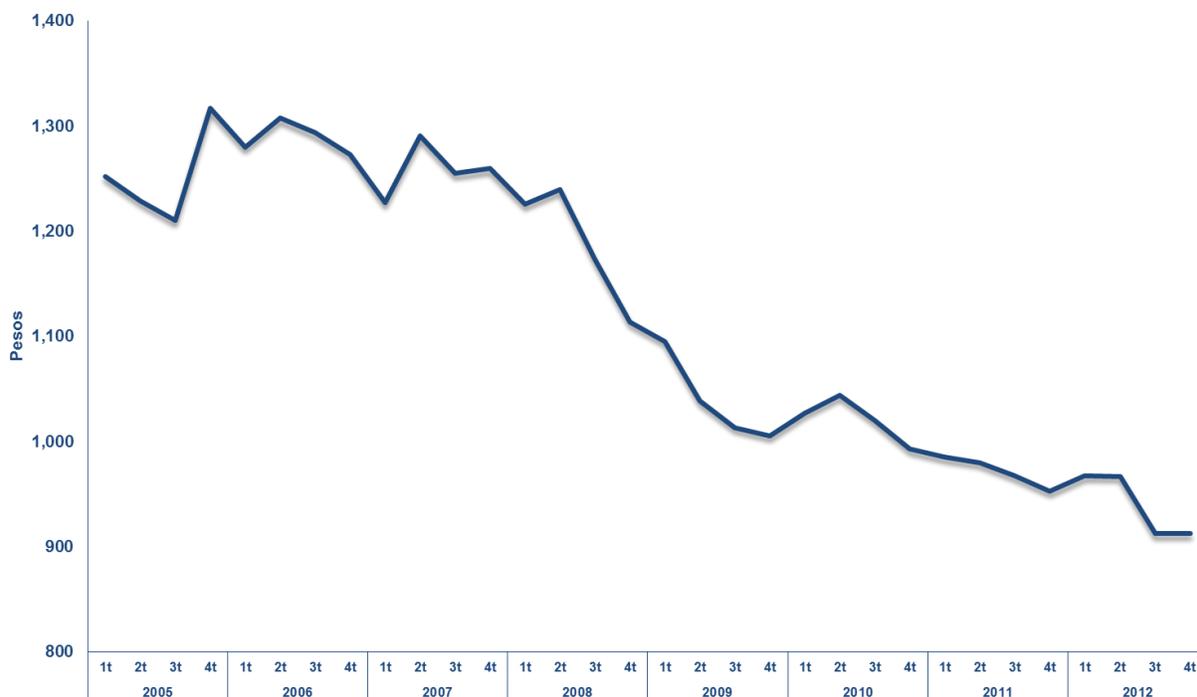
\* Valor porcentual per cápita con respecto al mismo mes del año anterior.

—●— Rural —●— Urbano —▲— INPC

Fuente: elaboración del CONEVAL con información reportada por INEGI.  
Nota: estimaciones con INPC base segunda quincena de 2010.

Tanto la evolución de la economía, como la de los precios de los alimentos tuvieron un efecto importante sobre el ingreso laboral real en el país. El valor real del ingreso por trabajo (deflactado con el índice de precios de los alimentos) disminuyó de manera pronunciada a partir de mediados de 2008 y, aunque se estabilizó durante 2011, no ha retomado su nivel previo a la crisis (gráfica 6).

**Gráfica 6. Ingreso por trabajo per cápita  
(pesos del primer trimestre 2005 deflactado con precios de la canasta alimentaria)**

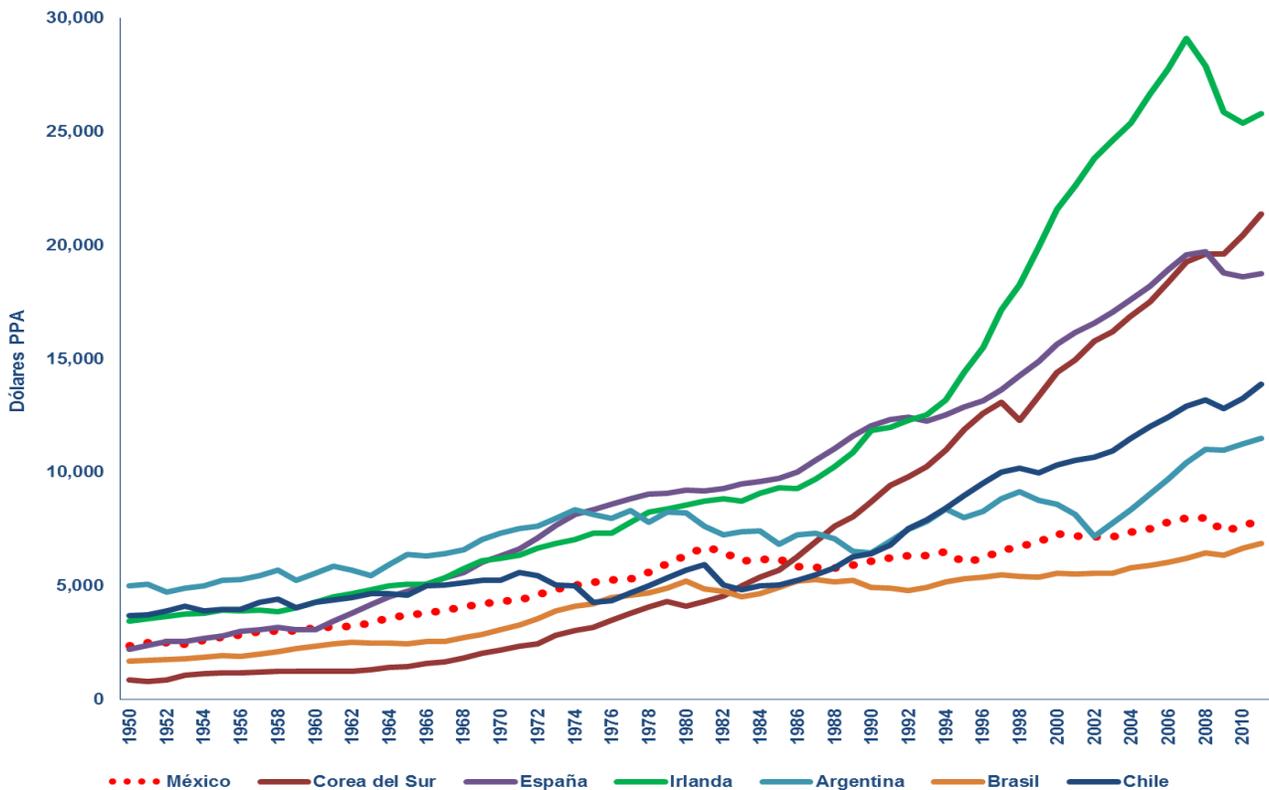


Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, reportada por INEGI.

En la coyuntura 2008-2009, la crisis financiera internacional y la volatilidad en los precios de los alimentos fueron los causantes principales de la reducción del poder adquisitivo de los ingresos laborales en México. Aunque hay una recuperación general en los diferentes indicadores económicos, ésta no ha sido sostenida ni suficiente para regresar a la situación registrada antes de 2008. Para comprender la evolución de las condiciones económicas en México debe considerarse también el panorama en el largo plazo. En esta perspectiva, el crecimiento del PIB per cápita anual promedio del país de 1990 a la fecha fue de sólo 1.2 por ciento, que contrasta con las tasas históricas de crecimiento entre 1940 y 1980; además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), el ingreso laboral promedio real en el país no ha crecido entre 1992 y 2010. Si se toma en cuenta el periodo 1950-2011 y, además, el contraste se realiza con otros países que tenían un PIB similar al de México en 1950 (gráfica 7), lo que se observa es que la economía mexicana tampoco ha tenido un buen desempeño en comparación con éstos ni ha mejorado suficientemente en el largo plazo. Durante este periodo, el crecimiento anual promedio del PIB per cápita fue de sólo 2 por ciento, lo cual contrasta con tasas claramente mayores de países como Chile, España, Corea del Sur, o Irlanda. Si en vez de 2 por ciento, el

crecimiento hubiera sido de 3 por ciento en este mismo periodo, en 2010 el PIB per cápita de México sería de 25,219 dólares en vez de los 14,151 dólares que tuvimos en ese año. Es decir, el nivel de ingresos promedio de los mexicanos hubiera sido en 2010, 78 por ciento más alto al que tuvimos y seguramente la pobreza sería mucho menor a la que hoy tenemos.

**Gráfica 7. Comparación del Producto Interno Bruto per cápita de México con seis países 1950-2010**



Fuente: "Historical Statistics of the World Economy", Angus Maddison y Fondo Monetario Internacional (2012).

Nota: La gráfica está expresada en dólares Geary-Khamis (también conocidos como dólar internacional o dólar PPA –Paridad del Poder Adquisitivo) de 1990.

### Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)

En México, el 99.6 por ciento de las unidades económicas son micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que generan 52 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y el 72 por ciento del empleo (CONEVAL, 2012). Al ser las MYPIMES la principal fuente de empleo, su crecimiento y fortaleza son fundamentales. Sin embargo, enfrentan obstáculos para su crecimiento, como el acceso al financiamiento. Según la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio del Banco de México, las principales causas de que las

empresas no soliciten crédito bancario son restricciones en las condiciones de acceso al crédito, deterioro en la situación actual de la empresa y las altas tasas de interés (CONEVAL, 2011a). De esta forma, empresarios con escaso capital pueden enfrentar una “trampa de pobreza” porque no cuentan con garantías, por lo tanto, tienen menor posibilidad de conseguir financiamiento externo para expandir su empresa de modo que puedan aprovechar las economías de escala y acceder a sectores productivos de alta rentabilidad. Esto explica parcialmente la baja generación de valor agregado, la dificultad de salir de la pobreza y contribuir a generar un mercado interno fuerte y dinámico (CONEVAL, 2011b).

### Características del empleo

De modo general, las características del empleo en algunos grupos de población de nuestro país se distingue por altos niveles de rotación, ausencia de seguros de desempleo (lo que explica en gran medida las tasas bajas de desocupación), trabajadores que desempeñan jornadas largas, muy superiores a las laboradas en otros países de la OCDE,<sup>3</sup> condiciones desfavorables hacia las mujeres,<sup>4</sup> salarios bajos (59.4 por ciento de la población ocupada percibía menos de tres salarios mínimos y 74.4 por ciento menos de cinco, al primer trimestre de 2012) y elevado porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de seguridad social, que es una de las acepciones de informalidad (este porcentaje aumentó de 59.4 por ciento en el segundo trimestre de 2008 a 64.4 por ciento en el primer trimestre de 2012) (CONEVAL, 2012).

### Competitividad laboral y productividad empresarial

La productividad laboral de México es baja con relación a la de los países miembros de la OCDE.<sup>5</sup> La tasa de crecimiento del país fue -0.7 y -5.0 por ciento en 2008 y 2009, respectivamente. Esta tasa es menor a la promedio en la OCDE (-0.1 y -1.6 por ciento, respectivamente). A pesar de que en 2010 México creció 3.7 por ciento y estuvo por arriba del promedio de la OCDE (2.9 por ciento), aún está lejos de compensar las pérdidas acumuladas (CONEVAL, 2012).

Finalmente, una problemática considerada y que atañe al bienestar económico y generación de ingresos, es la competitividad empresarial. De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2011-2012 del Foro Económico Mundial, México se encuentra en la

<sup>3</sup> En promedio, los mexicanos trabajan casi 10 horas al día (remuneradas y no remuneradas), en comparación con un promedio de la OCDE de poco más de ocho horas.

<sup>4</sup> La diferencia del tiempo invertido en trabajo no remunerado entre mujeres y hombres en México es de 4 horas y 21 minutos, la mayor diferencia de la OCDE, donde la brecha promedio es de dos horas y 28 minutos. Además, la participación laboral de las mujeres mexicanas es relativamente baja en comparación con la de los hombres.

<sup>5</sup> La OCDE calcula que la productividad laboral en 2011 en México representa el 33.4 por ciento de la productividad laboral en los Estados Unidos, la productividad más baja en la OCDE y menos de la mitad del promedio de los países miembros 74.0 por ciento.

posición 58 en competitividad de 142 países y con respecto al periodo 2009-2010 avanzó dos posiciones (lugar 60) y respecto a 2010-2011 avanzó ocho lugares (lugar 66). Entre los principales factores que se ha propuesto que afectan la competitividad en México están la burocracia gubernamental, el acceso al financiamiento, la inseguridad y la regulación laboral (CONEVAL, 2012).

## 2. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

En esta sección se presentan los programas de la Secretaría de Economía, así como algunos de sus principales avances y retos en 2011-2012. La exposición se lleva a cabo de acuerdo con las temáticas a las que se identificaron que se dirigen los programas (cuadro 2).

**Cuadro 2. Programas de la Secretaría de Economía por grupo temático, 2011**

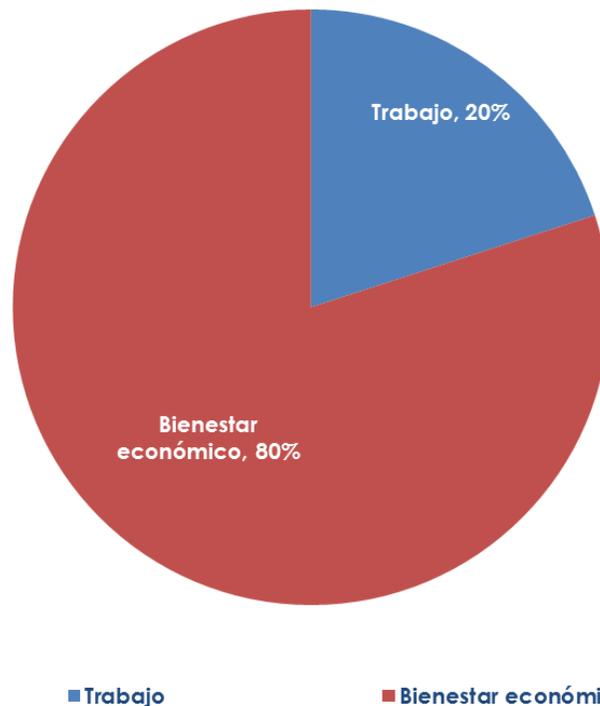
<b>Temática</b>	<b>Programas</b>
Creación de empresas y fortalecimiento de su productividad para fomentar la generación de empleo	1. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
	2. Fomento a la Economía Social (FONAES)
	3. Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)
	4. Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)
	5. Creación de empleo en Zonas Marginadas (PCEZM)
Estímulo y fomento de actividades específicas y desarrollo de nuevas empresas	6. Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (PROIND)
	7. Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)
	8. Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)
	9. Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera (Fondo ProMéxico)
	10. Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)

Fuente: elaboración propia con base en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012.

La SE contaba en 2011 con 13 programas presupuestarios, de los cuales 10 participaron en una Evaluación de Consistencia y Resultados en 2012-2013.

Con respecto a la atención de los programas por derecho social o dimensión de bienestar económico<sup>6</sup>, dos instrumentos atienden directamente el derecho social al trabajo, mientras que los ocho restantes se dirigen a la dimensión de Bienestar Económico (gráfica 8).

**Gráfica 8. Programas de la Secretaría de Economía por derecho social o dimensión del bienestar económico a que se vincula, México, 2011**



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Acciones y Programas Federales de Desarrollo Social 2011.

Dentro de las fortalezas identificadas en los programas de la SE se encuentra, en primer término, el trabajo realizado para definir las reglas de operación, que incluyen las características que los individuos deben cumplir para ser objeto de la ayuda, así como el importante número de convenios de colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil, universidades, instituciones micro financieras y otros grupos para coadyuvar en la localización de beneficiarios.

Las áreas de oportunidad identificadas en este grupo de programas son las siguientes. La definición de la población objetivo que se debe a que las fuentes de información utilizadas para identificar población potencial y objetivo son por lo general los censos nacionales, pero estos no contienen información suficiente para discriminar con claridad entre la población potencial para ser atendida y la que no lo es; por ejemplo, al tomar la variable ingreso, o la

<sup>6</sup> Véase el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social.

condición de actividad, incluso hay variables de los censos que han cambiado o que ya no se preguntan. Adicionalmente, sólo con la información censal no es posible ubicar con precisión las zonas en donde debe focalizarse un apoyo.

Otra área de oportunidad es la planeación estratégica de los programas, aunque todos tienen metas anuales y tienen la fortaleza de contar con reglas de operación bien documentadas. Es también área de oportunidad, hacer evaluaciones que permitan determinar el resultado que logra el programa, es decir, cuantificar la creación de empresas, en especial por parte de mujeres rurales o microempresarios, y en términos de ayuda al empleo y al ingreso de las personas, así como estimar el nivel de sobrevivencia. Se ha detectado que es necesario revisar, y en algunos casos construir, la definición de población objetivo, a fin de dimensionar el tamaño de la necesidad que se debe atender, por lo que es recomendable hacer una estimación adecuada. Tan sólo al considerar las unidades económicas identificadas por los censos, con 50 personas ocupadas o menos, esto es, las que constituyen el universo de pequeños y medianos establecimientos, un total de poco más de cinco millones, se obtiene una idea de la dimensión del reto para definir la población objetivo. En este sentido, sería de mucha ayuda establecer zonas geográficas como el universo de población potencial, en lugar de la definición actual amplia de pequeñas y medianas empresas.

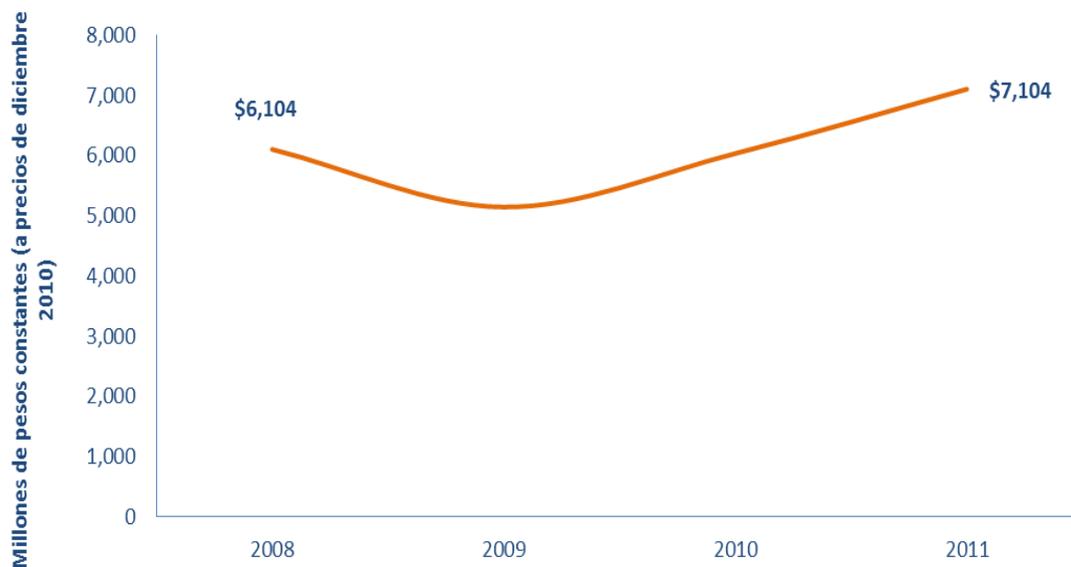
Por último, cabe señalar que el diseño de los programas de financiamiento de actividades productivas o microcréditos de la Secretaría de Economía no es único. Se identificaron intervenciones de otras dependencias de la Administración Pública Federal que, de manera similar, otorgan este tipo de apoyos. Tal es el caso del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Programa de Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social y de los programas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano como el Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos y el Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras. En este sentido, resulta necesario establecer y fortalecer los canales de coordinación con las dependencias antes señaladas con la finalidad de evitar coincidencias e identificar sinergias que permitan un mejor diseño, planeación y gestión de las políticas públicas. Asimismo, se recomienda enfatizar los esfuerzos para aumentar las capacidades productivas de los productores pobres respecto a la comercialización, pues es ahí donde los programas productivos han tenido fallas importantes.

### **Creación de empresas y fortalecimiento de su productividad para fomentar la generación de empleo**

Los programas de la Secretaría de Economía dirigidos a la creación de empresas y al fortalecimiento de su productividad para fomentar la generación de empleo que tuvieron Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012 eran cinco (cuadro 2).

El Fondo PYME<sup>7</sup> otorga apoyo económico para capacitación y consultoría, equipamiento e infraestructura, y promoción, con la finalidad de fomentar la creación, consolidación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y el fortalecimiento de su productividad para promover el crecimiento económico. Los apoyos particulares pueden diferir en sus montos y porcentajes máximos de apoyo dependiendo de la categoría y subcategoría a la que corresponden.

**Gráfica 9. Gasto ejercido por Fondo PyME, México, 2008-2011**

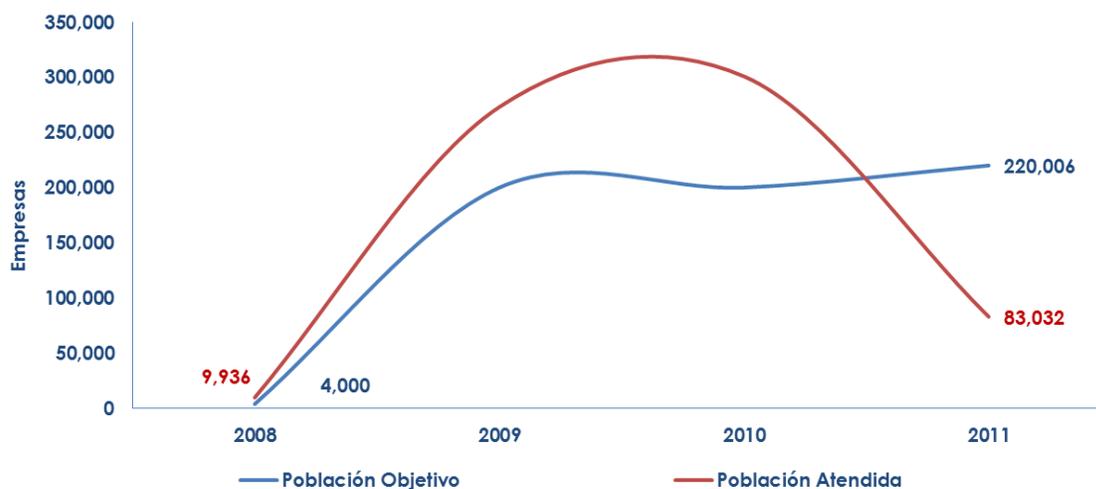


Fuente: Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y Cuenta de la Hacienda Pública.

El gasto ejercido por Fondo PyME aumentó 16 por ciento entre 2008 y 2011, al pasar de 6,105 millones de pesos a 7,104 millones de pesos entre dichos años (gráfica 9). Su crecimiento no fue lineal, pues en 2009 disminuyó en 15 puntos porcentuales respecto al año anterior.

La población objetivo de Fondo PyME aumentó de cuatro mil empresas que se buscaba atender en 2008 a 220,004 empresas en 2010; mientras que la población atendida siguió un comportamiento de "U" invertida en dicho lapso, pues pasó de 9,934 empresas atendidas en 2008 a 300,601 en 2010 para después disminuir a 83,032 en 2011 (gráfica 10).

<sup>7</sup> A inicios de 2013, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa se extinguió, con base en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, y las atribuciones, facultades y funciones que las disposiciones jurídicas aplicables confieren a la misma y a las Direcciones Generales que le son adscritas, serán ejercidas directamente por el Instituto Nacional del Emprendedor. Dado que la Unidad Responsable del Fondo PYME era la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, este programa pasó a ser operado por el Instituto Nacional del Emprendedor.

**Gráfica 10. Cobertura del Fondo PyME, México, 2008-2011**

Fuente: Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

En cuanto a los resultados del programa, en 2008-2009, el 75 por ciento de las empresas beneficiadas por el Fondo PYME incrementaron su productividad en 6 por ciento mientras que las no beneficiadas en 1.8 por ciento. Asimismo, las empresas apoyadas aumentaron sus ventas anuales en 158,141 pesos, en promedio, y las no apoyadas disminuyeron sus ventas en 85,145 pesos (ITESM, 2009).

Sin embargo, las micro, pequeñas y medianas empresas apoyadas no reportaron crecimiento en su planta laboral. Para observar los efectos en la generación de empleos, se recomienda revisar la medición de resultados. El programa ha mostrado resultados positivos, sin embargo, no cuenta con un documento de análisis de alternativas que determine que su tipo de intervención es más eficaz que otro tipo de intervenciones públicas.

El Programa del Fomento a la Economía Social (FONAES)<sup>8</sup> otorga apoyos económicos (capital de inversión, capital de trabajo y/o capacitación y asesoría técnica) para abrir o ampliar un negocio hasta por un millón de pesos o como garantía de crédito destinado a abrir o ampliar un negocio hasta por seiscientos mil pesos, así como para generar capacidades empresariales, con la finalidad de generar empleos en la población de bajos ingresos a través del financiamiento de proyectos productivos. Hasta 2013, el FONAES apoyará a personas físicas, grupos o empresas sociales; sin embargo, de acuerdo con la Ley

<sup>8</sup> En 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Economía Social y Solidaria, misma que dispone la creación del Instituto Nacional de la Economía Social asumiendo las funciones e integrándose con los recursos financieros, materiales y humanos que actualmente están asignados a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, responsable del Programa del Fomento a la Economía Social (FONAES). En este sentido, el FONAES queda a cargo del INAES, mismo que tiene el objetivo de instrumentar políticas públicas de fomento al sector social de la economía y será a través del FONAES que propiciará condiciones favorables para el crecimiento y la consolidación del mismo.

de la Economía Social y Solidaria, el FONAES atenderá iniciativas productivas del sector social de la economía mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, el desarrollo, la consolidación y la expansión de organismos del sector social de la economía y la participación en esquemas de financiamiento social.

En 2010, el FONAES reportó haber ayudado a generar 20,974 ocupaciones en ese año y, de acuerdo con el programa, tal cifra corresponde al 37 por ciento de todas las ocupaciones generadas en el segmento de micronegocios de bajos ingresos. El porcentaje de unidades que siguen operando al cabo de tres años de recibir apoyo del FONAES —para abrir o ampliar su negocio—, asciende al 85 por ciento. Sin embargo, no es posible atribuirle los resultados exclusivamente al programa.

Un reto del programa es fortalecer la identificación, definición y diagnóstico de la problemática que busca resolver, así como la definición y cuantificación de sus poblaciones.

Por otro lado, los grupos de escasos recursos en áreas urbanas y el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano se atienden mediante el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR). Estos programas entregan apoyos crediticios y no crediticios a las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF). Los apoyos crediticios son para sustentar líneas de crédito a la población de escasos recursos y los no crediticios consisten en asistencia técnica y capacitación, y adquisición de infraestructura informática. Por su parte, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales atiende sólo a mujeres en el sector rural, mientras que el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, operado mediante el Fideicomiso del Programa (FINAFIM), atiende a hombres y a mujeres en zonas rurales y urbanas. Cabe señalar que la población atendida del PRONAFIM de 2008 a 2011 son, en promedio, más del 80 por ciento mujeres. En este sentido, se recomienda analizar la conveniencia de fusionar los fideicomisos (FINAFIM y FOMMUR) que opera el programa. Es importante destacar que las líneas de financiamiento público son resultado de la demanda de las Instituciones de Microfinanciamiento y de las Reglas de Operación de los programas, sin embargo, son las Instituciones de Microfinanciamiento en última instancia las que determinan cuáles serán los beneficiarios finales, por lo que se sugiere continuar con el seguimiento a beneficiarios finales para garantizar que éstos tengan las características deseadas por el FOMMUR y el PRONAFIM. A pesar de que los efectos en los beneficiarios del PRONAFIM no son atribuibles de manera exclusiva al programa, se encontró una mejora en el ingreso de los beneficiarios de 674 pesos anuales, un incremento de 37 por ciento en la posibilidad de obtener crédito, un incremento en el gasto total de las familias, así como un aumento en el empoderamiento de las mujeres.

Finalmente, el Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas es una intervención que desapareció en el ejercicio fiscal 2013. Entre sus retos se encontraba redefinir sus poblaciones en términos de personas y diseñar una estrategia adecuada para cubrir a esta

población, complementándola con una mejor difusión. También adecuar las poblaciones a los recursos del programa de manera más factible.

### **Estímulo y fomento de actividades específicas y desarrollo de nuevas empresas**

Los programas de la Secretaría de Economía dirigidos al estímulo y fomento de actividades específicas y desarrollo de nuevas empresas que tuvieron Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012 también eran cinco.

El Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (PROIND) brinda apoyo económico para asesoría técnica y capacitación, promoción y financiamiento productivo o microcrédito, dirigido a personas físicas o morales del sector industrial autorizado por el consejo directivo del programa, con la finalidad de promover la producción de los sectores industriales en México que se han visto afectados en su desempeño por la coyuntura económica. En 2010 y 2011, el programa atendió sólo a la Industria Molinera de Nixtamal PROMASA obteniendo un efecto estabilizador en los precios nacionales de la tortilla; sin embargo, el programa no ha determinado criterios específicos para establecer a qué industrias apoyan. Se recomienda definir criterios para seleccionar el sector y el tipo de apoyo que se brinda, así como establecer elementos para identificar si la intervención en el sector fue favorable y establecer los criterios para definir la temporalidad de los apoyos.

El Programa de Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera (Fondo ProMéxico) otorga apoyos económicos a empresas nacionales con mayoría de capital extranjero o a personas morales de nacionalidad distinta a la mexicana para impulsar la actividad y el desarrollo económico, así como contribuir a la atracción de inversión extranjera directa. Se recomienda revisar la definición y cuantificación de la población potencial y objetivo, ya que al definir las poblaciones como proyectos de inversión puede haber una gran variación debido a la heterogeneidad en el tamaño de los proyectos.

En cuanto a la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento del consumo básico de la población, el Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA) financia a empresas del sector para que adquieran equipo y tecnología que mejoren sus procesos de abasto, la capacitación de recursos humanos, así como proyectos de inversión y estudios de mercado, con el objeto de crear, modernizar y consolidar las empresas que promueven el desarrollo de la logística en el sector abasto. El programa no cuenta con una metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo, por lo que se recomienda establecer una metodología para llevarla a cabo, así como establecer la periodicidad con la que se realizará la misma. Esto permitirá construir metas de cobertura de mediano y largo plazo, en el marco de la gestión para resultados.

El Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT) otorga apoyo económico a empresas (proyectos) para promover el crecimiento y la competitividad de las industrias de alta tecnología. Derivado de la crisis 2009, el programa se ha utilizado para atender problemas coyunturales, sin embargo, se recomienda concentrar los esfuerzos para atender proyectos de alta tecnología, con base en el diseño original del programa.

Por último, el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) otorga apoyos económicos para capacitación y certificación, habilitación y equipamiento tecnológico, adopción y producción de Tecnologías de la Información (TI) y comercialización, entre otros para contribuir al desarrollo del sector de TI. La evaluación externa 2008-2009 estimó que el programa tiene una incidencia positiva sobre el nivel de ventas (aumentaron en 1.32 millones), el número de empleos generados (aumentó entre 40 y 72 puestos), así como sobre el número de certificaciones a nivel empresa (aumentó a 13 certificaciones por empresa). Sin embargo, dado el tamaño reducido de la muestra con la que se realizó el estudio, sus resultados no se consideran concluyentes. El programa aún presenta retos importantes, por ejemplo, debe mejorar el escaso seguimiento a los beneficiarios una vez entregado el apoyo; mejorar el conocimiento de los efectos particulares sobre la población beneficiaria, así como mejorar la definición y la cuantificación de la población potencial y objetivo.

### 3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011

En esta sección se describe el cambio en dos variables básicas de toda intervención de política pública: el presupuesto y la cobertura. En el caso del primero, se considera el gasto ejercido y se resaltan tanto los incrementos en términos absolutos como las variaciones porcentuales más pronunciadas. En el caso del segundo, se caracteriza de manera general la población a la que se dirigen los programas, los cambios en los tres tipos de población<sup>9</sup> y su eficiencia en la cobertura.<sup>10</sup> En ambos casos el periodo de referencia está constituido por los ejercicios fiscales que van de 2008 a 2011.

---

<sup>9</sup> Los tres tipos de población son la población potencial, la población objetivo y la población atendida. La *población potencial* corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por tanto pudiera ser elegible para su atención. La *población objetivo* es la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. La *población atendida* es la que se atendió en un periodo.

<sup>10</sup> La eficiencia de cobertura es el cociente de la población atendida en un periodo con la población objetivo para el mismo lapso

## Presupuesto

El gasto ejercido por la SE en 2011 fue de 17 mil 840 millones de pesos (gráfica 4).<sup>11</sup> Entre 2008 y 2011 el presupuesto de la dependencia disminuyó 10.9 por ciento en términos reales, aunque entre 2010 y 2011 aumentó 9.4 por ciento.

El gasto de los programas de la SE que cuentan con Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 ascendió a 10 mil 922 millones en 2011. Este monto es equivalente al 61.2 por ciento del total de gasto de la dependencia.

Respecto al presupuesto de los programas por tipo de derecho social y dimensión de bienestar económico al que se vinculan, 83 por ciento del gasto ejercido en 2011 fue dirigido a programas relacionados con bienestar económico y el recurso restante se utilizó en intervenciones dirigidas a garantizar el derecho al trabajo.

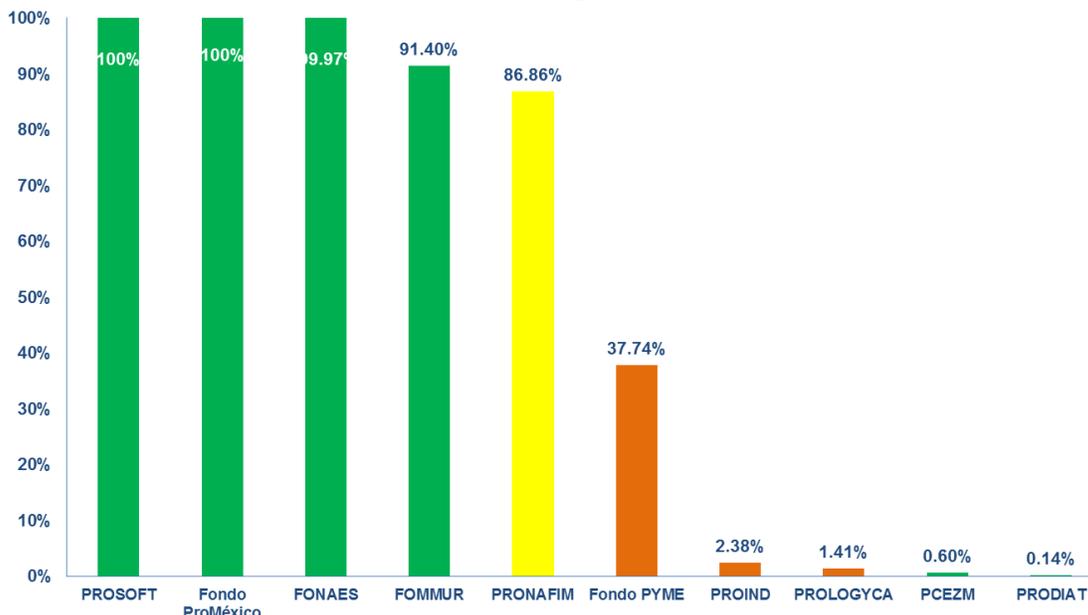
## Cobertura

La disponibilidad de información sobre la cobertura del conjunto de los programas es limitada. No se cuenta con datos completos de cuatro programas. La unidad de atención y el lapso de comparación entre programas también son diferentes. Una manera de superar este obstáculo es a través del análisis de la eficiencia en cobertura. La eficiencia en cobertura se refiere a la relación entre la población atendida en un ejercicio fiscal y la población establecida por el mismo programa como objetivo en dicho lapso. Se calcula como el cociente de la primera población sobre la segunda (gráficas 11).

---

<sup>11</sup> El análisis se realiza hasta 2011, pues al momento de elaboración del documento no se encontraba aún disponible la Cuenta Pública 2012.

**Gráfica 11. Eficiencia en cobertura de los programas de la Secretaría de Economía, 2011**



Fuente: Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

La eficiencia de la cobertura es muy variable, en algunos programas es de uno por ciento (PROLOGYCA en 2011) mientras que en otros es de 100 por ciento (FONAES y PROSOFT en 2011). En forma general, los programas reportan una eficiencia en cobertura para los años 2008-2011 de 72 por ciento<sup>12</sup> en promedio, lo que indica un buen apego a los compromisos establecidos en los programas sujetos a la evaluación, sin embargo debe tenerse presente que lograr una definición precisa de la población (potencial, objetivo y atendida) es fundamental para poder obtener un indicador de cobertura y de eficiencia de la misma más preciso.

Si se relaciona la cobertura y la eficiencia en cobertura del programa con el presupuesto ejercido se encuentra que, por ejemplo, el PROSOFT tuvo en 2011 su mejor desempeño en cobertura con 960 empresas atendidas (100 por ciento de eficiencia), un resultado contrastante con el obtenido en 2010 con sólo 5 por ciento menos de presupuesto sólo atendió 160 empresas con un 57 por ciento de eficiencia. El Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad luego de un ajuste en su población objetivo demuestra una mayor consistencia en su eficiencia en cobertura en 2010 y 2011, dado su presupuesto creciente en el periodo 2008-2012. El Fondo PYME por su parte tuvo su más discreto desempeño en

<sup>12</sup> Para obtener este valor se calcularon los valores medianos de los años disponibles, a esos valores medianos se calculó el promedio. Con los datos disponibles se calcularon las eficiencias en cobertura (población atendida entre población potencial), esto hace que el valor calculado tenga una varianza alta, pero es representativo del grupo de programas evaluados si se considera que la mediana de una serie es el valor que se encuentra en la mitad de la misma, a diferencia de la media, que se afecta más por valores extremos.

cobertura, 83,032 empresas atendidas en 2011 frente a las 300,601 y 272,948 empresas atendidas en 2010 y 2009, respectivamente. Esto a pesar de un presupuesto ejercido que aumento 10 por ciento entre 2010 y 2011. Los casos del PROIND y el PRODIAT con una muy baja eficiencia han tenido también drásticas caídas en su presupuesto ejercido, aunque el PRODIAT es uno de los programas con información incompleta en lo que refiere a sus metas de cobertura.

#### **4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN**

En este apartado se examinan tanto los avances como los retos en materia de monitoreo y evaluación de los programas de la SE. Por una parte, se describe la distribución de los programas de la secretaría por tipo de evaluación y, por otro lado, se muestra el avance en el cumplimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, que son las acciones de mejora que los programas y la secretaría se han comprometido para mejorar a partir de las evaluaciones. También se da cuenta de los reconocimientos "Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación".

##### **Evaluaciones a los programas**

Entre 2007 y 2012 se realizaron 53 evaluaciones a los programas de la Secretaría de Economía que realizan actividades de desarrollo social y que son competencia de CONNEVAL (cuadro 3). El mayor número corresponden a la Evaluación Específica de Desempeño (22) y el menor a las de Procesos (dos). El programa con más evaluaciones es el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) con nueve.

**Cuadro 3. Evaluaciones a programas de la Secretaría de Economía, México, 2007-2012**

PROGRAMAS	ECR	EED	DISEÑO	COMPLEMENTARIA	PROCESOS	IMPACTO	ESPECÍFICA	TOTAL
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	2	3	-	1	1	1	1	9
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	2	3	-	-	-	-	-	5
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	2	3	-	-	-	-	-	5
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	2	3	-	1	-	1	1	8
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software	2	3	-	1	-	1	-	7
Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	1	3	1	-	-	-	-	5
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología	1	1	1	-	-	-	-	3
Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas	1	1	1	-	-	-	-	3
Programa para impulsar la competitividad de sectores industriales	1	1	1	-	-	-	-	3
Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera	1	-	1	-	-	-	-	2
Fondo Sectorial de Innovación	-	1	1	-	-	-	-	2
Prevención y corrección de prácticas abusivas en las relaciones de consumo entre consumidores y proveedores	-	-	-	-	1	-	-	1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>53</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Seguimiento a Evaluaciones Realizadas

## Aspectos Susceptibles de Mejora

Los Aspectos Susceptibles de Mejora son los hallazgos, debilidades, oportunidades o amenazas identificados en una evaluación externa o informe y que pueden ser atendidos para la mejora de un programa.

El seguimiento a las recomendaciones permite observar en qué medida los programas de la SE atiende los hallazgos derivados de sus evaluaciones. De los avances reportados en los meses de septiembre de 2011 y marzo de 2012, se identifica un total de 66 Aspectos Susceptibles de Mejora, todos específicos, correspondientes a 10 programas evaluados (cuadro 4).

**Cuadro4. Avance porcentual de las acciones para la atención de los aspectos susceptibles de mejora de la SE, México, 2012**

Porcentaje de avance	Aspectos específicos	
0-20	6	9%
21-40	2	3%
41-60	4	6%
61-80	3	5%
81-99	5	8%
100	46	70%
<b>Total de ASM</b>	<b>66</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora 2012.

De los 46 Aspectos Susceptibles de Mejora concluidos al 100 por ciento en el ciclo 2011-2012 y con el fin de medir la aportación que tales aspectos tienen en la mejora de los programas, el CONEVAL llevo a cabo una clasificación de acuerdo a las siguientes categorías: corregir actividades o procesos del programa, modificar apoyos del programa, reorientar sustancialmente el programa, adicionar o reubicar el programa y suspender el programa.

En el cuadro 5 se muestran los cambios realizados en la política programática de la Secretaría de Economía, donde los programas son considerados una sola vez, priorizando los aspectos clasificados donde suspender el programa es más importante que adicionar o reubicar el programa y así sucesivamente.

**Cuadro 5. Cambios en la política programática de la SE, México, 2011\***

Tipo de mejora	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	2	29%
Modificar apoyos del programa	0	0%
Reorientar sustancialmente el programa	3	43%
Adicionar o reubicar el programa	2	29%
Suspender el programa	0	0%
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>100%</b>

\* Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011.

Dos programas llevaron a cabo acciones para corregir actividades o procesos del programa (Matriz de Indicadores de Resultados, plan estratégico de corto, mediano y largo plazo); PROLOGYCA, Fondo PYME y PROSOFT reorientaron sustancialmente los programas mediante la definición y cuantificación de la población potencial y objetivo; el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) con el fin de generar sinergias con otros programas estatales y federales, se logró la firma de diversos convenios y acuerdos con los mismos en beneficio de la población objetivo.

En el cuadro 6 se presenta la totalidad de los Aspectos Susceptibles de Mejora de la Secretaría de Economía reportados al 100 por ciento en septiembre de 2011 y los de marzo de 2012 de acuerdo con la clasificación antes mencionada.

**Cuadro 6. Acciones para mejorar los programas de la SE, México, 2011\***

Tipo de mejora	Acciones cumplidas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	17	63%
Modificar apoyos del programa	3	11%
Reorientar sustancialmente el programa	5	19%
Adicionar o reubicar el programa	2	7%
Suspender el programa	0	0%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>

\* Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011.

En cuanto a los aspectos interinstitucionales e intergubernamentales, ha de destacarse que la SE no registra ningún aspecto de este tipo.

Cabe recordar que la operación regular de estos programas es mediante algún agente o intermediario (en ocasiones son llamados organismos intermedios o intermediarios micro financieros). Estos intermediarios tienen el contacto directo con el beneficiario, conforman un expediente detallado del prospecto y hacen promoción de las ventajas que ofrece el programa o instrumento de la dependencia. El reto para la Secretaría de Economía es obtener mayor información de los beneficiados a partir del intermediario, toda vez que es esta figura quien tiene el contacto frecuente con el beneficiario de los apoyos, por ello la propuesta de integrar un padrón de beneficiarios donde se incorpore la información socio-económica que permita profundizar en el resultado que tienen los apoyos otorgados.

Por último, la Secretaría de Economía enfrenta retos en materia de seguimiento, pues si bien los instrumentos reportan la existencia de un padrón de beneficiarios también hay cierta información, por ejemplo de tipo socioeconómico, que algunos programas o sus organismos intermediarios ya solicitan e incorporan en algún mecanismo informático, pero que no se aprovecha integralmente por la propia dependencia, ni mucho menos por el resto de las dependencias cuyo actuar se orienta a los problemas del desarrollo social, pero la potencialidad de intercambiar estos padrones de beneficiarios, para efectos de análisis es enorme, por supuesto, debe observarse lo que dispone la legislación en materia de protección de datos personales.

### **Buenas Prácticas en materia de monitoreo y evaluación**

El CONEVAL emitió la primera convocatoria del reconocimiento “Buenas Prácticas en Materia de Monitoreo y Evaluación” orientada a promover la utilización de los resultados de las evaluaciones y acciones de monitoreo en el quehacer de la Administración Pública Federal en 2009. En 2011 la Secretaría de Economía obtuvo un premio en materia de evaluación por el “Modelo paramétrico para determinar un puntaje a las solicitudes de apoyo del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)”.

## **5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES**

En esta sección se presentan algunas buenas prácticas que son utilizadas para atender problemáticas similares a las que atiende la SE.

Los programas de desarrollo social buscan incidir en una problemática específica de una población en particular, esto requiere que se identifique claramente a la población objetivo, al tipo de problema y al apoyo que mejor les puede ayudar a resolver su problema. En este sentido, la experiencia de otros programas en el ámbito nacional e internacional puede servir como una guía de buenas prácticas que ayude a la Secretaría de Economía a mejorar.

En relación con el otorgamiento de microcréditos, al tiempo que no se ha demostrado con evidencia convincente que tengan un impacto en el bienestar de las personas, sí se ha generado evidencia que sugiere un impacto positivo en la actividad empresarial de las personas de bajos recursos (Duvendack et al., 2011). Asimismo, para el caso de programas que ofrecen transferencias monetarias para la compra de activos, así como esquemas de garantías de empleo a personas de bajos recursos, se encontró que ambas intervenciones tienen efectos positivos en la reducción de la pobreza, aunque no en todos los casos (Booker et al., 2011). Las evaluaciones a los programas de empleo temporal y de emergencia que se basan en proveer trabajo inmediato a trabajadores no calificados financiados por obras públicas encontraron efectos positivos en la probabilidad de estas personas de encontrar empleo en el futuro (Booker et al., 2011).

Por otro lado, de acuerdo con la experiencia internacional, a corto plazo, los incentivos fiscales y los subsidios ayudan a fomentar la inversión, pero a largo plazo los subsidios suelen ser más efectivos. Esta reflexión aplica a todos los programas que buscan el desarrollo de capacidades productivas, lo mismo en mujeres rurales que en las empresas de software o de alta tecnología, pero no puede ser permanente por los efectos que tendría al distorsionar los costos. Esta temporalidad no es la misma para una persona que fabrica algo en su casa que para una empresa que fabrica vehículos, como tampoco lo es el monto de la inversión necesaria, ni las habilidades que requiere dominar quienes harán el trabajo.

Lo anterior permite resaltar la importancia que tiene una correcta identificación de los perfiles de los beneficiarios, de sus problemas y de los apoyos que éstos necesitan, de manera que sean los adecuados y estén bien focalizados. El esfuerzo de desarrollo social podría orientarse en forma regional, con posibilidades de lograr mejores resultados al conformar varios apoyos complementarios en torno a una misma zona con necesidad.

De acuerdo con datos del Banco Mundial (2012), más del 80 por ciento de las empresas manufactureras en México tienen 10 empleados o menos y esta estructura se repite en la mayoría de los países de ingreso medio. Sin embargo, por lo general son empresas con productividad baja y poca innovación, aunque con excepciones. Dentro de estas excepciones está un grupo de empresas llamadas "Gacelas" las que el Banco Mundial identifica como aquellas que tienen un crecimiento de 20 por ciento anual, o superior, por cuatro años o más (en los países industrializados el término se usa para aquellas empresas que generan, como base, un millón de dólares de ingreso anual) por lo que este es un campo fértil para el apoyo y con posibilidades reales de lograr resultados.

Finalmente, de acuerdo con recomendaciones de la OCDE (2012), la Secretaría de Economía tiene capacidad de actuación para establecer condiciones adecuadas en el entorno de los negocios en referencia con líneas de acción como las siguientes:

- a) Continuar con la mejora regulatoria. Para apoyar la actividad empresarial y desalentar el empleo informal con un funcionamiento efectivo del mecanismo

gubernamental de regulación, con marcos regulatorios óptimos alineados a los objetivos de la política y de interés público que contribuya a las reformas estructurales, liberalice los mercados de productos y genere un entorno empresarial menos restrictivo, así como actualizar el esquema de evaluación de impacto regulatorio.

- b) Incorporar a otros actores en la mejora regulatoria. Sumar al poder legislativo federal y estatal, así como a todas las dependencias en los tres niveles de gobierno para promover una mejor cultura regulatoria.
- c) Mejorar prácticas de gobierno corporativo. Fomentar en aquellas empresas que solicitan sus apoyos la adopción de principios de gobierno corporativo, señaladas por la propia OCDE, así como en las empresas de propiedad estatal.
- d) Mejorar el clima para la inversión extranjera. El marco legal actual es restrictivo y discriminatorio para estas inversiones, aún proviene de un mecanismo de selección que la mayoría de países de la OCDE ya no sigue, de igual forma se señalan fuertes restricciones sectoriales en materia de transporte, medios de comunicación y telecomunicaciones.
- e) Eliminar los obstáculos que impiden el crecimiento de la productividad. Aumentar la competencia en los mercados de productos y servicios así como la competitividad en la economía.
- f) Crear un responsable federal único de la política regional. Que diseñe, coordine, establezca los incentivos adecuados para que los diferentes actores intervengan más eficientemente en una región.
- g) Continuar el proceso de liberación comercial. Para aumentar la competitividad de la economía nacional con acceso a importaciones de menor costo y máxima calidad de bienes intermedios y bienes de capital y aumentar la capacidad del país para exportar productos de mayor valor agregado y alta tecnología.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2012). *World Development Report 2013: Jobs*. Washington: BM.

Booker, F.; Hagen-Zanker, J.; Holmes, R.; McCord, A.; Molinari, E. (2011). *Systematic Review of the Impact of Employment Guarantee Schemes and Cash Transfers on the Poor*. Overseas Development Institute, London, UK, 96 pp.

Bouillon, César P. and Tejerina, Luis R. (2007). *Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=996502> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.996502>

CONEVAL. (2011a). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Fomento Empresarial 2010-2011*. México: CONEVAL

CONEVAL. (2011b). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos a Microempresarios 2010-2011*. México: CONEVAL

CONEVAL. (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México: CONEVAL.

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2009). *Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*, México, ITESM

Duvendack M, Palmer-Jones R, Copestake JG, Hooper L, Loke Y, Rao N. (2011). *What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people?* London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

OCDE. "México, mejores políticas para un desarrollo incluyente". Septiembre 2012.

## ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE LA SE

Nombre del programa	Derecho Social Directo Asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Tipo de localidades	Zona Geográfica donde se concentran los apoyos
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Bienestar Económico	Instituciones   Otro: Emprendedores	Asesoría jurídica   Asesoría técnica   Capacitación   Financiamiento de proyectos productivos o microcréditos	Ambos (monetario y no monetario)	0%	Entidad Federativa   Localidad   Municipio	Todas
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Trabajo	Empresas   Organizaciones de la sociedad civil   Personas con discapacidad   Población con ingreso específico	Asesoría técnica   Capacitación   Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito   Financiamiento de servicios	Ambos (monetario y no monetario)	1.41%	Entidad Federativa   Municipio   Microrregiones   Municipios de alta y muy alta marginación (definidos por CONAPO)   Municipios indígenas   Zonas de atención prioritaria (ZAPs)	Todas

Nombre del programa	Derecho Social Directo Asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Tipo de localidades	Zona Geográfica donde se concentran los apoyos
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Bienestar Económico	Empresas   Otro: Emprendedores	Asesoría técnica   Capacitación   Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Ambos (monetario y no monetario)	1.61%	Entidad Federativa	Todas
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Bienestar Económico	Instituciones   Otro: Emprendedores	Asesoría jurídica   Asesoría técnica   Capacitación   Financiamiento de proyectos productivos o microcréditos	Ambos (monetario y no monetario)	0.004%	Entidad Federativa   Localidad   Municipio	Todas
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	Bienestar Económico	Empresas   Instituciones de Educación   Organizaciones de la sociedad civil	Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	29.65%	Entidad Federativa	Todas
Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	Bienestar Económico	Dependencias/Entidades federales   Dependencias/Entidades municipales   Empresas   Instituciones de Educación   Organizaciones de la sociedad civil	Financiamiento de infraestructura   Financiamiento de servicios	Monetario	0.31%	Entidad Federativa	Todas

Nombre del programa	Derecho Social Directo Asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Tipo de localidades	Zona Geográfica donde se concentran los apoyos
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	Bienestar Económico	Otro: Unidades económicas	Asesoría técnica   Capacitación	Monetario	0.14%	Entidad Federativa	Todas
Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM)	Trabajo	Población de localidades de alta o muy alta marginación	Beca   Deducción de impuestos   Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito   Guarderías   Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente   Otro: Rembolsos	Monetario	0%	Localidades de alta y muy alta marginación (definidos por CONAPO)	Todas
Programa para impulsar la competitividad de sectores industriales (PROIND)	Bienestar Económico	Otro: Sectores Industriales	Asesoría técnica   Capacitación   Campañas o promoción   Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	0.26%	Entidad Federativa	Todas
Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera (Fondo ProMéxico)	Bienestar Económico	Empresas	Otro: Subsidios	Monetario	nd	Entidad Federativa	Todas