



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

**“ANÁLISIS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO PARA LOS APOYOS DE
PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y DE INVERSIÓN DE LA BANCA SOCIAL
OTORGADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014”**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

MARÍA LIZETH ACOSTA AGUIRRE

DIRECTOR: MTRO. SERGIO SANDOVAL MATURANO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DEL ESTADO Y LA INSTITUCIÓN DE LA EVALUACIÓN	
1. Conceptualización del Marco Teórico	
1.1. Estado	4
1.2. Gobierno	5
1.3. Administración Pública	6
1.4. Políticas Públicas	7
2. La evaluación de políticas públicas	9
2.1. Institucionalización de la evaluación	12
2.2. Clases de evaluación de las políticas públicas	15
2.3. Democracia y evaluación	17
2.4. Evolución institucional de la evaluación en México	23
2.5. El Sistema de Evaluación de Desempeño	34
CAPÍTULO II. EL INSTITUTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL	
1. Antecedentes	39
2. El Programa de Fomento a la Economía Social	41
2.1. El apoyo a la Banca Social	42
2.2. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	49
CAPÍTULO III. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN EL INAES	
1. Resultados de las evaluaciones de los programas del INAES	56
2. Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados 2014	61
3. Propuesta de seguimiento y control operativo para la modalidad de proyectos estratégicos	69
CONCLUSIONES	77
FUENTES DE INFORMACIÓN	87

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está dirigido a los apoyos que otorga el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, para el desarrollo, integración, ampliación de servicios y operaciones y de cobertura de las entidades financieras del sector social, a partir de proyectos estratégicos o de inversión de los cuales pueden ser beneficiarios los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que realizan actividades de ahorro y/o crédito.

El INAES tiene a su cargo el Programa de Fomento a la Economía Social, el cual está sujeto a Reglas de Operación. Para el año 2014, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) contempla 19 indicadores en sus diferentes niveles, de los cuales 16 se refieren a los tipos de apoyo Integra, CRECE y Escala y solo tres de ellos a los apoyos para la Banca Social, uno de ellos a nivel de componente, se refiere a la modalidad IV.2, Apoyo en efectivo para proyectos estratégicos o de inversión, y la operación de créditos en producción social de vivienda asistida y proyectos productivos, objeto de esta investigación.

Anteriormente, han existido apoyos de naturaleza similar por parte de INAES para la Banca Social, sin embargo, la evaluación de los resultados ha estado estrechamente ligada a la eficacia en el ejercicio del gasto, por lo que no es suficiente para medir el resultado que el otorgamiento de los recursos tiene en los beneficiarios.

En este sentido, y de acuerdo con el giro que ha dado el organismo, al convertirse de un Fondo de Apoyo a un Instituto de Economía Social, los que laboran en la Coordinación General de Finanzas Populares (CGFP), quién es la unidad administrativa que ejecuta esta modalidad de apoyo, se han dado a la tarea de buscar diferentes componentes para que el trabajo obtenga resultados acordes con la nueva realidad.

Por ello, se considera necesario aportar elementos que permitan desarrollar mecanismos para generar certidumbre de que los apoyos para Proyectos estratégicos o de inversión, además de ser ejercidos y comprobados de forma correcta, generen un valor agregado a los OSSE, y así coadyuvar en su crecimiento y consolidación.

En virtud de lo anterior se hizo un análisis de los estudios de Evaluación Específica de Desempeño, Evaluación de Consistencia y Resultados y Evaluación Específica de Costo-Beneficio de los últimos tres años aplicados tanto al entonces Fondo como al Instituto, así como a la Matriz de Indicadores para Resultados del ejercicio fiscal 2014, para definir si estos estudios o indicadores son suficientes o es necesario proponer un mecanismo diferente en específico para los apoyos de proyectos estratégicos o de inversión de la Banca Social y así poder conocer los efectos causados en los beneficiarios.

Para la elaboración de este trabajo de investigación se realizó además, la lectura de libros, textos oficiales, bases de datos, archivos especializados, internet y la normatividad relativa a la evaluación de las políticas públicas y programas en el mundo, llegando a un análisis y búsqueda de antecedentes en México. Se clasificaron los elementos pertinentes al tema en cada texto o documento que coadyuvaron con la investigación.

Del análisis realizado se pudo apreciar que la actual MIR, solo contempla tres indicadores a nivel de componente en relación con la Banca Social, perteneciendo uno de ellos a la modalidad de Proyectos Estratégicos o de inversión. Por otra parte, en el Sistema de Información Operativa (SIO), que de manera incipiente se está convirtiendo en un almacenamiento de información relativa a los apoyos autorizados y rechazados que se otorgan en efectivo, por parte del INAES a través de la Coordinación General de Finanzas Populares, puede convertirse en una herramienta útil, que no solo acumule información, sino que contribuya al control y

seguimiento de los apoyos otorgados para un posterior análisis y toma de decisiones.

Finalmente el aporte de esta investigación a la Administración Pública centra su objetivo en desarrollar un componente que permita sentar las bases para la evaluación de los efectos generados por la entrega de los apoyos que el Instituto Nacional de la Economía Social destina para los Organismos del Sector Social de la Economía de ahorro y/o crédito a través de la modalidad de Proyectos estratégicos o de inversión.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DEL ESTADO Y LA INSTITUCIÓN DE LA EVALUACIÓN

1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO

1.1. Estado

El Estado es una estructura permanente de la organización política de una sociedad, asentada en un territorio determinado y sobre donde aquella ejerce su poder con exclusión de cualquier otra y de conformidad con un orden jurídico.

La aparición del Estado es relativamente reciente, emerge en el siglo XII, en Europa, cuando es identificado como una nueva forma de organización política, la cual surge y se desarrolla en las sociedades de la época, conforme sus necesidades y limitaciones, consolidándose en el siglo XIX.¹

Georg Jellinek ha definido al estado como “la corporación formada de un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”, En esta definición resaltan tres elementos que lo conforman: la población, el territorio y el poder.²

El Estado es la mejor forma de organización social porque garantiza la existencia de la vida social en plenitud, permitiendo la existencia de grupos, círculos y clases sociales con proyectos e inclusive intereses contrarios, y a todos les acepta y protege. Es indudable que los Estados que permiten y auspician el pluralismo ideológico y de acción, permiten el enriquecimiento de la sociedad.³

En el caso de México, la forma adoptada por el Estado es la federal, siendo el artículo 40 constitucional el que lo define de la siguiente manera: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su

¹ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 3. México. Oxford University Press Harla México, S.A. de C.V. 1999, p. 97

² Georg Jellinek, *cit pos*, Martínez Morales, *Op Cit*, p. 97

³ Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. México. Editorial Porrúa. 2000, p.90

régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

1.2. Gobierno

El Gobierno es un conjunto de órganos al cual el Estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio del poder. En ninguna sociedad se ha encontrado aceptación espontánea a las reglas de convivencia establecidas por lo que es necesario un órgano que las imponga y tome las decisiones para evitar las consecuencias que pudieran conducir los conflictos, encargándose de igual manera de los posibles peligros externos.⁴

La formación de relaciones sociales cada día más complejas, propicio la intensa evolución tanto del Estado como del Gobierno, configurando formas cada vez más elaboradas y de acuerdo con las necesidades sociales de la organización política.⁵

De acuerdo con la realidad del Estado moderno, el gobierno está compuesto por un conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, en este sentido el gobierno constituye un aspecto del estado.

El Gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado, en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil.

El Gobierno debe aspirar a que sus políticas públicas logren los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que estas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social. Se gobierna para obtener resultados. Pero sin evaluación de las políticas públicas ¿cómo podría conversarse sobre los resultados?

⁴ Martínez Morales, *Op Cit*, p. 118

⁵ *Ibidem*

Para aumentar la eficacia del gasto social habría que orientar prioritariamente la gestión del Gobierno al logro de los objetivos que persiguen las políticas y basar en ello su evaluación, la que, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas.

1.3. Administración Pública

La Administración Pública es una Ciencia Social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado.⁶

De acuerdo con Omar Guerrero, los primeros escritos acerca de la Administración Pública los aporta la India entre los siglos VI a IV, a. de C., a partir de entonces se puede reseñar los estudios que siguieron a instituciones públicas encargadas de las funciones o actividades administrativas de las sociedades estructuradas políticamente.⁷

A medida que el Estado se iba consolidando, la Administración Pública incorporaba nuevos cometidos a su ámbito de competencia, lo que ha producido la proliferación de métodos, reglas y organismos, diversificándose los sistemas. La Administración Pública es un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, ya que es el medio principal para ejercer el poder.

El artículo 90 constitucional señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define en el artículo uno que la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada, mientras que los

⁶ Galindo, *Op Cit*, p. 6

⁷ Omar Guerrero, cit pos, Martínez Morales, *Op Cit*, p. 7

organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.⁸

La citada Ley Orgánica señala además que las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Los organismos desconcentrados forman parte del órgano centralizado por lo tanto carecen de personalidad jurídica propia, mantienen una liga jerárquica con algún órgano centralizado, poseen cierta libertad técnica, se crean modifican o extinguen mediante ley, reglamento, decreto o acuerdo.⁹

El Instituto Nacional de Economía Social, actor importante del tema a tratar se encuentra catalogado como un ente con el carácter de desconcentrado dependiente de la Secretaría de Economía.

1.4. Políticas Públicas

Para Yves Mény y Jean-Claude Thoening, una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Señalan que en los países latinos el término política tiene varios usos, dándole el significado principalmente de lo que el idioma inglés llama *politics*. Por otra parte, otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los «no actos

⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

⁹ *Ibidem*

comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.¹⁰

Las políticas públicas, son una red de decisiones, tomadas por diversos actores, instituciones, distintos individuos, partidos políticos, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos comunitarios, entre muchos otros. En este sentido, las políticas públicas se convierten en un proceso de construcción y mediación social entre el Estado y los diferentes grupos de la sociedad.

Ives Meny, citando a Charles O. Jones, menciona que el proceso de una política puede descomponerse analíticamente como una secuencia de actividades, desde el inicio hasta el final, desde un problema hasta los resultados. Cinco fases principales componen este proceso:

- La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
- La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.
- La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.
- La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.
- La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Cada fase, cada una de sus funciones, se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública. Así, el proceso es un ciclo más o menos cerrado sobre sí mismo. La evaluación de los resultados, sea cual sea la forma que tome, precede a la fase de resolución del problema, pero el final también puede ser el comienzo. Por otra parte, una fase no sigue necesariamente

¹⁰ Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona. Editorial Ariel, S.A. 1992, p.89

a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso.¹¹

Aunque las políticas públicas son acciones para mejorar la condición humana, resolver inequidades y corregir mediante la transformación y la mejora de la distribución de los recursos, antes de que se piense en diseñar nuevas políticas es necesario conocer las existentes y sobre esa base mejorar las que vayan a proponerse, por lo tanto deben existir instrumentos elaborados desde una orientación científica que le permitan a las administraciones públicas superar la dificultad que impide la evaluación de políticas, al carecer de herramientas adecuadas en relación con la planeación.

2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación de las políticas públicas es una actividad que ha adquirido gran importancia tanto entre los gobiernos de los países más desarrollados (Estados Unidos, España), como entre los organismos públicos internacionales (Banco Mundial, *Food and Agriculture Organization of the United Nations-FAO*). En esta actividad se une el deseo de optimizar el uso de los recursos públicos con el de rendir cuentas a los ciudadanos de la actividad de los gobiernos de una manera transparente y ordenada.

La necesidad de la evaluación de las políticas y programas públicos goza de unanimidad, dentro del ámbito académico y el político. Sin embargo, existen limitaciones en sus usos, motivadas por problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las contradicciones de objetivos de los mismos, las dificultades para la medición de resultados e impactos, las reticencias de los poderes públicos a su utilización y publicidad efectiva.

¹¹ *Ibíd.*, p.105

A pesar de ello, la evaluación es uno de los elementos que ofrece una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto, respondiendo simultáneamente a los retos de ciudadanía y de calidad democrática de la sociedad.

Para la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Gobierno de España, la evaluación es el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores, a los gestores públicos y a la ciudadanía en general.

En este sentido, los métodos de evaluación de los programas de actuación gubernamentales sirven para un mejor conocimiento tanto de la opinión pública, como de los protagonistas de esos programas en la Administración Pública, que quieren beneficiarse de la información que genera la actividad evaluadora.¹²

La evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el objetivo de toda política pública debe ser la resolución de un problema público.

De acuerdo con Jean Leca, la evaluación es “la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tiene que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones”.¹³

Para esta investigación, se entiende por evaluación, la actividad de comparar un determinado proceso o resultados específicos con propósitos u objetivos

¹² Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1992, p. 140

¹³ Leca, Jean. L'évaluation dans la modernisation de l'Etat, Revue Politiques et management public, vol 11, nº 2. Francia. Institut de Management Public. 1993, p. 165

previamente establecidos o planteados. En consecuencia, evaluar significa confrontar la validez de un determinado proceso. De igual manera el proceso y la misma metodología y por supuesto los índices para la evaluación de políticas públicas deben ser particulares y propios de la Administración Pública, y distintos de aquellos utilizados en la administración privada.

No es posible utilizar los mismos métodos o juicios de valor para ambas evaluaciones, si bien es necesario que en ambos tipos de evaluación se empleen metodologías bien definidas que van desde la recopilación de información, hasta su tratamiento e interpretación, también es cierto, que los actores, temática y la finalidad última de la evaluación de políticas públicas será diferente, debido a que además de la medición y valoración de resultados o procedimientos eficaces, lo que se requiere es contar con elementos suficientes para mejorar la transparencia gubernamental, la efectividad del sector público y por consecuencia el perfeccionamiento de la calidad en la democracia.

La evaluación, sin perder rigor técnico ni eficacia operativa, debe atender a necesidades de los decisores en un momento preciso y servirle a nivel estratégico. Algunas veces el peso reside más en “medir” la acción pública que en “valorarla”. La evaluación es una actividad específica, con identidad particular propia, diferente del análisis de políticas públicas. De estar unida y hasta confundida con el análisis, ahora se consideran procesos diferentes y se evalúa para un posterior análisis. La diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que al demostrar qué fue lo que sucedió, incluye necesariamente una visión retrospectiva. El énfasis en el análisis de las políticas públicas se pone en una dimensión prospectiva, es decir, se dirige a decisiones que aún se han de tomar, la evaluación se presenta más circunscrita a un enfoque retrospectivo, analizando el pasado se puede contemplar las acciones del futuro.¹⁴

¹⁴ Poland, *cit pos*, Subirats, *Op Cit*, p. 139

La evaluación es indispensable para el análisis, por cuanto suministra la información de base necesaria para el análisis, al contar con datos concretos derivado de los resultados que se han podido observar o calcular con la aplicación de la política pública. Se pueden llegar a confundir estos conceptos, la diferencia principal está en que la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que demuestra que fue lo que sucedió.

2.1. Institucionalización de la evaluación

Al extenderse sobre las disciplinas de las Ciencias Sociales, la evaluación se ha convertido en una fuente de conocimiento. El origen de las evaluaciones en Estados Unidos se ubica, en los años sesenta del siglo pasado, en el marco de los grandes programas sociales (lucha contra la pobreza) de los presidentes demócratas John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson.¹⁵ Aunque las primeras evaluaciones científicas de programas públicos datan de principios del siglo pasado; el gran volumen de estudios se origina en los años sesenta, promoviéndose la evaluación como instrumento de control y optimización del gasto público en el marco presupuestario del *Planning Programming Budgeting System*.¹⁶

Surgió como una respuesta para conocer los efectos de los programas que el Gobierno implementó contra la pobreza. En ese tiempo en que las Ciencias Sociales estaban en auge, se llegó a considerar como una ventaja el medir los resultados obtenidos, “bajo este enfoque, evaluar es medir científicamente la eficacia de las intervenciones públicas observando la evolución de las variables de impacto a través de dos muestras estadísticamente comparables de beneficiarios y no beneficiarios”.¹⁷

¹⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo. La Evaluación de Políticas Públicas: Enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, México. División de Administración Pública del CIDE, primer semestre de 1995, p. 86

¹⁶ Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Madrid. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010, p. 31

¹⁷ Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Op Cit*, p. 27

En estos años, la evaluación era sinónimo de medición y cuantificación de resultados de la gestión pública y estaba al servicio de los gestores. En los países europeos la práctica de la evaluación de políticas públicas comenzó a extenderse a partir de la conceptualización y del aprendizaje proveniente de los Estados Unidos, donde la experimentación social se desarrolló de una manera destacada en Estados Unidos: la sociedad cumple la función de laboratorio y la observación suplanta el debate político.¹⁸ Se construyeron programas gigantescos; el más espectacular consistió en subvenciones a las familias para la adquisición de viviendas, como sustituto de la construcción de viviendas sociales.

Durante la década de los setenta, la evaluación entra en una etapa más formal, ya no se limita a cuestiones empíricas, sino que se puede hablar de una institucionalización. Los evaluadores hacen posible ver que no siempre se consiguen los efectos deseados con la implementación de las políticas, sino que algunas veces los resultados obtenidos son totalmente contrarios.

En este caso los evaluadores tomaron dos posiciones diferentes, algunos consideraban que si los resultados alcanzados no eran los planeados, era porque desde un principio se encontraban mal formulados los objetivos de las políticas: “para volver los programas evaluables es necesario reformular mejor las intervenciones, de aquí nace una orientación investigadora de gran peso encabezada por Rossi y Freeman cuyo manual representó por muchos años el texto fundamental para ayudar a los políticos a reformular los programas y a evaluar sus diversas fases”. Otros en cambio consideraban que precisamente era la tarea del evaluador el ayudar a quienes formulaban la política, el no mantenerse al margen y hacer sugerencias a los formuladores: los seguidores de este grupo y de la utilización de metodologías principalmente cualitativas, se definen naturalistas, porque sostienen la necesidad de estudiar un programa en la realidad donde se desarrolla, sin buscar la generalización.¹⁹

¹⁸ Meny, *Op Cit*, p. 212

¹⁹ Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Op Cit*, p. 29

Citando a Guba y Lincoln, Parsons menciona que los modelos de evaluación se enfocan a las preocupaciones y temas planteados por los miembros de diversos públicos interesados, la evaluación debe fundarse en la colaboración amplia de todos los actores del programa: agentes, beneficiarios, para que los actores realicen una aportación en todas las etapas de la evaluación.²⁰

En estos años, la evaluación servía como herramienta descriptiva de los programas públicos para la resolución de los problemas sociales y como instrumento político para la reconsideración de políticas y presupuestos. Así, la evaluación de políticas públicas en los años ochenta, se asimiló al juicio sobre políticas públicas y programas, centrándose no sólo en los objetivos de los mismos, sino en los impactos sociales producidos tras la intervención pública. En Estados Unidos se presentó un amplio desarrollo de los estudios de evaluación de programas, donde el primer código aprobado en materia de evaluación fue el del *Joint Committee for Educational Evaluation* que data del año 1981, el cual constituye un primer referente histórico de gran influencia y difusión.

En este tiempo, en los Estados Unidos la política juega otro papel importante, pues a pesar de que se crea un Instituto específico para la evaluación (la División de Evaluación de Programas y Metodología de la *General Accounting Office*), las corrientes opositoras generan presión, ya que los programas no están dando los efectos deseados. Se llega a la conclusión de que cada programa es diferente, y como tal, así debe ser tratado, además en algunos casos la planeación y formulación de la política pública distaba mucho de lo que se había implantado.

Posteriormente la evaluación de políticas públicas en los años noventa, registra corrientes favorables a ella en la mayoría de los países de la Unión Europea; surgen Institutos o Sociedades de evaluación y análisis tales como: *United Kingdom Evaluation Society* fundado en 1994, *German Evaluation Society*

²⁰ Guba, E.G., *cit. pos*, Parsons, Wayne. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México. Flacso, 2007, p. 585

(DEGEVAL) constituido en 1997, *Swiss Evaluation Society (SEVAL)* instituida en 1996, entre otras.

Finalmente, la evaluación de políticas públicas en la primera década del tercer milenio entra a formar parte inherente de su proceso integral. En este sentido, cada vez es menos común que se apruebe una política si no está condicionada a la asignación de partidas para que pueda ser evaluada en forma posterior.

A partir del año 2000, su uso empieza a generalizarse en los países de la Unión Europea (UE) y Reino Unido (*Statskontoret de Suecia, Strategy Unit del Reino Unido*). Asimismo, la UE ha mantenido un papel muy activo en el campo de las metodologías de evaluación a través del Programa MEANS (Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural), cuyo objetivo es alcanzar mayor coherencia y eficacia en los procedimientos, ayudando a crear una cultura y unos organismos más profesionales.²¹

2.2. Clases de evaluación de las políticas públicas.

Es posible evaluar toda política por lo menos en seis formas distintas:

- Evaluación de Medios.- Se verifican los objetivos de la política con los medios que están a su disposición. Se formulan objetivos y establecen los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y espacio determinado.
- Evaluación de Eficiencia.- Esta evaluación nos da a conocer cuál fue el costo de obtener ciertos resultados, se verifican los objetivos de la política con las acciones promovidas necesarias, nos dice cuánto costó obtener determinados resultados.

²¹ Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, *Op Cit*, p. 36

- Evaluación de Resultados.- Cada cierto tiempo se constata lo que se programa contra lo que se ejecutó tanto a nivel presupuestal como a nivel de decisiones. Aquí se mide la eficacia, la capacidad de ejecución de acciones y de gastos. Esta evaluación solo nos dice si las instituciones ejercieron adecuadamente su gasto.
- Evaluación de Impacto.- Los organismos internacionales otorgan a esta clase de evaluación el mayor énfasis, con esta evaluación se puede definir si una política debe de continuar o no. Este tipo de evaluación es más cualitativa que cuantitativa. Aquí la importancia radica en establecer qué cambios está produciendo la política del Estado en los individuos o grupos, por ejemplo se puede decir que se impartieron 20 cursos de capacitación a 500 personas, tal y como se tenía programado y presupuestado, pero en todo caso la medición debería ser si realmente los participantes aprendieron algo en el curso.

En el caso de las evaluaciones de resultados solo se sabrá si la Institución es capaz de “vender” lo que hace. En cambio con este tipo de evaluación se pueden medir los cambios cualitativos que el programa está produciendo, lo cual nos servirá para tomar decisiones de si debe continuar, si debe permanecer tal como se está aplicando o es necesario hacer modificaciones para adecuarlo a las necesidades reales de la población.

- Evaluación participativa.- Esta clase de evaluación combina tres partes que forman parte del proceso de la política pública; los expertos externos, la administración pública y los usuarios. Al converger estas tres partes, se podrá obtener una mejor representación de la realidad que se busca alcanzar.
- Evaluación de satisfacción.- A diferencia de las anteriores, esta evaluación muestra una visión más cercana de los resultados alcanzados por la

política, es decir, nos sirve para poder vislumbrar de cerca la forma en que los beneficiarios o las personas que de primera mano han recibido los efectos de una política piensan que sus problemas o necesidades se han resuelto o sus demandas han sido satisfechas.

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, a través de ese análisis se pueden detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el que se tenía proyectado.

El evaluador puede diseñar la evaluación para seguir la pista a la realización de los supuestos implícitos en la teoría las bases teóricas del programa pueden ser de gran utilidad para implementar programas similares.

La evaluación es útil para la rendición de cuentas, para que el público se entere de lo que están logrando los organismos públicos con los fondos que manejan. Asimismo, permite registrar la historia de las políticas públicas, para que otros puedan derivar lecciones de este proceso y analizarlo en profundidad.

Si no se cuentan con mecanismos de evaluación no existe un conocimiento certero de los resultados. Evaluar es comprobar que la teoría del programa se realiza en la práctica. Desde esta última perspectiva, la evaluación puede fortalecer o deteriorar la reputación de una política y por tanto, legitimar o deslegitimar el liderazgo político que la sustenta. Se puede señalar entonces, que las conclusiones de un análisis sobre la factibilidad de la evaluación, permiten decir si una evaluación se justifica, si es posible y si dará información útil.

2.3. Democracia y Evaluación

La evaluación de las políticas públicas es desde hace años una preocupación central de los gobiernos de los países industrializados. La mayor diferencia

frente a otras técnicas de mejora gerencial, enfocadas, prioritariamente, al control económico y al cumplimiento normativo, es que la evaluación, en el actual contexto político, aparece ligada a aspectos sociales y de transparencia democrática, en estrecha relación con la publicidad de sus informes y la participación plural de los actores que entran en juego.

En un mundo en constante cambio, los poderes públicos necesitan aprehender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas. Esta cuestión exige lógicas comprensivas frente a los análisis atomizados y descontextualizados de los controles administrativos tradicionales.

Asimismo, se producen cambios en el concepto de evaluación encaminados a superar la finalidad de mera emisión de un juicio de valor, hacia su consideración como herramienta de toma de decisiones y mejora. La definición de evaluación pasó de posiciones meramente operativas, basadas en la verificación de un logro, hacia visiones mucho más complejas que abarcaban además, sus fines y sus contextos.

En este sentido evaluar no es sólo constatar, sino que es un ejercicio de Democracia, pasa de ser una simple definición técnico–administrativa que evoluciona hacia visiones relacionadas con la legitimidad del aparato estatal y del propio Estado, “el valor añadido de la evaluación, en último término, es su contribución a la mejora de la calidad democrática y sólo en ello alcanza su plena legitimidad porque, si se limitara a tareas propias del control tradicional no tendría razón de ser; eso ya es competencia de otros controles del Estado”.²²

En las últimas décadas se han adquirido mayores compromisos con la transparencia pública y la rendición de cuentas. La evaluación es poder valorar lo público para reorientar lo que no va bien, no sólo desde una perspectiva técnica,

²² Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, *Op Cit*, p. 19

sino también mediante un diálogo social orientado a propiciar la responsabilidad y la mejora continua de la acción pública. La evaluación se orienta hacia una valoración exhaustiva de la política, a la implantación de una cultura de evaluación y de mejora de lo público, y a la legitimación de su propia acción mediante un compromiso de responsabilidad y transparencia que, más allá de los resultados obtenidos en el nivel operativo, alcanza al ciclo completo de la acción pública, desde el diseño de las políticas hasta su ejecución en el ciudadano.

La evaluación es la última etapa del proceso de planeación, teniendo por objeto valorar los resultados de la política y, a su vez, servir de base para un nuevo ejercicio de la intervención pública. Así, la evaluación de políticas públicas incorpora tanto la pretensión de racionalizar la toma de decisiones como el intento de conocer los efectos de las políticas ejecutadas. Sin embargo, quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico-económica, sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas.

La tendencia general a identificar la evaluación con el análisis de los resultados e impactos de las políticas o programas públicos resulta demasiado restrictiva y fragmentaria, puesto que el alcance de la evaluación es mucho mayor. Así, frente al esquema tradicional lineal que la considera la última fase del proceso de planeación, centrada exclusivamente en la valoración de los resultados de los programas ya aplicados, la perspectiva integradora, la incluye en todas sus etapas: desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la de ejecución y puesta en marcha de la política, con independencia del momento en que la evaluación se realice.

La evaluación permite a los responsables de las actuaciones públicas incorporar las lecciones de la experiencia en su quehacer diario, contribuyendo de este modo a mejorar la elaboración de estrategias. Así, la evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de las actuaciones puestas en marcha, sino por su efecto de

retroalimentación en el proceso de elaboración de leyes, planes y programas de reforma y modernización, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de racionalizar la toma de decisiones, al constituirse en una memoria institucional que sirve a las generaciones de administradores públicos.

A raíz de los resultados de las evaluaciones, si se considera necesario se pueden ir introduciendo mejoras para conseguir los fines propuestos, o incluso modificar los objetivos para adaptarlos al nuevo contexto. Además, la información que se genera en la etapa de evaluación prepara el terreno para la concertación de los agentes y grupos de interés implicados, favoreciendo el intercambio de opiniones a fin de introducir las modificaciones que demande la realidad.

En definitiva, evaluar es emitir un juicio crítico sobre una determinada situación, pero la amplia utilización del término y la dificultad de determinar el objeto de análisis, provoca el desacuerdo sobre la definición y los elementos que conforman la evaluación. No obstante, en todas las aproximaciones conceptuales aparecen cinco aspectos comunes:

- La utilización de técnicas de análisis propias de las ciencias sociales: entrevistas, encuestas, modelos de cálculo, etc.
- La intención de satisfacer unos objetivos: decidir, informar, formar, etc.
- La vocación de ser de utilidad para algún grupo de gestores, responsables políticos, o técnicos.
- La pertinencia de involucrar a los implicados: políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, agentes económicos y sociales.
- La necesidad de hacer una recopilación sistemática de información.

No solamente es necesario el cumplimiento de la legalidad y la regulación social a través de las normas. La eficiencia y la eficacia, junto con transparencia en la

gestión, se convierten así en expresiones de la nueva intervención del Estado en el espacio público, donde la utilización de las técnicas de evaluación juega un papel trascendental.

Así, esta técnica de análisis ha recibido una creciente atención por su importancia como instrumento para mejorar la planeación, programación y ejecución de los programas y políticas públicas, especialmente en un contexto caracterizado por:

- La modernización de la Administración Pública y toma de conciencia por parte de la sociedad de sus derechos a conocer en qué se gasta su dinero y qué mejoras sociales se derivan de dicho gasto.
- La descentralización político-administrativa y la consecuente multiplicidad de organismos territoriales con crecientes competencias, lo que exige un control de la actividad pública.

Con la evaluación de las políticas públicas se puede responder a diferentes preguntas y saber que impactos reales se están generando con dicha implementación, si se ha fracasado o se ha obtenido el éxito o resultado deseado. “La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas”.²³

De acuerdo con Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, existen cuatro ejes de trabajo que componen la evolución que tendrá la evaluación:

- El estudio de los efectos, en el sentido de que todas las acciones están ligadas, es decir, no se puede abordar un tema en particular ya que las consecuencias que se generen impactarán en otro ámbito.
- El juicio sobre los objetivos: si dichos objetivos son claramente identificables se traducirán en indicadores confiables, medibles lo que

²³ Meny, *Op Cit*, p. 195

llevará a obtener el efecto deseado. La evaluación se convierte en un fin en sí misma.

- La innovación social por la experimentación: el evaluador no hace un simple análisis, sino, que el mismo genera las posibles soluciones.
- La función de la evaluación como actividad política: en este eje el evaluador observa diferentes aspectos tomando en cuenta como un ciudadano juzga la política, con la finalidad de restringir lo más posible la subjetividad.²⁴

Los responsables públicos actúan desde una óptica cuyas referencias son, en general, a corto plazo o inmediatas. Es necesario tomar en cuenta los impactos a largo plazo.

A diferencia de años anteriores, hoy el análisis retrospectivo ha reemplazado la experimentación. El evaluador describe e identifica las causalidades y hasta hace un juicio de valor.

No debe confundirse la evaluación con algunas prácticas complementarias pero diferentes como el control de gestión el cual nos permite ver si se han alcanzado los objetivos utilizando recursos que no sean excesivos, la auditoría que valúa la efectividad de los procedimientos operativos y los controles internos o la inspección la cual sirve para medir las características de calidad de un producto, servicio o proceso determinado, para ver si cumple o no los requisitos especificados. Evaluar es valorar lo público con el fin de transformar lo que no funciona, pero no bajo premisas exclusivamente técnicas, sino, también, de interlocución social que propicie una cultura de responsabilidad y mejora continua. Desde esta perspectiva, la evaluación contribuye a la mejora administrativa que, no sólo es compatible con la eficiencia, sino que puede reforzarla.

²⁴ *Ibíd.*, p. 198

La evaluación se torna en una herramienta de control y de retroalimentación para los gestores públicos, no puede concebirse como un hecho aislado y final, sino como algo que acompaña todo el proceso desde el momento de la planeación, implementación y hasta los resultados.

La evaluación de políticas públicas es el mejor instrumento para legitimar la intervención del Estado en el siglo XXI. En efecto, es necesario un cambio de actitud que lleve hacia la implantación de una auténtica cultura evaluadora, es decir, hacia la comprensión de la evaluación por los agentes políticos, económicos y sociales como un instrumento de mejora en la planificación económica.

Es necesaria la mejora de las acciones que se emprenden, a través de los estudios de evaluación se pueden encontrar caminos para aprender de las fallas y aprovechar los aciertos de aquellas medidas que hayan resultado efectivas.

2.4. Evolución institucional de la Evaluación en México

Como se mencionó anteriormente, la evaluación se convierte en un instrumento de gran valor porque permite mejorar la eficiencia del gasto público en programas sociales, maximizando la utilidad de los recursos escasos del Estado. A través de la evaluación se genera conocimiento sobre cómo enfrentar los problemas públicos de manera eficiente, adecuada y equitativa.

Sin embargo, la práctica de la evaluación es un instrumento aún subestimado en los países en desarrollo, lo cual impide la utilización eficiente de los escasos recursos públicos y dificulta la rendición de cuentas. En este sentido, es usual tener políticas públicas que alcanzan objetivos diferentes a los propuestos. Algunos organismos internacionales que proporcionan préstamos y donaciones han hecho esfuerzos por difundir la cultura de la evaluación, tales como el Banco

Mundial, FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otros.

La evaluación de las políticas públicas es necesaria no sólo como un ejercicio de rendición de cuentas, más bien, su importancia radica en el aprendizaje institucional que genera, lo cual podemos traducir en mayor eficiencia en el uso de los recursos. Además, se puede documentar procesos exitosos que podrían ser repetidos en un futuro, así como procesos no exitosos. Para una evaluación efectiva es necesario que se esté convencido de su utilidad.

Pierre Müller,²⁵ señala que hoy en día, la evaluación se ha vuelto el paso obligado de cualquier reflexión sobre la modernización administrativa y sobre las mismas políticas públicas. En consecuencia, la evaluación engloba prácticas y teorías más amplias que la noción de auditoría o control de gestión, ya que no sólo evalúa internamente (contabilidad, medios), sino que aprecia los efectos de la acción pública (conductas, percepción).

Sobre el caso de México, Felix Acosta menciona que los primeros ordenamientos sobre evaluación se adoptaron en 1999, cuando el Congreso de la Unión introdujo en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación los lineamientos de lo que constituiría en una práctica sistemática de la evaluación de la acción del gobierno en materia de programas que utilizan fondos públicos. Posteriormente, en el año 2002 se emitió el Acuerdo de Requisitos Mínimos que establecían elementos que necesariamente debían contener las evaluaciones externas de los programas implementados por el gobierno federal.²⁶

La evaluación de programas en México es elevada al rango de ley en el año 2004 con la aprobación, por el Congreso de la Unión, de la Ley General de Desarrollo

²⁵ Müller, Pierre. Las Políticas Públicas. Colombia. Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. 2002, p. 176

²⁶ Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (Coordinadores). La evaluación de políticas públicas en México. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 2011, p. 123

Social, la cual asigna al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la atribución de evaluar la política social del Gobierno Federal por sí mismo o a través de organismos independientes. El CONEVAL, según la Ley General de Desarrollo Social, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, y que tiene como objetivos medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal, así como normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social, y las acciones, los programas y las políticas que ejecuten las dependencias y entidades públicas.²⁷

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 78, establece la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para realizar evaluaciones de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional e internacional.

Al respecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió en abril de 2007, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, los cuales tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los lineamientos distinguen entre dos tipos de evaluación: la Evaluación de Programas Federales y las Evaluaciones Estratégicas, dividiendo a la primera en evaluación de consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto y la evaluación específica:

- a) Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su

²⁷ Ley General de Desarrollo Social

gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

b) Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.

c) Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

d) Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

e) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y

f). Evaluaciones Estratégicas: evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

En cumplimiento de sus atribuciones legales para evaluar la política social, el CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron en marzo de 2007 los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. El propósito de este documento normativo consiste en regular la evaluación externa de los programas de desarrollo social y establecer criterios y metodologías rigurosas para llevar a cabo la evaluación de los programas incluidos en la política social.²⁸ Estos lineamientos constituyen un instrumento fundamental para hacer operativo el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual se abunda más adelante.

En México, durante la mayor parte del siglo XX no se muestran avances importantes en materia de evaluación de políticas públicas, sino que los esfuerzos en desarrollar algún modelo se presentaron de forma aislada: “La filosofía del

²⁸ Ramos, José María, *Et al*, *Op.Cit*, p. 136

desarrollismo que caracterizó el discurso administrativo mexicano durante el así llamado Periodo Revolucionario (1920-1982), contó con los medios suficientes para asegurarse las dosis de legitimidad y aceptación social necesarias para continuar con su abierto control de los procesos económicos y sociales. Por ello, un mecanismo que revelara los alcances del trabajo gubernamental podría ser incluso innecesario y redundante”.²⁹

Durante los años sesenta se presentaron algunos indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la administración de José López Portillo, “la preocupación por administrar y sobre todo controlar, los organismos públicos, particularmente las llamadas empresas paraestatales, llevaron a la creación de mecanismos de seguimiento de estas instancias en el período 1970-1976. Así el Congreso de la Unión adquirió algunas facultades y se inició el control general de ingresos y egresos de los principales organismos de la administración pública descentralizada”.³⁰

Fue hasta principios de los años ochenta, en virtud de las crisis financieras y la consecuente reducción de los recursos fiscales disponibles, que el Gobierno se ve obligado a establecer medidas de racionalización del gasto público: “Uno de los elementos que contribuyó al desarrollo de procesos de evaluación fueron los esfuerzos de planeación, iniciados propiamente en el período del presidente José López Portillo, que tuvieron su antecedente en la Comisión de Administración Pública, donde él mismo trabajó en el período gubernamental anterior”.³¹

La Secretaría de Programación y Presupuesto creada en el sexenio de José López Portillo, contaba con un Subsecretario de Evaluación de los resultados gubernamentales, la cual entró en conflicto con la Coordinación de Evaluación que

²⁹ Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa de México Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990. México. Programas Educativos, S.A. de C.V. 1991, p. 26

³⁰ Mejía Lira, José. La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. CLAD, 2005 (<http://www.clad.org.ve>), p. 4

³¹ *Ibíd*, p. 5

existía desde 1977 en la Secretaría de la Presidencia. Aún así, se realizaron revisiones y análisis de los programas gubernamentales.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se crea la Secretaría General de la Federación (SECOGEF), instancia normativa para las actividades de control, evaluación y fiscalización, extinguiéndose la Coordinación de Evaluación de la Presidencia. Asimismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto se orientó a enfrentar las crisis económicas, dejando las funciones de evaluación a cargo de la SECOGEF, quien se orientó más a auditorías que a evaluación de resultados. Es en este periodo cuando se modifica la Constitución para hacer obligatorio la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, quedando establecido en el artículo 26 la obligatoriedad para que los programas de la Administración Pública Federal se sujeten al Plan. Actualmente dicho Plan señala como una en su estrategia transversal Gobierno cercano y moderno los mecanismos de evaluación como un tema trascendental para la administración de los recursos públicos.

Durante el periodo de 1988 a 1994, que corresponde al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se crea el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual tenía como objetivos: una cultura administrativa eficaz, promover la evaluación de la calidad, prevenir y combatir la corrupción. Por otra parte se crea la contraloría social en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), bajo la cual se nombra vocales de control y vigilancia de los mismos grupos sociales.

A finales de este sexenio, la SECOGEF se transformó en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM): “En estos años, más allá de ciertas adecuaciones menores al sistema presupuestario y un incipiente desarrollo de evaluaciones externas a ciertos programas insignia, no se instauró propiamente

una estrategia global de evaluación y se mantuvo el énfasis en el control desde la ahora llamada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo...”³²

En el Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, al impulsar el ingreso del país a la economía globalizada con diferentes exigencias y estándares, se hace necesario que el gobierno se modernice adaptándose al mundo. En este sentido, en 1996 el Presidente Zedillo instituyó un Programa para la Modernización de la Administración Pública, PROMAP, con el propósito de promover la rendición de cuentas y mejorar la cultura orientada al servicio, mediante indicadores para la evaluación del desempeño.

El PROMAP introdujo las palabras rendición de cuentas y evaluación en la Administración Pública Mexicana, crea un conjunto de indicadores de resultados de distintos tipos: estratégicos (cumplimiento de los objetivos institucionales), de proyectos y de gestión e indicadores de servicio, que correspondían a mediciones basadas en la opinión de la propia sociedad. Sin embargo, este programa logró muy poco y no fue capaz de transformar el proceso de toma de decisiones dentro de la administración.

Fue hasta la administración de Vicente Fox, 2000-2006, que el tema de la evaluación adquirió una connotación más abierta y menos centrada en el ejercicio de controles estrictos, “la base de esta mutación estuvo en la implementación de algunas iniciativas que buscaban introducir una nueva filosofía gerencial en el Gobierno Mexicano, de la misma forma en que en otros países se impulsó el paradigma de la Nueva Gestión Pública”.³³

En el año 2000, el Gobierno Mexicano aprobó una ley que requería una evaluación anual de todos los programas administrados por el poder Ejecutivo Federal. En 2001, se creó la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y

³² González G., Daniel y Hernández, Elías R. La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Revista de Administración Pública, Volumen XLV, No. 1 (enero-abril 2010), p. 27

³³ *Ibíd*em

Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y en 2004 el Congreso aprobó la Ley General de Desarrollo Social que institucionalizó el proceso de evaluación y creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

En lo que se refiere específicamente en la medición de los resultados de la acción del gobierno, la primera medida instrumentada durante este periodo fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Este Sistema consistía en el establecimiento de metas y objetivos de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) directamente con el Presidente de la República. De acuerdo con estas metas, cada titular establecía compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en indicadores de desempeño.

Los Órganos Internos de Control en el ámbito de sus respectivas competencias debían revisar y verificar la integridad, congruencia, suficiencia y razonabilidad de la información reportada en el Sistema. La revisión del Órgano Interno de Control era con fines de colaboración, tendiente a identificar acciones de mejora para el cumplimiento de las metas concertadas, por lo que sus determinaciones no debían ser interpretadas como observaciones de auditoría, sino como recomendaciones propositivas.

En esa administración federal, la dependencia encargada hasta ese tiempo de las funciones de evaluación tiene una nueva modificación, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (que en el periodo de Salinas de Gortari se convirtiera en la SECODAM), cambió su nombre en 2003 para convertirse en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin embargo: “A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la Administración del Presidente Vicente Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada”.³⁴

³⁴ González y Hernández, *Op Cit*, p. 29

Dicha Secretaría tiene entre sus funciones el realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

A la fecha, la Secretaría de la Función Pública se encuentra actualmente en proceso de desaparición, en tanto se crea el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción y que éste entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le dieran existencia jurídica.

También desde el Poder Legislativo se fueron implementando medidas para aumentar las estrategias de evaluación: “La Auditoría Superior de la Federación ha complementado sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la cuenta pública federal, por medio de la inclusión de nuevos instrumentos de auditoría al desempeño. Estas nuevas auditorías, conceptualmente más cercanas al modelo de Presupuesto basado en Resultados que los ejercicios convencionales de revisión de las cuentas públicas, han servido para producir nueva información sobre lo que son y los resultados que obtienen los más de mil programas que año con año conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación”.³⁵

Con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación aprobada el 20 de diciembre de 2000, se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que se le dotó de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría, así como de un reglamento interior, el 5 de septiembre de 2001.

Con esta reforma se funda un órgano de apoyo del Poder Legislativo otorgándosele autonomía técnica y financiera. De acuerdo con la Constitución

³⁵ Ramos, *et. al.*, *Op Cit*, p. 113

Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Auditoría, se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios, e incluso los particulares, cuando reciben este tipo de recursos.

A través de la Auditoría, el Congreso también tiene un papel importante en la rendición de Cuentas, especialmente a través de la división de la ASF enfocada a la auditoría del desempeño, que aplica los estándares de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Desde su creación la Auditoría ha sido un actor relevante en la promoción de la cultura de evaluación y resultados.

La Ley General de Desarrollo Social publicada en el año 2005, crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) que tiene facultades técnicas y de vinculación amplias para diseñar, promover, aplicar y difundir diferentes tipos de evaluación. El Consejo ha venido constituyéndose, desde entonces, en la principal instancia de evaluación de políticas y programas dentro y fuera del gobierno federal, aunque su mandato está limitado al campo del Desarrollo Social.³⁶

El CONEVAL fue creado con una estructura de gobierno que le confiere a sus evaluaciones un alto grado de credibilidad. Es dirigido conjuntamente por un Secretario Ejecutivo y un panel de seis académicos que deben ser miembros del Sistema Nacional de Investigadores y que son elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que cuenta con representantes nacionales, estatales, municipales y del Congreso. El Consejo tiene actualmente dos importantes tareas: la medición de la pobreza multidimensional a nivel nacional, estatal y municipal, y la evaluación de políticas y programas sociales.

³⁶ Ramos, *Et al*, *Op Cit*, p. 114

En el año 2006, se hicieron reformas a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y detalla el uso de los indicadores de desempeño. Esta ley establece para las instituciones que ejercen recursos públicos tres elementos:

- La responsabilidad de llevar a cabo una gestión por resultados;
- El establecimiento de metas y objetivos para sus programas, y
- La evaluación de los resultados, el cual es realizado a través de evaluadores externos.

Dichas reformas contemplan dos instrumentos adicionales: un Programa Anual de Evaluación (PAE) y un Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). El PAE se refiere a la evaluación de los programas y las políticas relacionados con el presupuesto, del que es responsable el CONEVAL, correspondiente a los programas sociales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en cuanto a los demás programas. Por lo que se refiere al PMG, la Secretaría de Hacienda se enfoca en la evaluación que corresponde a los procesos de gestión y a los servicios públicos, a través de los indicadores de gestión.

Estos cambios institucionales promovieron el uso de indicadores de desempeño, pero dichas iniciativas y arreglos no estaban integrados dentro de un sistema, sino que eran considerados como un conjunto de esquemas paralelos. Por este motivo, en marzo de 2007 se publicaron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales entre el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, con el objetivo de alinear los incentivos de las regulaciones precedentes sobre evaluación y seguimiento.

Respecto a la creación del PAE, tanto la SHCP, la SFP y el CONEVAL son responsables conjuntamente de la evaluación. Mediante este instrumento se determinan anualmente los tipos de evaluación según el programa presupuestario

y la coordinación de las evaluaciones depende del ámbito de competencia de cada una de las instancias coordinadoras.³⁷

2.5. El Sistema de Evaluación de Desempeño

De acuerdo a la LFPRH, el SED se define como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”.³⁸

El SED tiene como objetivo que las bases sobre las que descansa el ciclo de la planeación, programación y presupuestación de la Administración Pública Federal se refiera, más que a la asignación de recursos o prioritizaciones de índole política de los programas, a que con base a los resultados o los efectos que haya generado ese mismo programa sea lo que lo respalde para que continúe con su aplicación o expansión: “De esa forma, se estarían abriendo mayores posibilidades para que las acciones que ofrecen los mejores impactos sigan recibiendo financiamiento y recursos de toda índole, en tanto que las que son poco relevantes o intrascendentes tengan un presupuesto marginal, sino es que sean canceladas del todo”.³⁹

Los principales componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño se pueden dividir en 4 apartados:

- a) Una estructura normativa hecha operativa por medio de lineamientos técnicos con carácter obligatorio e integrados en cada ejercicio fiscal. Los términos definen el alcance y propósitos de cada tipo de evaluación, así como pautas para que las dependencias puedan revisar y calificar la calidad de la información que reciben de sus evaluadores.

³⁷ López Rodríguez, Blanca O. El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Revista de Administración Pública, Volumen XLV, No. 1 (enero-abril 2010), p.64

³⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

³⁹ González y Hernández, *Op Cit*, p. 15

- b) La formulación de un ciclo de evaluación para cada programa y política, que consiste en las diversas modalidades establecidas por los lineamientos, que sin ser excluyentes permiten gran flexibilidad a los evaluadores y a los responsables de los programas bajo evaluación.
- c) El uso y apego a definiciones técnicas estrictas para cada tipo de evaluación, expresadas bajo la forma de “Términos de Referencia”, que simplifican el diseño y aplicación de las evaluaciones.
- d) El uso del calendario fiscal que, al tiempo que obliga a las dependencias a evaluarse, ofrece la oportunidad de aprovechar los resultados para incidir en futuros ejercicios de programación y de presupuestación, teniendo como objetivo el vincular los Programas Anuales de Evaluación (PAE) con la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).⁴⁰

La estrategia que plantea el SED al vincular el proceso del presupuesto con las actividades de planeación, ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas, se limita muchas veces al proceso presupuestario en función de una mejor calidad del gasto. Este hecho se confirma en la medida que el programa presupuestario es la unidad básica para la evaluación, marginando al resto de los programas, áreas, unidades y/o áreas que no están clasificadas de acuerdo con la SHCP.

El conflicto central parece encontrarse en el propósito de hacer del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el instrumento principal para implementar tanto el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como la evaluación de toda la administración pública. El SED puede ser útil para implementar el Presupuesto basado en Resultados, y éste a su vez debe concebirse como una herramienta para impulsar la modernización del presupuesto federal, impulsando la eficacia económica y la eficacia social de los programas. Sin embargo, el SED tiene, por sus características técnicas, algunas limitaciones y rigideces institucionales que se

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 31

traducen en dificultades para llevar a cabo una valoración más sustantiva de todas las políticas públicas.⁴¹

El SED es una responsabilidad compartida entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Función Pública y el CONEVAL, sin embargo, al parecer cada instancia sólo atiende sus prioridades, sin esencialmente atender las del conjunto. La intención debiera ser que las propuestas de evaluación que se incluyen en los Programas Anuales de Evaluación (PAE) provengan cada vez más de la iniciativa de los propios ejecutores de las políticas.

La Secretaría de Hacienda ha publicado a partir del año 2007, los Programas Anuales de Evaluación. Estos programas han incidido en un número significativo de sectores de la Administración Pública Federal. La mayoría de los más de mil programas federales que cuentan con recursos presupuestales tienen ya una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), a la que se asocian indicadores de proceso e indicadores de resultados por ejercicio fiscal.

En materia de desarrollo normativo e instrumental del SED, aun cuando la SFP creó en abril de 2009 la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG), su papel se ha limitado a la ratificación de los instrumentos y propuestas que emanan ya sea de la SHCP o del CONEVAL, quien ha fungido como la principal instancia generadora de condiciones y medios para la paulatina expansión del SED y la eventual adopción de la evaluación por parte de las dependencias y entidades de la APF.

Para la evaluación se requiere establecer metodologías acordes con cada programa y política, esto permite que los resultados de las evaluaciones sean apropiados y reales para que puedan ofrecer respuestas adecuadas a los problemas hacia los cuales está dirigida: “En tal condición, la evaluación y su pretendido uso generalizado en las estructuras públicas, ha de concebirse como la

⁴¹ Ramos, *et al*, *Op Cit*, p.153

etapa más avanzada de la reforma administrativa; en la que es necesario reconstruir la unidad estructural y operativa del gobierno, integrar sus leyes, volver coherentes sus políticas y programas, y asegurar que sus funcionarios actúen en línea con los objetivos y lineamientos de la autoridad”.⁴²

La dinámica en la política nacional, los cambios paulatinos de la legislación federal de los últimos años han hecho que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales sientan cada vez más la necesidad de transparentar el uso de los recursos públicos, el mantener informada a los ciudadanos de los resultados y los efectos que sus acciones generan sobre el desarrollo económico no sólo de sus comunidades sino de la propia población en general.

Si bien es cierto que ha habido avances en la política federal de evaluación, nuestra experiencia está cimentada en el uso de instrumentos normativos de aplicación general, que hasta cierto punto resuelven la falta de cooperación por parte de los ejecutores de programas, o la resistencia al cambio, pero al no haber un proceso definido que una todos los eslabones de las evaluaciones, hay límites al identificar las causas por las que a veces no es posible alcanzar los objetivos planteados por el gobierno, ya sea porque desde un principio no se definieron bien las políticas o porque los programas no pueden operar eficazmente.

A pesar de que el Gobierno ha mejorado su capacidad de evaluación de programas, la mayor parte de sus capacidades están en el CONEVAL y SEDESOL, cuyo campo de actuación es la evaluación de programas y políticas sociales, que representan solo una proporción reducida del conjunto de los programas. La capacidad para conducir o contratar evaluaciones y monitoreo de programas no sociales es muy limitada. Existen indicadores que no son usados, problemas en la calidad de algunas de las evaluaciones y todavía hace falta la implementación de las evaluaciones a nivel de los estados.

⁴² *Ibíd.*, p. 150

En México, es necesario que las evaluaciones sean utilizadas por los administradores, quienes no se han acostumbrado a utilizar las conclusiones de las evaluaciones para mejorar el desempeño de los programas. Recientemente, sin embargo, las evaluaciones externas del CONEVAL y SEDESOL han incluido una mayor colaboración entre los administradores de los programas y los evaluadores para producir reportes objetivos que puedan ser usados para la toma de decisiones.

En ese sentido, habría que plantearse como objetivo el relacionar las evaluaciones con la toma de decisiones y fortalecer los incentivos de los evaluadores de ofrecer recomendaciones significativas y realistas.

En la actualidad, la Administración Pública Federal con sus dependencias y entidades está obligada a ser más transparente, a rendir cuentas más precisas y, sobre todo, a justificar con resultados e impactos el uso de los valiosos recursos sociales que recibe, en este sentido es necesario que la evaluación sirva como fundamento en la toma de las decisiones públicas, no sólo como proyectos o labores que tienen que realizarse porque así lo exigen las leyes o planes, sino que se genere un valor que sea significativo.

En el capítulo siguiente, se abordarán los aspectos principales del Programa de Fomento a la Economía Social, en específico lo relativo a los apoyos para la Banca Social, objeto de estudio de esta investigación.

CAPÍTULO II. EL INSTITUTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

1. ANTECEDENTES

A finales del año 1991, el Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus facultades, consideró la elaboración y surgimiento de un programa que estableciera la creación de empresas, impulsando proyectos productivos de grupos de población en áreas urbanas, y en el cual se sumarán las acciones de los tres órganos de gobierno, así como las de los sectores social y privado, en un esfuerzo para lograr el abatimiento de la pobreza extrema.

En tal sentido, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto elaboró un programa especial que impulsó el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas mediante apoyos para las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y microindustriales, publicándose el 4 de diciembre de 1991 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, que implicó la creación de su Coordinación General Nacional para su ejecución, y cuyo objetivo fundamental consistió en la creación de empresas de campesinos, así como impulsar proyectos productivos de grupos populares en zonas urbanas.

El 23 de mayo de 2012, se publica en el DOF la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, con la cual se crea el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), quien sustituye a la entonces Coordinación General.

El INAES es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, el cual cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión en los términos establecidos en la Ley de la Economía Social y Solidaria. El Instituto tiene como objeto instrumentar políticas públicas de fomento al sector social de la economía, con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares de

desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos del sector.⁴³

La LESS le otorga al INAES, entre otras, las siguientes funciones:

- Instrumentar la Política Nacional de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía;
- Propiciar condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del Sector, mediante el establecimiento del Programa de Fomento a la Economía Social;
- Formular y ejecutar programas y proyectos de apoyo público a la promoción, fomento y desarrollo del Sector;
- Llevar a cabo estudios, investigaciones y la sistematización de información que permitan el conocimiento de la realidad de los Organismos del Sector y de su entorno, para el mejor cumplimiento de su objeto; y
- Promover y apoyar la creación de Organismos del Sector que se constituyan y operen conforme a las Leyes que regulan sus materias específicas, para la prestación de servicios financieros al mismo Sector.⁴⁴

El INAES, para el trabajo interno y la operación de su programa, se regula a través de un Acuerdo de organización y funcionamiento, en el cual se establecen las funciones de la Coordinación General de Finanzas Populares (objeto de esta investigación), a través del artículo 20 del citado ordenamiento, del cual se desprende, entre otras atribuciones:

- Ejecutar acciones para ampliar la cobertura territorial de las actividades de ahorro y crédito de los Organismos del Sector; promoverlas y consolidarlas; así como fortalecerlas mediante capacitación y consultoría especializada, de conformidad con las Reglas de Operación y demás normativa aplicable

⁴³ Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo Séptimo del artículo 25 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Diario Oficial de la Federación (DOF). 2012

⁴⁴ Ibidem

- Promover el uso de tecnologías que contribuyan a una más eficiente operación y administración de los Organismos del Sector de ahorro y crédito
- Promover acciones para fortalecer y ampliar la estructura operativa y financiera de los Organismos del Sector de ahorro y crédito, así como su integración a las cadenas productivas estatales, regionales y nacionales, de conformidad con las Reglas de Operación y demás normativa aplicable
- Establecer metas e indicadores respecto del instrumento y tipos de apoyo, a cargo de esta unidad administrativa, dar seguimiento a sus resultados e informarlos al Director General.⁴⁵

2. EL PROGRAMA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL

El Programa de Fomento a la Economía Social es la herramienta del Ejecutivo Federal orientada a otorgar apoyos para la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de los organismos del sector social de la economía (OSSE), y la participación de éstos en esquemas de financiamiento social.⁴⁶

Dicho Programa tiene como objetivo “Fomentar, desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, formación de capital y comercialización del sector social de la economía, para consolidarlo como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera”.⁴⁷

Pueden acceder al Programa los OSSE que se enumeran en el Catálogo elaborado por el INAES entre los que se encuentran: ejidos, comunidades, sociedades de producción rural, sociedades financieras comunitarias, sociedades cooperativas de productores, de consumidores y de ahorro y préstamo, los cuales deben respetar los fines, valores y principios de la economía social. Asimismo, las

⁴⁵ Acuerdo de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de la Economía Social. DOF 2013

⁴⁶ Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014. DOF 2013

⁴⁷ *Ibidem*

organizaciones que no estén incluidas expresamente, pueden solicitar al INAES su reconocimiento como figura del sector.⁴⁸

El Programa tiene dos tipos de apoyo:

- 1) Proyectos productivos
 - a. Proyecto Escala
 - b. Integra mujeres y población en situación de vulnerabilidad
 - c. Integra
 - d. Crece
- 2) Banca Social
 - a. Estudios Especializados y otros servicios
 - b. Proyectos Estratégicos o de inversión
 - c. Eventos y desarrollo de capacidades
 - d. Garantías liquidadas

Estos apoyos pueden otorgarse en efectivo o en especie, según se indique en las Reglas de operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014 (Reglas de operación), y pueden ser complementarios o complementados con la aportación de los sectores público, privado y/o social, en la proporción y monto que se establezcan en la convocatoria y el instrumento jurídico celebrado.⁴⁹

2.1. El apoyo a la Banca Social

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), menciona que el Sector de Ahorro y Crédito Popular (ACP), nombrado también Banca Social, proporciona servicios financieros a los sectores y comunidades que carecen de ellos, “el objetivo principal del sector de ACP es facilitar el acceso de la población de ingreso medio y bajo, a intermediarios que cubran sus necesidades financieras y sociales. Estas organizaciones, buscan combinar la promoción social con la

⁴⁸ http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/Cat%C3%A1logo_OSSE.pdf

⁴⁹ Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014

autosuficiencia, mediante el manejo financiero eficiente de las operaciones de crédito, ahorro e inversión, así como, la ampliación de la oferta de los servicios microfinancieros a una mayor parte de la población”.⁵⁰

De acuerdo con las Reglas de Operación, la Banca Social es el “Conjunto de OSSE de ahorro y/o crédito, que incluye a los organismos de integración de dichos OSSE que se ajustan a la Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), o bien, las entidades reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC) que mantengan estatutariamente y en la práctica los fines, valores, principios y prácticas a que se refieren los artículos 8, 9, 10 y 11 de la LESS”.⁵¹

Las citadas RO, definen a los OSSE de ahorro y/o crédito como “establecimientos que realizan actividades de ahorro y/o préstamo y operan como Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SCAP) o Sociedad Financiera Comunitaria (SOFINCO) o cualquier otra que para dichas actividades se establezca en el catálogo de los OSSE”.⁵²

Los apoyos que el INAES destina a la Banca Social conlleva el “financiamiento en efectivo o en especie, para acciones o programas orientados al fortalecimiento, consolidación e integración de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras comunitarias e intermediarios financieros no bancarios de organismos del sector social o que se rigen por principios y valores del sector social conforme a la LESS”.⁵³

El universo de la Banca Social en México es diverso, destacando los siguientes tipos de organizaciones:

- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP)

⁵⁰ Página web institucional de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

⁵¹ Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014

⁵² *Ibidem*

⁵³ *Ibidem*

- Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCO)
- Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
- Banca de Desarrollo BANSEFI
- Organismos Financieros Agropecuarios
- Bancos o Fondos Comunitarios

Los primeros apoyos destinados a la Banca Social por el INAES surgen en 1993 para promover la constitución de Cajas de Ahorro y Préstamo, a través de las iniciativas de campesinos que decidieron reorientar la recuperación del programa denominado “Crédito a la Palabra” para formar el patrimonio de dichas Entidades Financieras.

Por su parte el FONAES les otorgaba apoyos para la instalación de las oficinas así como la capacitación básica requerida para que pudieran iniciar operaciones. Gradualmente, conforme fueron pasando los años, se fueron incrementando el número de Cajas Solidarias dentro del territorio nacional. El apoyo técnico continuo y las recuperaciones cada año del Crédito a la Palabra era una fuente constante para capitalizar las cajas solidarias pero, como consecuencia, las volvió dependientes de la autoridad y no estimuló el ahorro voluntario.⁵⁴

Entre los beneficios de las Cajas Solidarias, se encuentran los siguientes:

- Ofrecen tasas de interés accesibles para sus socios
- Combaten la usura y el agio, así como la “cultura del no pago”
- Promueven y apoyan la ejecución de proyectos productivos de sus socios (de cualquier actividad económica), con base en sus capacidades y habilidades
- Fomentan la cultura del ahorro así como el ahorro infantil

⁵⁴ L@ Red de la Gente. Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. México. GM Editores. 2012, p. 157

- Combinan la rentabilidad financiera con el impacto social y las administran sus socios, basados en una estructura ágil y sencilla, orientada al cumplimiento de la regulación
- Sus excedentes se distribuyen entre los socios o se reinvierten en sus diferentes fondos para capitalizarlas
- Pueden ser dispersoras en sus comunidades de los recursos provenientes de programas gubernamentales
- Reciben remesas nacionales e internacionales a un costo inferior a otro tipo de remesadoras
- Fondean con la Banca de Desarrollo, por lo que pueden ofrecer préstamos a tasas de interés preferencial
- En general, contribuyen a elevar el nivel de vida de sus socios y a mejorar su entorno comunitario.⁵⁵

A lo largo de la historia del cooperativismo se ha hecho patente la necesidad del préstamo solidario ante la usura. Esto es posible, principalmente, en la figura del ahorro previo de los socios; sin importar que el capital inicial o semilla provenga – como es el caso de las primeras cajas solidarias– de algún subsidio, fondeo inicial o del excedente de una actividad productiva.⁵⁶

A partir del 2009, se modifica la estructura del programa, dándose la apertura para que puedan participar en el programa de Banca Social otras Entidades Financieras, que no nacieron del programa de Cajas Solidarias, sino que muchas de ellas ya tenían un mayor tiempo de operación y contaban con un nivel de profesionalización, superior al promedio de las Cajas Solidarias que se habían venido apoyando durante tiempo atrás. Estas nuevas Entidades Financieras, en muchos de los casos, contaban con una mayor gama y capacidad de servicios

⁵⁵ Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. México. Memoria documental 2006 – 2012. Apoyo para el Fomento y Consolidación de la Banca Social, p.101

⁵⁶ L@ Red de la Gente, *Op Cit.*, p. 134

financieros hacia sus socios, lo que permitió fortalecer de manera notable la red de Banca Social promovida por el FONAES.⁵⁷

Cuadro 1. Resumen de apoyos otorgados a la Banca Social 2003-2013*

Año	Monto (Pesos)	Cantidad
2003	34,502,497.70	84
2004	30,148,360.46	54
2005	61,179,511.39	56
2006	43,572,988.59	12
2007	11,271,390.44	47
2008	14,652,001.33	186
2009	40,089,038.90	535
2010	101,119,717.75	283
2011	79,593,289.73	540
2012	85,252,133.56	690
2013	20,517,234.48	302
TOTAL	521,898,164.33	2789

*Apoyos en efectivo contemplando los instrumentos de ampliación de cobertura y estudios especializados y otros servicios

Fuente: Sistema Integral en Línea. Sistema de Gestión Administrativo, Dirección General de Finanzas Populares

A partir del ejercicio fiscal 2014, con la publicación de las Reglas que corresponden al Programa de Fomento a la Economía Social, las modalidades de apoyo tuvieron cambios significativos, sobre todo, en el tema de Instalación y Puesta en Marcha de Sucursales, que de acuerdo con el sexenio anterior, fue el principal eje para el cumplimiento de la cobertura por parte de la Banca Social en la República Mexicana.

Actualmente, los objetivos de las modalidades de apoyos destinados a la Banca Social por el INAES, concentran sus esfuerzos en la canalización de recursos a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Comunitarias, que requieran de servicios para la elaboración de diagnóstico, consultoría, auditoría, migración contable o recibir asesoría profesional, a efecto

⁵⁷ Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, *Op Cit.*, p.14

de concluir la formalización y cumplir con las obligaciones regulatorias que establece la CNBV, así como fomentar el desarrollo institucional de dichas sociedades, incorporando la planeación estratégica al ejercicio de inversión y gasto a través de los proyectos estratégicos o de inversión.

Los recursos otorgados a la Banca Social tienen el carácter de subsidios, por lo que los beneficiarios solo deberán comprobar la correcta aplicación del recurso para acreditar ante el INAES su uso y así poder acceder de forma posterior a otro tipo de apoyo contemplado en las RO.

A través de la modalidad IV.2 Apoyo en efectivo para proyectos estratégicos o de inversión, y la operación de créditos en producción social de vivienda asistida y proyectos productivos, contemplada en las RO del INAES, los OSSE de ahorro y/o crédito pueden acceder al apoyo en efectivo para el desarrollo, la integración, la ampliación de servicios y operaciones y de cobertura de las entidades financieras del sector social. De acuerdo con las RO, el proyecto estratégico de OSSE de ahorro y/o crédito se define como el “Documento en el que los responsables de una organización reflejan cual será la estrategia a seguir por su OSSE de ahorro y/o crédito en el mediano plazo (3 a 5 años) en materia de crecimiento, de cobertura, desarrollo de mercados, competitividad, rentabilidad y viabilidad social, económica y financiera, o bien, el establecimiento de redes de servicios financieros”. Este apoyo, de acuerdo con los conceptos solicitados, puede otorgarse hasta en cinco ejercicios fiscales por OSSE.

Con esta modalidad el OSSE puede solicitar el INAES, diferentes rubros de inversión como consultoría, desarrollo de capacidades para unidades de proyectos productivos, capital de trabajo, equipamiento e innovación tecnológica, entre otros, siempre en congruencia con el proyecto estratégico presentado con una visión de tres a cinco años y en el cual funda su solicitud de apoyo, “El proyecto estratégico de los Organismos del Sector Social de la Economía de Ahorro y/o Crédito (OSSE de ahorro y/o crédito) deberá considerar un horizonte mínimo (plazo de

proyección) de los siguientes tres años y máximo de los siguientes cinco años. El ejercicio de planeación a realizar para ese efecto considera las características generales a las que llegará la organización al final de ese horizonte temporal; también refiere las características mejoradas que se conseguirán en cada uno de los años de dicho horizonte para lograr en forma gradual la visión de futuro planeada”.⁵⁸

Hasta el 30 de mayo de 2014, el INAES ha autorizado por concepto de la modalidad IV.2 de apoyo para proyectos estratégicos o de inversión, un total de \$9,906,757.89, los cuales han beneficiado a ocho Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con diferentes niveles de operación, en siete estados de la República Mexicana.

El siguiente cuadro muestra un resumen de la información financiera, correspondiente a estos OSSE de ahorro y/o crédito que han sido beneficiados hasta el mes de mayo:

Cuadro 2. Información financiera de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo beneficiadas con Proyectos Estratégicos (Enero-Mayo 2014)

Beneficiario	Estados donde Opera	Activos	Capital	Cartera Vigente	Captación	Socios	Empleados	Sucursales
SCAP 1	Guanajuato Michoacán	42,748,185.57	10,709,788.89	24,824,050.61	30,022,307.00	3,606	20	2
SCAP 2	Oaxaca	103,808,726.00	12,110,934.00	73,328,517.00	83,263,683.00	13,219	70	9
SCAP 3	Nayarit	57,113,903.70	13,606,403.33	33,780,642.93	38,824,302.00	3,049	16	2
SCAP 4	Querétaro	14,068,000.00	11,626,000.00	9,569,000.00	1,283,000.00	1,162	11	1
SCAP 5	Puebla, Veracruz	224,388,407.00	25,455,503.00	161,277,132.00	163,669,868.00	58,153	165	14
SCAP 6	Durango	33,248,313.92	20,336,970.46	16,567,695.17	119,957,800.00	3,012	10	1
SCAP 7	Veracruz	31,497,542.00	12,343,170.00	30,516,523.00	18,578,527.00	3,702	11	10
SCAP 8	Chiapas	7,202,022.00	6,219,763.00	5,387,191.00	1	1629	2	1
Total		514,075,099.88	112,408,532.42	355,250,751.51	455,599,488.00	87,532	305	40

Fuente: Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro (FOCOOP)

⁵⁸ Página web institucional del INAES. [Términos de Referencia para la formulación de proyectos estratégicos y proyectos de inversión a presentar para acceder a la modalidad IV.2.](#)

Como se puede observar con la información del cuadro anterior, el apoyo otorgado a los OSSE, tiene un efecto multiplicador, no se trata de la formación de nuevas empresas sociales que tal vez nunca alcancen su punto de equilibrio o ni siquiera sobrevivan a su primer año de operación, si no de organismos que son fuente de colocación de créditos en los sectores a los que no llega la banca comercial, instrumentos de captación de ahorro y a su vez fuente de empleo para las comunidades en donde tienen ventanillas o sucursales, incrementándose sus efectos tanto en beneficios sociales como económicos.

De acuerdo con el Programa Operativo Anual de la Coordinación General de Finanzas Populares, se tiene proyectado que para el año 2014, se logre beneficiar a un total de 614 OSSE de ahorro y/o crédito en sus cuatro modalidades de apoyo (efectivo y especie) por un monto de 144 millones de pesos, de los cuales 43 millones corresponde a los apoyos para Proyectos estratégicos o de inversión.

En este sentido, dado la continuidad que se pretende tenga esta modalidad a lo largo de la presente Administración Pública Federal, es necesario contar con un mecanismo que permita tanto el seguimiento de los apoyos otorgados, como la evaluación de los resultados que el otorgamiento de dichos apoyos tienen en los OSSE.

2.2. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

Las RO del INAES, contemplan como parte fundamental de la población objetivo, por parte de la Coordinación General de Finanzas Populares, a aquellas figuras asociativas conformadas como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Debido a su origen netamente social (la mayoría de las sociedades surgen a partir de iniciativas de las comunidades, contando con el apoyo de Organizaciones Sociales y en algunos casos son el resultado de programas gubernamentales como herramientas de desarrollo), es necesario que el gobierno no sólo regule su

conformación y operatividad como es el caso de la CNBV, si no que existan instrumentos bien definidos de apoyo que realmente impacten en su crecimiento y consolidación.

La CNBV define a las SCAP como aquellas sociedades constituidas y organizadas conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas que, independientemente del nombre comercial, razón o denominación social que adopten, tengan por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus Socios, y quienes forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro.⁵⁹

Bajo el paradigma de la Administración Pública Federal en el periodo 2006-2012, se estableció como prioridad el tema de cobertura, es decir, fomentar el surgimiento de nuevas sucursales de las SCAP en el República Mexicana, principalmente en los municipios que correspondían al programa de microrregiones y en aquellos catalogados como de alta y muy alta marginación, con la finalidad de acercar los servicios financieros a la población que habitaba esos sectores.

Por ello, atendiendo a que la cobertura de servicios financieros a la población de escasos recursos difícilmente se va a lograr con la banca comercial tradicional, fue necesaria la implementación de instrumentos bancarios que acercaran principalmente el ahorro y el crédito a la población, y que pudieran impulsar las economías locales, contribuyendo a la generación de empleos y mejorando sus condiciones de vida.

De acuerdo con las memorias documentales publicadas por la entonces Coordinación General del Programa FONAES, uno de los instrumentos que ha coadyuvado acercando el ahorro y el crédito, fue sin duda el modelo de Cajas

⁵⁹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Solidarias (integradas por Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Comunitarias) mediante la constitución de nuevas entidades financieras con esta figura, la apertura de sucursales o bien mediante la fusión de varias ya existentes, lo que ha servido como un vehículo adecuado para consolidarse como motores del desarrollo de los municipios más marginados del país.⁶⁰

Si bien es cierto, que muchas de las oficinas de las SCAP están ubicadas en cabeceras municipales, han encontrado mecanismos para que sus servicios lleguen hasta comunidades más apartadas, ya sea a través de promotores o de ventanillas móviles pueden ofrecer sus productos a mayor población y un bajo costo. “Aunque hay menos EACP [Entidades de Ahorro y Crédito Popular] en el medio rural; la proporción de familias de bajos ingresos que acceden a éstas es mucho mayor, ya que el sistema bancario comercial es prácticamente inaccesible debido al territorio y a las características sociales”.⁶¹

En los últimos años, el Gobierno Federal ha adoptado medidas entre las que se incluyen: las normas prudenciales que las instituciones financieras deben cumplir para garantizar la eficacia de la gestión de riesgos y la seguridad de los fondos de los depositantes, por ejemplo, en el caso de las SCAP, existe el Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP), el cual es el encargado de supervisar, asesorar y calificar a dichas Entidades Financieras para su posterior autorización por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Actualmente existen 663 SCAP registradas en el FOCOOP, de las cuales 133 están autorizadas por la CNBV. Asimismo, existen más de 90 SCAP, las cuales tienen calificación de A y B asignada por el FOCOOP, lo que las convierte en candidatas para alcanzar la autorización de la CNBV, lo cual dará certeza a los

⁶⁰ Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, *Op Cit*, p. 101

⁶¹ L@ Red de la Gente, *Op Cit*. p. 149

socios pertenecientes a estas entidades, ya que con la autorización por parte de la CNBV sus ahorros estarán protegidos.

De acuerdo con los registros del FOCOOP, más de seis millones de mexicanos forman parte de este sector, el cual suma casi cien mil millones de pesos en activos, esto sin contar a aquellas SCAP que no han cumplido con la LRASCAP en cuanto a su registro y el envío de su información financiera para la elaboración de los reportes respectivos.

Cuadro 3. SCAP registradas en cumplimiento de la LRASCAP en el FOCOOP

Rubro/Estatus	Sociedades	Activos (millones de pesos)	Socios	Sucursales
Autorizadas	133	79,835	4,850,179	1,848
Junta Gobierno	2	66	7,335	4
Expediente CNBV	27	4,871	348,767	178
Expediente FOCOOP	63	5,880	429,839	318
Trabajo Consolidación	7	458	22,640	40
Otras A, B o C	6	248	31,399	23
No Evaluadas	29	1,442	145,660	155
Clasificación D	36	2,621	211,581	268
Nivel Básico	360	1,667	246,803	527
Total	663	97,087	6,294,203	3,361

Fuente: Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro (FOCOOP). Información al 30 de abril de 2014

Del universo anteriormente mencionado, en lo que va del ejercicio fiscal 2014, el INAES ha autorizado 156 apoyos para un total de 119 SCAP, a través de las modalidades de apoyo en efectivo Estudios Especializados y otros servicios y Proyectos Estratégicos.

Si bien se han logrado avances muy importantes en materia de Banca Social, acercando los servicios financieros y mejorando la oferta de los mismos, es importante que se continúe con esquemas de apoyos para incrementar y fortalecer

la cobertura de dichos servicios, así como continuar con la profesionalización de los mismos OSSE de ahorro y/o crédito, mediante programas de capacitación y promoción, entre otros.

Resulta también de importancia la coordinación entre las dependencias públicas y privadas para continuar con el impulso en la distribución y dispersión de programas gubernamentales y de servicios financieros por parte de los OSSE de ahorro y/o crédito, por lo que se deberá continuar con el fomento en la relación interinstitucional con las entidades de la banca de desarrollo y los propios órganos reguladores.

La estructura de los apoyos para el fortalecimiento y consolidación de la Banca Social, se puede considerar adecuada, ya que se orienta en atender áreas estratégicas (fortalecimiento y consolidación institucional a través de servicios de consultoría, capacitación, promoción y desarrollo), por lo que más allá de perfeccionamientos en dicha estructura, se considera necesario primero el conocer los resultados que la entrega de los recursos consigue.

Con estas acciones se busca lograr además de la ampliación de la cobertura de los servicios financieros a través de las SCAP autorizadas por la CNBV, consolidarlas como las redes de Banca Social más importantes a nivel nacional y hacer más eficientes los servicios que estas ofrecen, ya que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo contribuyen al desarrollo económico de México.

El enfoque del fortalecimiento a la Banca Social, es visto como la promoción de efectos multiplicadores de los subsidios que se otorgan para el financiamiento de proyectos productivos, ya que es imposible cubrir parte de la demanda existente de recursos. En este sentido, es conveniente que las entidades de la Banca Social puedan, en principio, contar con una planeación estratégica que les permita visualizar, plantear y en su caso corregir el rumbo en beneficio de sus socios, de

manera que no solo se dediquen a cumplir con la regulación que les marca la CNBV, sino que continúen con el objeto para el que fueron constituidas.

De acuerdo con el Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social, realizado por la Universidad Iberoamericana Campus Puebla, “Los organismos financieros del Sector Social de la Economía no se han consolidado como una alternativa dentro del sistema financiero nacional ya que:

- a) Un importante número de las EES [Empresas de Economía Social] del sector financiero operan con baja eficiencia
- b) Existen dificultades para la operación y futura consolidación en la creación de nuevas cajas solidarias
- c) Por otro lado las EES del sector financiero enfrentan fuertes dificultades de fondeo y captación de capital
- d) Los socios no siguen los principios y prácticas de la Economía Social, es decir que en muchos casos solo ven a este sector como una opción de servicios financieros, sin sentirse socios/dueños de la misma
- e) Varias EES del sector financiero tienen dificultades para concluir su registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).⁶²

Cabe señalar, que los logros obtenidos o el impacto causado por la aplicación de los apoyos a la Banca Social que han otorgado tanto el FONAES como el ahora Instituto no son medibles por algún sistema de evaluación, las conclusiones o análisis que se hace de su aplicación se ha dejado solo al conocimiento empírico y en alguna medida estableciendo indicadores de desempeño. Dado la importancia de coadyuvar al fortalecimiento del sector social de ahorro y crédito, es necesario que el INAES cuente con un mecanismo para generar información útil para la toma de decisiones, que le permita modificar o mejorar el diseño de sus políticas.

⁶² Universidad Iberoamericana Puebla. Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social. México, 2013, p.72

Como se ha podido resaltar en este capítulo, a pesar de que el presupuesto es limitado, el programa tiene grandes alcances hacia la sociedad, ya que se maximiza el resultado hacia la población objetivo del INAES.

En este sentido, cobra vital importancia el que continúe la operación de los apoyos a este sector social de la economía, máxime que con las reformas publicadas a la LRASCAP en este año, la evaluación de la CNBV impactará a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de nivel básico, que hasta la fecha solo tenían obligación de estar registradas, pudiendo llegar incluso ese organismo a proponer su disolución.

Por lo tanto, evidentemente es necesario mantener e incluso vigorizar el fomento a este sector a través de la entrega de apoyos, pero sin dejar de lado que los servidores públicos tienen la obligación en cuanto al otorgamiento de subsidios, de acuerdo con lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación.⁶³

En el siguiente capítulo se hace mención de algunos de los resultados de evaluación de los programas del INAES en los últimos años, así como un análisis de la matriz de indicadores para resultados del año 2014, concluyendo con la propuesta de seguimiento operativo materia de este trabajo de investigación.

⁶³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

CAPITULO III. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN EL INAES

1. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE LOS PROGRAMAS DEL INAES

Como se hizo mención en los capítulos anteriores, es necesario que las evaluaciones puedan relacionarse con la toma de decisiones, y que sus conclusiones puedan ayudar a mejorar el desempeño de los programas, justificando con resultados el uso de los valiosos recursos públicos que se reciben.

La ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 75,⁶⁴ señala que los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deben considerar ciertos elementos, entre los que se encuentran:

- Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación [...]
- Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación.

La referida ley señala además, que “las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con

⁶⁴ Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria

reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca”.

Al respecto, el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2014 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE), da a conocer qué evaluaciones se llevarán a cabo y a qué programas se aplicarán. De acuerdo con el PAE, la realización de las evaluaciones incluidas estará sujeta tanto a la vigencia de los programas como a la disponibilidad presupuestaria de la dependencia.⁶⁵

Al ser el INAES ejecutor de un programa presupuestario le corresponde de acuerdo con el PAE, la evaluación de programas Federales que coordina el CONEVAL, cabe señalar que en el año 2013 por ser el Programa de Fomento a la Economía Social de nueva creación, se realizó un diagnóstico, el cual debe servir de base para llevar a cabo la alineación de la MIR del programa.

Por otra parte, a partir del proceso presupuestario para el Ejercicio Fiscal 2015, se dará inicio con la alineación de los indicadores de los objetivos sectoriales u objetivos transversales en el nivel de Fin de las MIR de los programas presupuestarios, de acuerdo con los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014. Asimismo, dicho lineamiento señala que las unidades responsables de cada dependencia deben cuidar que los indicadores cuenten con elementos necesarios para su seguimiento y evaluación.⁶⁶

En atención a los requerimientos del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados impulsado por la Secretaría de

⁶⁵ Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2014 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

⁶⁶ Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014, numerales 15 y 22

Hacienda para los Programas Sociales, el INAES fue evaluado en su desempeño en términos de costo-beneficio. Este tipo de metodologías ayuda a medir no sólo la eficacia de un programa, sino su efectividad.

Dentro de las conclusiones de la Evaluación de Consistencia y Resultados realizada al entonces FONAES para el periodo 2011-2012, menciona que “se han aplicado las evaluaciones determinadas por el Programa Anual de Evaluación de CONEVAL, entre las que se incluyen las evaluaciones específicas de desempeño de los periodos 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011; la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 y una Evaluación Integral 2008-2009 que incluyó evaluaciones de diseño, procesos e impacto, las evaluaciones no tienen las características establecidas para ser consideradas fuentes de información que presenten hallazgos al nivel de Fin o Propósito, ya que retoman la información generada directamente por el Programa, por lo que no seleccionan una muestra de beneficiarios y no logran comparar la situación de los mismos en el tiempo y vincularla con la intervención del programa”.⁶⁷

Existen diversos indicadores en el INAES para medir la eficiencia en la aplicación del gasto público. De forma periódica, ya sea de manera interna o externa, se han evaluado los resultados de los apoyos otorgados para la apertura o ampliación de empresas sociales, los llamados proyectos productivos. Sin embargo, en el tema de los apoyos concedidos para la Banca Social no se ha obtenido una forma de evaluación sistemática ni constante.

De manera específica solo se ha realizado una evaluación en relación con los apoyos para la Banca Social, en el año 2012 dentro del marco de la evaluación de costo beneficio realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD), para FONAES, se incluye la realización de un estudio cualitativo, mediante el mecanismo de grupos de enfoque, con la participación de los beneficiarios de la estrategia de banca social de FONAES.⁶⁸

⁶⁷ Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012

⁶⁸ Análisis cualitativo para Evaluar la Estrategia de Banca Social a través de Grupos de enfoque. PNUD, 2012

Este análisis tuvo como objetivo “Captar información de la percepción sobre la estrategia de apoyo de banca social de FONAES, a través del mecanismo cualitativo de grupo focal, para detectar, mediante consensos de los participantes, beneficios, accesibilidad, cobertura, costos, puntos críticos, problemática y oportunidades de mejora de dicho apoyo”.⁶⁹ Se realizaron dos grupos de enfoque en dos regiones con distintas características socio-demográficas, uno de la Ciudad de México y otro en Oaxaca para contar con una visión de una zona urbana y de una rural.

En las conclusiones del análisis del PNUD, se indica que uno de los comentarios que más se mencionaron por los participantes, fue la necesidad de mejorar la comunicación entre FONAES y sus beneficiarios, y de las cajas solidarias hacia los asociados. En general se requiere tener más y mejores mecanismos de difusión de los servicios, mejor comunicación de los asociados, sobre la forma de acceder a los beneficios y también mayor asesoría para asegurar el éxito de sus negocios o proyectos.

Las valoraciones de los participantes en los grupos focales, permite identificar que la estrategia de Banca Social de FONAES está logrando entre otros objetivos: acercar los servicios bancarios y financieros a la población de más bajos recursos; mejorar el impacto de los recursos públicos a través de promover el financiamiento de proyectos productivos de emprendedores de bajos ingresos. Se recomienda impulsar más los apoyos de la estrategia de banca social, otorgar más información de detalle sobre los apoyos y sobre todo promover los casos de éxito.

Por otra parte, el CONEVAL en la Ficha de monitoreo 2012-2013, menciona que la medición de resultados es a partir de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados, de Evaluaciones Específicas de Desempeño, y de Consistencia y Resultados. El INAES muestra tendencias de crecimiento presupuestal año con año desde el 2007. Las distintas evaluaciones muestran logros del Programa,

⁶⁹ *Ibíd*em

particularmente en la relación de Costo-Beneficio, se identifican algunos logros relativos a los costos de operación y a la mejoría de los ingresos de los productores beneficiados que dan indicios de los resultados que se están alcanzando [...]. Destaca el esfuerzo del Programa por disminuir el porcentaje que se destina en gastos de operación para incrementar el que se canaliza a subsidios, por lo que éstos pasaron de 77.1% en 2007 a 85.4% en 2012. El Programa rebasó las metas que se fijó en 6 de los 8 indicadores seleccionados, dos estratégicos y cuatro de gestión. La atención mayoritaria de proyectos en el sector primario constituye una política para impulsar la equidad entre las poblaciones rurales y urbanas.

El PAE, señala que la información que se obtuvo de acuerdo con las evaluaciones en los ejercicios fiscales 2007 a 2013, deberá ser considerada por las dependencias como parte de un proceso gradual durante 2014 y para los procesos presupuestarios subsecuentes.⁷⁰

En la medida en que los efectos alcanzados por los programas sean motivo de discusión y de evaluación, y no solamente se revisen los presupuestos asignados a éstos, se estará avanzando no sólo en una mejor aplicación de los recursos públicos, sino en el logro de los objetivos que el propio programa persiga.

La evaluación permite obtener una inmediata retroalimentación en la determinación de criterios de aplicación de dicho programa y la posibilidad de replicarlo en otros programas de la misma dependencia, eliminando la resistencia a participar en este tipo de ejercicios que muchas veces es visto como un distractor de las actividades normales.

Por tal razón, se hace necesario que cada una de las instituciones federales responsables de definir y articular políticas públicas, puedan adoptar modelos

⁷⁰ PAE 2014, p. 11

propios de evaluación, sin perder de vista las necesidades que derivan de la operación de un sistema de evaluación de alcance general para la administración pública federal y el Gobierno como un todo, como es el caso del SED.

La evaluación es de importancia ya que enfatiza el valor de la planeación, facilita la cuantificación de objetivos y metas a través de indicadores. Apoya la eficiencia en el sector público y permite mayor rendición de cuentas; y así determinar con precisión qué intervenciones e inversiones públicas tienen mayor impacto. La evaluación permite establecer una base común de análisis, a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas.

Por ello es importante que se evalúe el resultado de la aplicación del presupuesto, no por simples cuestiones de auditoría (que no deja de ser importante), más bien, porque su ejercicio es trascendente tanto para fortalecer a la población objetivo, directamente aludiendo a las OSSE de Ahorro y/o Crédito, así como para el objetivo último, que dichos Organismos se desarrollen y consoliden como una opción viable de fuente de recursos para los demás organismos del Sector Social de la Economía.

2. ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS 2014

El PAE establece que las dependencias deberán revisar y en su caso actualizar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), para realizar las mejoras pertinentes a las mismas y sus indicadores, la cual deberá estar alineada a los objetivos e indicadores de los Programas Sectoriales, Especiales o Institucionales que surgen del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Las actualizaciones que se realicen a la MIR en objetivos, indicadores y metas, deben ser consistentes con las RO, lineamientos y demás disposiciones que regulen la ejecución de los programas, realizando las adecuaciones necesarias cada vez que los citados ordenamientos tengan modificaciones.⁷¹

⁷¹ Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014, numeral 35

Es necesario analizar si los apoyos otorgados por el INAES tienen un resultado positivo entre los beneficiarios directos (Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Comunitarias) relativo a la aplicación de los proyectos estratégicos o de inversión, a efecto de que puedan lograr su desarrollo y consolidación fungiendo a su vez, como promotor de progreso en el país.

El PAE señala en cuanto a la MIR que sus mejoras deberán incorporar las observaciones que realicen la SHCP, la SFP y/o el CONEVAL de acuerdo con sus competencias.⁷²

El informe de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, realizada por el CONEVAL al entonces FONAES, señala que “se considera pertinente analizar la factibilidad de llevar a cabo una evaluación de impacto que permita conocer y medir los efectos que el Programa, a través del otorgamiento de los apoyos, ha tenido desde el punto de vista económico y social en las personas y/o grupos apoyados como en los lugares donde se ubican los proyectos apoyados.”⁷³

Al respecto Judy L. Baker, menciona que entre los factores que limitan la aplicación generalizada de evaluaciones de impacto se encuentran su complejidad y costo, aunado al hecho de que deben seleccionarse programas que se encuentren suficientemente desarrollados, así como aquellos casos en los que se cuente con el apoyo de la entidad gubernamental responsable de su aplicación.⁷⁴

En tanto el fin de la evaluación de políticas públicas es su utilidad social, es menester que se tengan presentes los siguientes referentes:

- a) La evaluación es una actividad específica, con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión, el control presupuestario o el

⁷² PAE 2014, p. 11

⁷³ Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. CONEVAL

⁷⁴ Baker, Judy L. Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Estados Unidos de America. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL. 2000, p. 85

análisis, pero con los cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.

- b) La evaluación es una actividad institucional, incorpora un juicio valorativo basado en evidencias y criterios referenciales, que no cabría sustituir por una mera descripción o medición. Utiliza herramientas de las ciencias sociales.
- c) Puede referirse tanto al diseño como a la aplicación, desarrollo y finalización de una intervención pública cualquiera.
- d) Debe atender a dos vertientes de utilidad: la político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental) y a la estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de la gestión).
- e) Se debe promover como herramienta estratégica y prospectiva y no sólo operativa y retrospectiva.
- f) Debe ser pluralista, incorporar las percepciones y valoraciones de todos los actores clave para el proceso.
- g) Tiene como finalidad, el hecho de mejorar el servicio a la sociedad con una mayor efectividad (eficiencia y eficacia).

En el apartado de conclusiones presentadas por el CONEVAL, correspondientes al Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013, menciona que “El Programa no ha sido capaz de visibilizar las acciones relativas a la consolidación de la banca social, lo que puede ser una causa de los bajos resultados que tiene esta estrategia”, asimismo, señala que “Los cambios que experimentará la institución para adecuarse a las disposiciones establecidas por la Ley de la Economía social y Solidaria, deben aprovecharse para potenciar los esquemas de organización y operación institucional”.⁷⁵

⁷⁵ Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa

Como parte de las recomendaciones de esta evaluación, el CONEVAL menciona que en cuanto a la banca social “deben realizarse mayores esfuerzos, lo que tal vez se logre estableciendo indicadores de Fin y Propósito, o bien separando la estrategia para convertirla en un programa en sí mismo que, incluso, permita la visibilización de sus poblaciones, las que no pueden medirse como personas”.⁷⁶

Al respecto “Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no”.⁷⁷

Existen diversas técnicas que posibilitan la evaluación en sus diferentes acepciones: análisis de costo-beneficio, análisis costo-eficacia, instrumentos de formulación de proyectos, balance social, análisis socio demográfico, análisis multicriterio, el uso de indicadores, entre muchos otros.

La pretensión de trabajar con indicadores es reflejar una realidad de manera simple y además que sirva de guía para la dirección, corrección y mejoramiento de los resultados producto de la ejecución de los programas de nuestro gobierno.

De acuerdo con las RO, el monitoreo del Programa se realizará a través de la Matriz de Indicadores reportada por el INAES para integrar los informes correspondientes. En el siguiente cuadro se muestra un resumen de la MIR 2014 del Programa de Fomento a la Economía Social, en la cual fueron establecidos tres indicadores a nivel componente que corresponden con los apoyos destinados a la Banca Social.

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ Cardozo Brum, Myriam. La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. México. Revista de Administración Pública N°84. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.1993, p. 167

Cuadro 4. Matriz de indicadores 2014. Programa de Fomento de la Economía Social (Banca Social)

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES			
		Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Supuestos
Fin	Contribuir a elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país mediante el fomento del sector social de la economía	Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.	$IGPLEH = PIB/IH \times 100$ donde: IGPLEH = Índice global de productividad laboral de la economía, PIB = Índice del producto interno bruto a precios constantes, IH = Índice de horas trabajadas.	Índice	Existe estabilidad macroeconómica y social en el país para que los emprendedores tengan oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía para incrementar su producción
Propósito	Los organismos del sector social de la economía crecen y se consolidan como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera	Porcentaje de organismos del sector social de la economía apoyados por el programa que continúan operando después de tres años	$(\text{Número de organismos del sector social de la economía que continúan operando en el año } t / \text{Número de organismos del sector social de la economía apoyados por el programa en el año } t-3) \times 100$	Organismo	Los organismos del sector social de la economía apoyados mantienen y reproducen las prácticas y principios de la Ley de Economía Social y Solidaria
Componente	A Actividades financieras de los organismos del sector social de la economía de ahorro y crédito desarrolladas y fortalecidas	Porcentaje de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito que reciben apoyos de fortalecimiento y consolidación	$(\text{Número de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito que reciben apoyos de fortalecimiento y consolidación} / \text{Número de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito reguladas}) \times 100$	Proyecto	Existe presupuesto para destinarlo a la modalidad de desarrollo y crecimiento de los organismos del sector social de la economía de ahorro y crédito. Existe demanda por parte de los solicitantes para este tipo de apoyos
		* Porcentaje de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito que ejecutan su proyecto estratégico durante el ejercicio fiscal en curso.	$(\text{Número de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito que ejecutan su proyecto estratégico} / \text{Número de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito reguladas}) \times 100$	Proyecto	Existe presupuesto para destinarlo a la modalidad de desarrollo y crecimiento de los organismos del sector social de la economía de ahorro y crédito. Existe demanda por parte de los solicitantes para este tipo de apoyos
		Porcentaje de apoyos en efectivo para garantías líquidas otorgados a organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito que operen líneas de crédito.	$(\text{Número de apoyos otorgados en efectivo para garantías líquidas a OSSE de ahorro y/o crédito que operen líneas de crédito} / \text{Número Total de OSSE de ahorro y/o crédito que operen líneas de créditos con la banca de desarrollo}) \times 100$	Proyecto	Existe presupuesto para destinarlo a la modalidad de desarrollo y crecimiento de los organismos del sector social de la economía de ahorro y crédito. Existe demanda por parte de los solicitantes para este tipo de apoyos

* Indicador que corresponde con la modalidad IV.2, Proyectos estratégicos o de inversión

La MIR 2014, en cuanto a los apoyos para la Banca Social contempla tres indicadores a nivel de componente los cuales tienen relación con las tres modalidades de apoyo en efectivo a cargo de la Coordinación General de Finanzas Populares. No existen indicadores a nivel actividad. En cuanto al nivel de propósito, el Anexo Dos de la Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, señala que “cada programa deberá tener solamente un propósito”,⁷⁸ en este caso la MIR establece que el propósito del Programa de Fomento a la Economía Social, es que los organismos del sector social de la economía crecen y se consolidan como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.

Para el caso de los OSSE de ahorro y/o crédito el crecimiento y consolidación se refieren a la inclusión financiera. Sin embargo la matriz solo contiene un indicador al respecto, el cual se refiere a los organismos del sector social de la economía apoyados por el programa que continúan operando después de tres años, los cuales solo aluden a los grupos o empresas sociales que obtienen apoyos para proyectos productivos.

El indicador definido para la modalidad de apoyo IV.2, Proyectos estratégicos o de inversión para el año 2014, mide el porcentaje de apoyos ejecutados en relación con los OSSE de ahorro y/o crédito que están dentro de la regulación de acuerdo con la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, es decir, la medición se hace en relación con el universo que se mencionó en el capítulo II. De esta manera se conoce el alcance que tiene el programa en las SCAP registradas y supervisadas por el FOCOOP.

Con el objeto de tener una visión más completa que sirva para la toma de decisiones en relación con esta modalidad, se propone agregar tres indicadores

⁷⁸ Anexo Dos de la Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la APF. Anexos al oficio circular 307-A.-1593

más a la MIR en los niveles de propósito y actividad como se muestra continuación:

Cuadro 5. Indicadores propuestos

NIVEL	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición		
Propósito	Crecimiento porcentual de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito apoyados para proyectos estratégicos o de inversión	$((\text{Número de OSSE de a/c apoyados para proyectos estratégicos o de inversión en el año } t / \text{Número de OSSE de a/c apoyados para proyectos estratégicos o de inversión en el año } t-1) - 1) * 100$	Anual	CGFP informes trimestrales Sistema de Información Operativa de la CGFP Sistema Integral en Línea del INAES	Permanencia en las Reglas de operación del INAES para el 2015 de la modalidad IV.2, Proyectos estratégicos o de inversión
Actividad	Porcentaje de recursos ejercidos para proyectos estratégicos o de inversión	$((\text{Monto de los recursos autorizados en proyectos estratégicos o de inversión en el año } t / \text{Monto de recursos ministrados para proyectos estratégicos o de inversión en el año } t) * 100$	Semestral	Sistema Integral en Línea del INAES Avance presupuestal capítulo 4000, Coord. Gral. De Administración y Finanzas del INAES	Los OSSE de ahorro y/o crédito ejercitan en forma creciente la proyección estratégica
Actividad	Inversión por apoyo otorgado para proyectos estratégicos o de inversión	$(\text{Monto de los recursos ejercidos en apoyos para proyectos estratégicos o de inversión en el año } t / \text{Número de instituciones de banca social apoyadas para proyectos estratégicos o de inversión en el año } t)$	Trimestral	Sistema Integral en Línea del INAES Avance presupuestal Coord. Gral. De Administración y Finanzas del INAES Sistema de Información Operativa de la CGFP	El promedio de los recursos ejercidos por OSSE de ahorro y/o crédito aumenta en relación con el año base

Fuente: propia

Los indicadores anteriormente propuestos se relacionan entre sí, nos permitirán tener un mejor control e información de los apoyos otorgados para los proyectos estratégicos. Este apoyo ha sido incorporado por vez primera a las RO en las modalidades correspondientes a la Banca Social. Anteriormente la forma de acceder a subsidios con características similares suponía solamente la entrega de estudios de mercado o proyectos de inversión muy laxos. Sin embargo, a partir del cambio en las RO, el OSSE de ahorro y/o crédito solicitante deberá presentar para su evaluación y en su caso autorización del recurso, un proyecto estratégico de la entidad financiera con una visión de tres a cinco años, como se mencionó en el capítulo anterior, lo cual representa para el solicitante la realización de una

planeación estratégica, que va más allá de los programas operativos anuales que efectúan en su organización.

Lo anterior, ha provocado que las solicitudes de apoyo bajo esta modalidad se desarrollen de forma paulatina, incluso ha sido hasta la convocatoria del segundo semestre del año que se incrementó el número de registros y de solicitudes con validación normativa positiva sujetas a evaluación, pasando de 11 proyectos con validación positiva en la convocatoria uno para los OSSE con nivel de operación I y II, a 29 proyectos para la convocatoria dos, lo que también representa un aumento en el presupuesto por asignar, pasando de 9.7 millones a 35 millones de pesos para la segunda convocatoria.

Cabe señalar que el presupuesto originalmente asignado para esta modalidad fue de 43 millones, por lo que con solo dos convocatorias se estarían ejerciendo más de 44 millones de pesos rebasando el monto original presupuestado, contemplándose la apertura de una tercer convocatoria que implicaría la solicitud de un suficiencia presupuestal, lo cual significa que no se contaba con una herramienta para realizar un cálculo más cercano a la realidad necesario para este tipo de programación. Con el uso de los indicadores se puede obtener una tendencia que permita conocer, controlar y presupuestar de una forma más eficiente los gastos y operación del programa.

Se cuenta con la información para realizar un análisis en el comportamiento de las solicitudes su avance o retroceso, sin embargo ésta información no está sistematizada ni al alcance de todos los integrantes de la CGFP encargados de la toma de decisiones, por lo general la información solo trasciende para quienes operan esta modalidad. Debido a que existen tres modalidades de apoyo más para la Banca Social las cuales se complementan entre sí, es necesario que los productos generados por la operación de los proyectos estratégicos estén medidos y disponibles para su interpretación o conclusiones por las demás áreas

integrantes de la CGFP y de esta forma puedan obtener elementos que coadyuven en la operación de las modalidades de apoyo a su cargo.

3. SEGUIMIENTO Y CONTROL OPERATIVO PARA LA MODALIDAD DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Las Reglas de Operación del INAES mencionan en relación con la evaluación, que “el objetivo de las evaluaciones es generar recomendaciones para mejorar el Programa, así como conocer los efectos y el impacto de éste en el mediano y largo plazos. Las evaluaciones del Programa se harán de acuerdo con lo señalado tanto en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal como en el Programa Anual de Evaluación (PAE), que emitan el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública”.⁷⁹

Por otro lado, señala que “Adicional a las evaluaciones señaladas en el PAE, el INAES podrá realizar evaluaciones y otras acciones conforme a las necesidades del Programa y a los recursos disponibles, a fin de dar seguimiento a los resultados y efectos de éste”.⁸⁰

En los comentarios finales de la Guía para la Elaboración de la MIR publicada por el CONEVAL, menciona que no obstante las ventajas que tiene la MIR en cuanto a guiar la ejecución y facilitar la evaluación de resultados, hay que tomar en cuenta que no es una herramienta única e infalible. La Matriz resume la información más importante, pero por sí sola no es suficiente para garantizar la acertada toma de decisiones o para controlar la ejecución de los programas.⁸¹

⁷⁹ Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México. CONEVAL, 2013

Los procesos para el otorgamiento de los apoyos del INAES, incluyen etapas a través de las cuales el programa obtiene información sobre los solicitantes de apoyo. La información sobre los apoyos en efectivo se capta a través del sistema de información institucional denominado Sistema Integral en Línea (SIEL), en tanto que, la información sobre los apoyos en especie se almacena en el Sistema de Apoyos en Especie (SISAE).

En el numeral ocho de las RO, se establecen las obligaciones de los solicitantes y los beneficiarios del programa, entre ellas se considera presentar la información y documentación legalmente válida y auténtica que solicite el INAES, dentro de los plazos previstos en la normativa; en las convocatorias; o en los instrumentos jurídicos que se suscriban, así como, proporcionar la información que les requiera el INAES, o terceros contratados por éste, con el propósito de dar seguimiento a los resultados y efectos del Programa, en términos de las disposiciones aplicables. Este requerimiento podrá extenderse posterior a que el beneficiario realice la correcta aplicación del recurso otorgado.⁸²

La Coordinación General de Finanzas Populares (CGFP), actualmente diseña y administra el Sistema de Información Operativa (SIO), el cual documenta las actividades desarrolladas por la CGFP y sus direcciones de área, facilitando la operación y seguimiento, permite además un flujo de información más ágil. El SIO contiene un módulo de Apoyos en efectivo para el año 2014, el cual se compone de tres elementos:

- Reportes.- Que corresponden con las modalidades IV.1 y IV.2, el cual presente información de los apoyos autorizados en el año 2014 entidad financiera, modalidades, estatus de solicitudes y montos autorizados y ejercidos
- Consolidados.- Donde se presentan los desgloses de los apoyos otorgados en el ejercicio fiscal 2014, para las modalidades de apoyo en efectivo por convocatoria, modalidad, entidad federativa, entidad financiera y el

⁸² | Informe Trimestral 2014 de los programas sujetos a reglas de operación y de otros subsidios, p. 13

desglose de la inversión para los apoyos otorgados en la modalidad IV.2 de Proyectos estratégicos. La información es presentado en forma de tablas y gráficas.

- Operación y seguimiento.- En el cual se guarda en forma electrónica la información relativa los expedientes de las solicitudes de apoyo autorizadas y rechazadas para una rápida consulta, asimismo, señala mediante tablas el seguimiento de apoyos en efectivo, donde se precisan las fechas de firma de convenio de concertación, fecha en que deben realizar la comprobación del recurso otorgado, montos autorizados y ejercidos, así como los reintegros que en su caso se realicen los beneficiarios.

Como se puede observar el apartado de operación y seguimiento, considera lo que hasta el momento se entiende como seguimiento en el área, es decir, la correcta comprobación del subsidio otorgado, sin ir más allá. Es en este apartado, donde se considera agregar un sub-módulo que concentre la información que corresponda con el seguimiento de los proyectos estratégicos autorizados en el ejercicio fiscal 2014, el cual se alimentará posteriormente por los proyectos de inversión y las actualizaciones a los proyectos estratégicos presentados por los OSSE de ahorro y/o crédito en los próximos ejercicios fiscales.

Los proyectos estratégicos autorizados para obtener el subsidio de INAES, de acuerdo con los términos de referencia nos proporcionan información que servirá para el seguimiento que se pretende establecer, ya que suministran los antecedentes y diagnóstico del OSSE, información financiera histórica (tres años) y proyectada (cinco años), los planes de trabajo, programa y presupuestos necesarios, proyección de recursos y obligaciones y la evaluación de los beneficios esperables al término del ejercicio.

Dentro del apartado de proyecto estratégico se incluye el listado y monto de las inversiones a ejecutar con la aportación otorgada por el INAES y en su caso las aportaciones del propio OSSE, las cuales deben tener relación directa con las mejoras a realizar identificadas con el análisis practicado.

Los términos de referencia mencionan que el proyecto estratégico debe contener un proyecto de inversión para el ejercicio inmediato, en el cual se detallen los objetivos y metas a través de indicadores contruidos por el propio solicitante, utilizando un tablero de control para el monitoreo y corrección oportuna:

Cuadro 6. Tablero de control para el ejercicio (Proyectos estratégicos o de inversión)

Perspectiva	Objetivo	Indicador de medición	Forma de cálculo	Origen de la Información	Metas trimestrales 2014			
					ene-mar	abr- jun	jul- sep.	oct-dic
SOCIOS – USUARIOS								
ADMINISTRACIÓN DE PROCESOS								
CRECIMIENTO Y APRENDIZAJE								
FINANCIERA								

Fuente: Herramienta de captura del proyecto estratégico o de inversión 2014.

El tablero de control fue diseñado para que el beneficiario tuviera una guía que le permita medir cuatro aspectos relacionados con la operación y funcionamiento del OSSE de ahorro y/o crédito, en relación con las mejoras que implementará en el ejercicio fiscal 2014, de acuerdo con sus planes de trabajo, las cuales pueden realizarse con los recursos aportados por el INAES, el OSSE u otras fuentes, incluso habrá mejoras en que el uso de recursos financieros no sea la principal característica.

Las RO actuales señalan que esta modalidad de apoyo puede otorgarse a través de varios ejercicios fiscales, quienes hayan solicitado un apoyo para proyecto

estratégico en el año uno, podrán solicitar posteriormente un proyecto de inversión para los siguientes ejercicios con base en el proyecto estratégico aprobado.

En este sentido, es necesario tomar medidas que permitan contar con información que registre de forma gradual los avances en materia de los proyectos estratégicos autorizados en el año 2014, la cual se almacenará en el módulo de operación y seguimiento del SIO, para su uso o análisis por el área correspondiente, a su vez deberá contener al menos la siguiente información:

- a) Con relación a la perspectiva socios-usuarios, porcentaje de incremento o decremento en la captación de socios. Servicios de nueva creación que representan un beneficio para los socios o usuarios
- b) Mejoras alcanzadas en la administración de procesos propuestas para el año, de acuerdo con el indicador formulado por el OSSE relativo al control interno, administración de riesgos, o beneficios obtenidos por la administración de operaciones
- c) Tasa de variación del personal, directivos o socios que han recibido cursos de capacitación o inducción en el año 2014 a través de terceros o impartidos por el propio OSSE, en relación con el año anterior. Refuerzo en las capacidades que conservan para la mejora de los servicios
- d) Estados financieros del OSSE beneficiario (estados de resultados, balance general y balanza de comprobación) de forma digital y en base de datos que permita el cálculo de las 11 razones financieras principales que la CNBV señala para las SCAP, para que de manera trimestral se analicen los cambios en la situación financiera y en su caso verificar si las proyecciones presentadas en el proyecto estratégico se apegan a la nueva realidad.

El último inciso refiere a información que es trascendente para el seguimiento, ya que muestra datos objetivos del comportamiento del OSSE en su actividad, en el cual podremos observar el movimiento en diversos factores administrativos y

operativos. La obtención de información puede llevarse a cabo a través del envío de información por correo electrónico o por medio de visitas de seguimiento a los beneficiarios, procesando la información en el módulo correspondiente.

El analizar las variables presentadas en la operación y administración del OSSE, no es con el afán de auditar ni presentar observaciones para que los beneficiarios emitan cambios en sus procesos, ya que eso corresponde al órgano regulador. Más bien se trata de un seguimiento que permita a la CGFP contar con elementos para la eficiente entrega de los apoyos, ya que si la entrega del subsidio no coadyuvó a fortalecer al OSSE, es posible que el tipo de apoyo otorgado no sea el correcto para esa entidad, y en su caso, con la información disponible la CGFP pueda sugerir al beneficiario el acceso o solicitud a otra modalidad de apoyo del INAES, ya sea en efectivo o en especie, que mejores beneficios le pueda aportar.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo en su línea de acción 4.2.2., que señala “Robustecer la relación entre la Banca de Desarrollo y la banca social y otros prestadores de servicios financieros, para multiplicar el crédito a las empresas pequeñas y medianas”, uno de los objetivos estratégicos del INAES es “Favorecer a la Banca Social como fuente de recursos propios del Sector (Social de la Economía)”, se definieron instrumentos de apoyo para facilitar la canalización de subsidios para contribuir al objetivo, estableciéndose líneas estratégicas, metas y actividades de acuerdo con el árbol de problemas y objetivos derivado del diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social, y los resultados obtenidos del Foro Consultivo de Cooperativas de ahorro y crédito realizado por la Universidad Iberoamericana de Puebla, proporcionándose las conclusiones a las unidades administrativas correspondientes, para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Aunque la metodología de la Matriz de Marco Lógico tiene sus detractores, es un instrumento que provee información resumida, completa y clara sobre cada

iniciativa de inversión. Los indicadores permiten dar a conocer cómo se ha desarrollado el proceso de inversión y que resultados se logran. La transparencia y el seguimiento son una responsabilidad compartida entre quienes aportan los fondos (Gobierno) y los sectores beneficiados.

Es así porque el manejo correcto de los recursos está directamente relacionado con la eficacia en el logro de los objetivos propuestos o el impacto social deseado. Para que se garantice el buen manejo de los recursos, no basta con escribir informes. Independientemente del monto entregado para cada proyecto, es necesario conocer su grado de avance, a través del seguimiento estaremos promoviendo también el buen uso de los recursos públicos, para maximizar sus beneficios. Señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que “Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos”.⁸³

Existe una doble responsabilidad entre los que entregan subsidios y quien los recibe, sin embargo, a veces solo se hace responsable a una de las dos partes, siendo una responsabilidad compartida tanto del beneficiario al realizar la correcta comprobación del apoyo otorgado y de la autoridad para darle un seguimiento adecuado.

El uso de una herramienta sistemática como el Marco Lógico, aporta legitimidad y transparencia a la gestión pública, supone una base para medir los resultados y logros de una intervención, su estructura, objetivos-resultados-actividades, con sus respectivos indicadores, resulta adecuada para los intereses de rendición de cuentas y transparencia sobre el uso de recursos públicos para las entidades de la Administración Pública Federal que otorgamos subsidio, los resultados o avances

⁸³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF, 2014

obtenidos en el cumplimiento de la Matriz pueden ser consultados por cualquier ciudadano en la página web de la Institución.

Esta herramienta, no debe dificultar las tareas diarias, si no servir de aprendizaje, en el seguimiento y evaluación de los resultados y objetivos obtenidos por el programa. Trabajar de esta manera le otorga certeza a los procesos y nos indica si se ha cumplido lo planeado, valorando la contribución que tiene cada actividad al logro de los objetivos programados.

CONCLUSIONES

El Instituto Nacional de la Economía Social se encuentra en una etapa de tránsito, de acuerdo con la Ley de la Economía Social y Solidaria, para llegar a cumplir con el objeto de fortalecer y consolidar al sector social de la economía como un pilar del desarrollo económico para el país. A pesar de que la Ley tiene dos años en vigor, el proceso ha sido paulatino.

Dentro de los cambios más notables han sido las modificaciones a las Reglas de Operación, aunque en los últimos años habían sufrido adecuaciones, fue hasta este año 2014, donde los esquemas han sido modificados notablemente para adecuarse a las nuevas obligaciones y facultades que la LESS le otorga al INAES.

El cambio de paradigma obliga a dejar de ser solo un instrumento para la colocación de subsidios y convertir la Institución en un programa soporte para el impulso y consolidación del sector social de la economía de ahorro y/o crédito.

En virtud de la investigación realizada a las evaluaciones efectuadas en los últimos años al entonces FONAES y al propio INAES a partir del año pasado, así como la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados del año 2014, se pudo observar que la Banca Social es un tema aún pendiente para el Instituto.

De manera histórica las evaluaciones han estado encaminadas al análisis e investigación de aquellos apoyos que representan la mayor parte del presupuesto asignado a los subsidios, sin considerar que los recursos autorizados a los OSSE de ahorro y/o crédito tienen un efecto multiplicador, ya que su impacto no recae en un pequeño grupo o familia, si no que puede trascender a la totalidad de los socios que lo integran, que como se trató en el Capítulo II, representan a una parte importante de la población.

En este sentido, es importante que existan mecanismos adecuados a la realidad de las modalidades, que no causen un detrimento en el presupuesto de la Institución, pero que le sirvan de herramienta para la toma de decisiones de manera práctica y teniendo como fundamento la información recopilada y analizada, claro está, cumpliendo con la normatividad que existe al respecto.

Uno de los objetivos del INAES, es el favorecer a la Banca Social como la principal fuente de recursos del Sector Social de la Economía, esto solo será posible si se tienen los instrumentos adecuados que promuevan la integración, ampliación de servicios y operaciones y de cobertura de las entidades financieras del sector social, ya que de nada servirá que el sector social sea la principal actividad generadora de empleo, si no se aprovechan las oportunidades en el ámbito financiero.

La modalidad IV.2, tiene como objetivos los anteriormente mencionados, a partir de Proyectos estratégicos o de inversión, pero si solo se dedicara a la entrega de los apoyos para el ejercicio de los recursos presupuestales dejando de lado el beneficio obtenido por los beneficiarios, sin contar con un mecanismo de seguimiento, no se tendrán los elementos suficientes para ajustar las modalidades de su operación o en su caso decidir sobre su cancelación.

El INAES desde sus inicios ha tenido una función relevante en el Sector Social de la Economía, sin embargo ha faltado la sistematización de la información que permitan el conocimiento de la realidad de los Organismos del Sector y de su entorno, para el mejor cumplimiento de su objeto. Esta es aún una tarea pendiente que no se puede seguir postergando.

De acuerdo con los datos proporcionados por el FOCOOP al 30 de abril de 2014, existen 663 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo registradas en dicho Fideicomiso tienen un activo total de 97 mil millones de pesos y más de seis millones de socios, con atención en 3,361 sucursales en toda la República

Mexicana. Por lo tanto, se debe aprovechar el efecto multiplicador de los recursos públicos, para que a su vez la Banca Social pueda financiar otros proyectos en beneficio de las comunidades que requerirán de capital para reactivar sus economías locales.

El Sector de Ahorro y Crédito Popular (ACP), nombrado también Banca Social, proporciona servicios financieros a los sectores y comunidades que carecen de ellos. La presencia de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP) es fundamental para el desarrollo social de las comunidades y el crecimiento económico de las regiones, desde hace tiempo el Gobierno ha decidido apoyarse en esta red financiera social para hacer llegar sus programas de apoyo a las comunidades necesitadas, como es el caso del programa Oportunidades.

En este sentido, el INAES tiene una tarea fundamental para coadyuvar con el fortalecimiento de este sector de la economía, pero será difícil cumplir con esta tarea si no construye sus políticas sobre bases sólidas y conocimiento del entorno a través que la propia experiencia le puede proporcionar mediante el otorgamiento de sus apoyos.

Para esto es necesario dar seguimiento a los programas de manera sistemática, generando información que permita retroalimentar la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la Administración Pública. Al conocer los resultados que obtuvieron los beneficiarios de acuerdo con sus Proyectos estratégicos y planes de mejora presentados dentro de los mismos, así como el tablero de control, se podrá detectar las fallas o necesidades de corrección o mejoramiento tanto para los procesos internos como para la elaboración de las Reglas de Operación necesarias para regir el otorgamiento del subsidio.

El seguimiento y sistematización de los datos a través del SIO, servirá a su vez como insumo para coadyuvar en la elaboración de la MIR, midiendo los grados de avance y en su caso cumplimiento de metas, al proporcionar información de la

autorización de los recursos y del ejercicio de los mismos por parte de los beneficiarios que permitan la adecuada toma de decisiones, retroalimentando las fases del proceso presupuestario a través de los indicadores, sirviendo a la vez como instrumento de transparencia y rendición de cuentas.

El seguimiento que se pretende llevar a cabo con la información proporcionada por los OSSE de ahorro y crédito beneficiarios, no servirá para funciones de auditoría, ya que como se mencionó en el capítulo II, ello corresponde al órgano regulador, si no, como una mirada a los resultados alcanzados por los apoyos otorgados, con la certeza de que estos coadyuven al fortalecimiento de los OSSE y no a su detrimento, a través del buen ejercicio de los recursos públicos, buscando maximizar el beneficio en las comunidades donde operan estos organismos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

Baker, Judy L. Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Estados Unidos de América. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL. 2000

Cardozo Brum, Myriam. La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. México. Revista de Administración Pública N°84. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.1993

Fundamentos de evaluación de políticas públicas, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Madrid. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010

Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. México. Editorial Porrúa. 2000

González G., Daniel y Hernández, Elías R. La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Revista de Administración Pública, Volumen XLV, No. 1 (enero-abril 2010),

Guerrero Amparán, Juan Pablo. La Evaluación de Políticas Públicas: Enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, México. División de Administración Pública del CIDE, primer semestre de 1995

L@ Red de la Gente. Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. México. GM Editores. 2012

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 3. México. Oxford University Press Harla México, S.A. de C.V. 1999

Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona. Editorial Ariel, S.A. 1992

Müller, Pierre. Las Políticas Públicas. Colombia. Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. 2002

Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa de México Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990. México. Programas Educativos, S.A. de C.V. 1991

Parsons, Wayne. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México. Flacso, 2007

Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (Coordinadores). La evaluación de políticas públicas en México. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 2011

Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1992

Documentos oficiales

Acuerdo de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de la Economía Social. DOF, 2013

Análisis cualitativo para Evaluar la Estrategia de Banca Social a través de Grupos de enfoque. PNUD, 2012

Anexo Dos de la Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la APF. Anexos al oficio circular 307-A.-1593

Catálogo de Organismos del Sector Social de la Economía. Instituto Nacional de la Economía Social. México. 2014

Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. Memoria documental 2006 – 2012. México. Apoyo para el Fomento y Consolidación de la Banca Social

Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México. CONEVAL, 2013

I Informe Trimestral 2014 de los programas sujetos a reglas de operación y de otros subsidios

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa

Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2014 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014. DOF 2013

Hemerografía

Leca, Jean. L'évaluation dans la modernisation de l'Etat, Revue Politiques et management public, vol 11, n^a 2. Francia. Institut de Management Public.1993

López Rodríguez, Blanca O. El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Revista de Administración Pública, Volumen XLV, No. 1 (enero-abril 2010)

Universidad Iberoamericana Puebla. Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social. México, 2013

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo Séptimo del artículo 25 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. DOF, 2012

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF, 2014

Ley General de Desarrollo Social. DOF, 2013

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF, 2013

Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014

Mesografía

Mejía Lira, José. La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. CLAD, 2005 (<http://www.clad.org.ve>)

Páginas web

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Página web institucional www.cnbv.gob.mx

Términos de Referencia para la formulación de proyectos estratégicos y proyectos de inversión a presentar para acceder a la modalidad IV.2. Página web institucional del INAES www.inaes.gob.mx