

Opinión de la Dependencia

Destacamos el esfuerzo del CONEVAL por sintetizar y presentar de forma homogénea los avances de los programas en la EED, sin embargo consideramos que debido a ello se deja de lado información relevante sobre el Programa. Si bien, reconocemos y agradecemos el esfuerzo del evaluador, es necesario precisar lo siguiente: la práctica de retomar como válidos ciertos hallazgos y conclusiones de evaluaciones anteriores del Programa sin valorar la procedencia de dichos resultados con base en el análisis integral de la información proporcionada por la institución no es pertinente, relegándose también los comentarios formulados en la revisión del informe preliminar. Derivado de ello se advierten aspectos críticos en el informe de la EED, como la confusión en la metodología de la medición del indicador de fin, hallazgos con datos desfasados y observaciones repetitivas.

Con relación a las conclusiones, es incorrecto que el evaluador señale que para determinar el resultado del indicador de fin son agrupadas las ocupaciones generadas y preservadas. En la definición, método y memoria de cálculo del indicador se observa que para su medición únicamente se utiliza el número de ocupaciones generadas por los proyectos productivos apoyados durante cada ejercicio fiscal.

Además, cuando se indica que las ocupaciones representan sólo el 50% de la población atendida se está equiparando en forma errónea el total de los beneficiarios del Programa con los beneficiarios de los apoyos de la estrategia de abrir o ampliar un negocio. De haberse analizado adecuadamente la información se encontraría que durante 2012 se otorgaron apoyos de inversión para 9,658 proyectos productivos, los cuales generaron 29,464 ocupaciones, es decir, un promedio de 3 ocupaciones por negocio apoyado.

Otra imprecisión de las conclusiones se advierte en la afirmación de que las Reglas de Operación del Programa establecen 20 tipos de apoyo, realmente, son 3 los tipos de apoyo especificados, los cuales guardan correspondencia con el número y enfoque de las estrategias del Programa, para cada tipo de apoyo se definen diversas modalidades.

Respecto del primer hallazgo del propósito, se presentan datos que corresponden a un estudio realizado en 2010, información que obviamente no es representativa del desempeño del programa en el ejercicio de 2012.

El evaluador basa su hallazgo en el Informe de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011-2012, específicamente en la respuesta la pregunta 47 En caso de que el programa cuente con evaluación(es) externa(s), diferente(s) a evaluaciones de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la ECR comenzó en 2011 por lo que se utilizaron fuentes con resultados del ejercicio de 2010, como es el caso del Estudio de Consolidación de Unidades Productivas realizado en 2010 del que se tomaron los datos para la respuesta de la pregunta 47, que a su vez están siendo retomados en el Informe de la EED 2012-2013.

Respecto de los comentarios y observaciones sobre este hallazgo, resulta confuso que el evaluador señale que al parecer muchas de las ocupaciones que se reportan ya existían antes de la intervención del FONAES. El evaluador debe tener en cuenta que el programa otorga apoyos para abrir o ampliar un negocio, lo que determina dos situaciones: los apoyos para abrir un negocio derivan en la generación de nuevas ocupaciones, mientras que los apoyos para ampliar negocios se enfocan principalmente en la preservación de ocupaciones, es decir ya existentes, y en menor medida en la generación de más ocupaciones.

Asimismo, en la descripción del hallazgo es conveniente referirse al indicador de propósito con la denominación establecida en la MIR que es "Porcentaje de unidades productivas consolidadas", y no denominarlo Indicador General de Unidades Productivas Consolidadas como es nombrado en el estudio que se realiza anualmente, esta última denominación del indicador solamente se utiliza para diferenciarlo de otras mediciones del mismo basadas en determinadas variables relevantes.

En cuanto a la metodología para la cuantificación de la población potencial, identificado como otro hallazgo relevante, no se puntualiza que su modificación es resultado de un reconocible esfuerzo

institucional desarrollado para fortalecer los elementos de planeación del Programa y superar la recurrencia de los aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones externas.

Aquí el evaluador retoma conclusiones de la ECR que ya habían sido desestimadas por improcedencia. No se toma en cuenta la información presentada en el documento de Información Complementaria de la Posición Institucional sobre los Informes de las Evaluaciones Externas Concluidas en 2012 (incorporado en el MEED en el punto de Otros documentos relevantes), que señala lo siguiente:

- En atención de un aspecto susceptible de mejora derivado de la EED 2008-2009 se realizó la primera cuantificación de la población potencial que correspondió al ejercicio de 2009.
- Al siguiente año se efectuó una réplica de la metodología para actualizar los datos de la población potencial.
- Posteriormente, para fortalecer los elementos de planeación del Programa y en atención de otro aspecto susceptible de mejora derivado de la EED 2010-2011 se modificó la metodología para cuantificar la población potencial al incorporar determinados elementos sobre el carácter emprendedor de los potenciales solicitantes de apoyo, tal como lo había recomendado el evaluador.
- Dicha metodología se utilizó para cuantificar la población potencial del Programa en 2011, estableciéndose una periodicidad de dos años para su actualización. De tal manera que en 2012 no había cambiado la metodología ni la cuantificación de la población potencial
- Con relación a la población objetivo, en atención del mismo aspecto susceptible de mejora derivado de la EED 2008-2009 se realizó la primera cuantificación de la población potencial que correspondió al ejercicio de 2009.
- La metodología para su cuantificación se elaboró en 2010 y desde entonces ha venido aplicando para los ejercicios subsecuentes de 2011 y 2012, sin que experimente modificaciones.

Por consiguiente, la cuantificación de la población potencial y objetivo del Programa se realiza con base en metodologías claramente definidas.

En los comentarios y observaciones de este hallazgo, el evaluador señala que es conveniente revisar la metodología de la cuantificación de la población potencial porque no deben descartarse las categorías de "sector informal" y "agricultura de autosuficiencia". Sin embargo, es importante considerar que los apoyos del Programa están orientados a la apertura o ampliación de negocios viables y sustentables, en contraste con las actividades que abarca la agricultura de auto subsistencia que por definición no constituyen negocios ni requieren el desarrollo de habilidades y capacidades empresariales. El Programa tampoco apoya actividades ubicadas en el sector informal, por el contrario otorga apoyos para promover la formalidad de los grupos sociales.

En el punto de aspectos de mejora comprometidos en 2013, los aspectos 1 y 2 están repetidos, también se presentan en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores, al que efectivamente corresponden.

Por último, conscientes de que la evaluación de los programas se encuentra orientada hacia la rendición de cuentas y del presupuesto basado en resultados, consideramos que debido a la publicación y entrada en vigor de la LESS se valorará cuidadosamente la utilidad de las recomendaciones vertidas en la EED, ya que como se establece en la ley, el Programa cambia de población objetivo a partir de 2013 y se operarán diferentes instrumentos para atender a la misma en 2014.