



# Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía

## Investigadores académicos

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**

Centro de Investigaciones y Estudios Superior en Antropología Social- Pacífico Sur

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Gracias María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

## Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Edgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

## **COLABORADORES**

### **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

#### **Equipo técnico**

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Alice Zahí Martínez Treviño

Alejandra Correa Herrejón

#### **Evaluador Externo**

Héctor Manuel Robles Berlanga

Coordinador de la Evaluación

María José Sarmiento Aguirre

Abel Fragoso Chávez

## Contenido

<b>Siglas y Acrónimos.....</b>	<b>6</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>6</b>
<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>24</b>
<b>I. Antecedentes.....</b>	<b>26</b>
<b>II. Intervenciones Gubernamentales de la Política de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía.....</b>	<b>29</b>
2.1 Marco normativo.....	29
2.2 El Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.....	30
2.3 Políticas Sectoriales y Transversales en el marco del PFES 2015-2018.....	32
2.4 El Sector Social de la Economía.....	36
2.5 De la Población Objetivo.....	37
2.6 Intervenciones que contribuyen a implementar la política de fomento y desarrollo del sector social de la Economía.....	39
2.7 Distribución del Gasto del Programa Presupuestario S-017.....	45
<b>III. Evaluación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.....</b>	<b>48</b>
3.1 Consistencia del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.....	48
3.2 Alineación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.....	53
3.3 Pertinencia en la instrumentación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.....	56
3.4 Medición del desempeño del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.....	57
<b>IV. Acciones de mejora encaminadas a atender la problemática presente en el Sector Social de la Economía así como mecanismos para medir su cobertura e impacto.....</b>	<b>63</b>
4.1 Alineación ideal de todas las políticas de fomento y desarrollo del sector social de la economía para la atención de la problemática en la materia.....	63
4.2 Mecanismos para medir la cobertura e impacto de la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía 2016.....	66

<b>V. Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>68</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>71</b>
<b>Anexo 2.....</b>	<b>101</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>105</b>
<b>Posición Institucional.....</b>	<b>107</b>
1. Uso de las recomendaciones de la evaluación.....	107
2. Posición Institucional respecto de la evaluación.....	110
3. Comentarios específicos.....	110

## Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en particular a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, y del Instituto Nacional de Economía Social (INAES), en particular a la Coordinación General de Planeación y Evaluación, en la elaboración de este documento y por el seguimiento a la evaluación y sus resultados.

## Siglas y Acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
INAES	Instituto Nacional de Economía Social
LESS	Ley de la Economía Social y Solidaria
OSSE	Organismo del Sector Social de la Economía
PFES	Programa de Fomento a la Economía Social
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SSE	Sector Social de la Economía

## Glosario

<b>Alineación</b>	Es la congruencia interna y la vinculación que deben tener los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo.
<b>Coincidencia</b>	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales y atienden la misma población
<b>Complementariedad</b>	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.
<b>Debilidades y amenazas</b>	Las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito. Las amenazas corresponden a los factores del entorno del programa o acción que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer que impide o limita la obtención de los objetivos institucionales, respectivamente.
<b>Diagnóstico</b>	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
<b>Fortalezas y Oportunidades</b>	Las fortalezas del programa o acción, son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa tanto humanos como materiales que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa o acción. Las oportunidades

del programa, corresponde a los factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo.

- Estrategia transversal** Estrategias que se promueven transversalmente en todas las políticas públicas.
- Monitoreo** Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
- Orientación a resultados** La redacción de un objetivo está orientada a la solución de una problemática social y no a una acción específica.
- Indicadores de Resultados** Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.
- Recomendaciones** Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del Programa.
- Dependencia responsable** La(s) dependencia(s) que de acuerdo con la Ley de Planeación ha(n) sido determinadas como responsables de la ejecución del Programa Sectorial derivado del PND y de su seguimiento.
- Desigualdad de género** Consecuencia de la subordinación de las mujeres que tienen su sustento en las prácticas culturales discriminatorias y excluyentes que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las diversas instituciones, naturalizadas hasta el punto de pasar desapercibidas hasta que se analizan con perspectiva de género.
- Discriminación positiva (Acciones afirmativas)** Mecanismo para corregir la desigualdad inicial que muestran las mujeres en relación con los hombres, para favorecer la igualdad de condiciones, merced a medidas que equilibren las oportunidades y reduzcan la desigualdad y la discriminación. Son ejemplos de estas acciones: el sistema de cuotas para equilibrar la proporción de cada uno de los dos sexos que participan en puestos públicos, cargos sindicales, órganos de representación, o ciertas actividades profesionales.
- Población objetivo** Población que un Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.



**Programa  
presupuestario**

Programa federal entendido como la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

**Programa Sectorial**

Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que comprenden el desempeño de las actividades de un sector compuesto por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora.

**Transversalidad**

Método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores y proyectos entre agencias diversas que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales.

**Transversalidad de  
género**

Supone tomar en cuenta el impacto de la acción pública en hombres y mujeres y por tanto transformar el estándar con el que se enfocan tradicionalmente los problemas y soluciones sociales o económicas; implica abandonar el supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales y adoptar el esquema mujeres y hombres con sus diferencias y desigualdades.

## Resumen Ejecutivo

En este documento se presentan los resultados de la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía, cuyo objetivo general fue: “Evaluar la instrumentación de las políticas públicas de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía (SSE) con la finalidad de generar información útil que contribuya a dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la materia.” Los objetivos específicos fueron:

1. Identificar las intervenciones gubernamentales que contribuyen a implementar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía;
2. Evaluar el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, según consistencia, coherencia, pertinencia y evaluación (medición del desempeño); y
3. Proponer acciones de mejora para atender la problemática del SSE y mecanismos para medir su cobertura e impacto.

La evaluación tiene un carácter especial porque la política pública en cuestión destina sus esfuerzos para fortalecer al SSE, lo que puede considerarse una novedad por su carácter focalizado. Los distintos organismos que componen al sector han tenido larga vida y son diversos los programas gubernamentales que han acompañado su crecimiento, ambos como respuesta a la función del Estado en su mandato de proveer el bienestar a la población.

Si bien desde 1983 el SSE fue definido en la Constitución en cuanto a los organismos que lo conforman (ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios); no fue hasta 2012 que se promulgó la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo que se refiere al Sector Social de la Economía.

En esos años, como respuesta a la crisis económica-financiera global de 2009, otros países generaron sus propias leyes que se refieren a la economía social como medio para fortalecer las estrategias gubernamentales. Ello con el ánimo de integrar sectores poblacionales que efectúan sus actividades económicas con dinámicas y procedimientos basados en estructuras y objetivos diferentes a los que aplican los sectores privado y público.

En el caso de México, pese a las acciones que el Estado ha implementado de fomento y desarrollo social, continúa acentuada la condición de marginación y precariedad de amplios sectores de la población, en un contexto de crecimiento económico con concentración pronunciada, y generando fenómenos de exclusión y desigualdad económica y social.

La evaluación centró su análisis en el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) 2015-2018 y considera al Programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social

como el único programa enfocado a la ejecución de determinadas acciones planteadas por la política pública en general. Por lo anterior esta evaluación considera fundamental la vinculación de estos dos instrumentos de política pública. El PFES, elaborado por el INAES como respuesta al mandato del artículo 46 de la LESS, se fundamenta en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, que señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional integral y sustentable para garantizar que fortalezca la soberanía de la nación, su régimen democrático y que mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El PFES tiene cinco objetivos: (i) avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave en el desarrollo económico del país; (ii) desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE); (iii) impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el Sector Social de la Economía; (iv) contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial; e (v) impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía. (SE 2015:13)

Se identificaron las siguientes políticas sectoriales y transversales de la Administración Pública Federal que guardan relación con la planeación e instrumentación de la política de fomento del SSE:

- Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 (PRODEINN) – Elaborado por la Secretaría de Economía, se enfoca al aumento de la productividad, mediante la promoción de las condiciones necesarias para lograr un crecimiento económico sostenible e incluyente. Propone una política de fomento e innovación de economía abierta, estimulando a las empresas con énfasis en el desarrollo de capacidades (incluyendo a SSE). El PRODEINN señala que el SSE “genera oportunidades de trabajo e ingreso para las personas de escasos recursos, organizadas bajo esquemas de solidaridad social y proyectos autogestivos.” (SE 2013: 33).
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS) – Elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), busca coordinar las acciones para la construcción de un México Incluyente mediante el cambio de paradigma de la acción gubernamental con un nuevo enfoque de política social basada en derechos. Enmarca el conjunto de acciones a implementar coordinadamente por las diferentes dependencias y órdenes de gobierno para atender a los sectores vulnerables y promover sus derechos ciudadanos, transitando hacia una sociedad más equitativa e incluyente. La Estrategia 6.1 del PSDS se orienta a promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el SSE para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza. (SEDESOL 2013: 54).
- Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 (PDP) - El Plan Nacional de Desarrollo establece al PDP como uno de sus ejes transversales y como una estrategia que compromete a todas las instancias públicas. El PDP busca que todas las personas, independientemente de su lugar de origen, condición social o

actividad económica, tengan acceso a mejores herramientas, tecnologías y conocimientos, para darle mayor valor agregado a su trabajo, aumentando sus ingresos. Aquí se plantea la atención de los pequeños productores, y se establece que elevar su productividad requiere poner a su alcance asesoría técnica, tecnología, financiamiento, acceso al agua y un paquete coordinado y articulado de apoyos, así como incentivos para promover asociaciones que permitan economías de escala.

- En lo que respecta a la política de inclusión social, el programa presupuestario PROSPERA Programa de Inclusión Social, sectorizado en la SEDESOL, señala que el Estado mexicano tiene la obligación de consolidar una política social de nueva generación, más inclusiva, que: trascienda el asistencialismo; incorpore la participación social y la inclusión productiva; enfatice la coordinación interinstitucional para la reducción efectiva de la pobreza; entre otros. Esto llevó a la creación del área de “Inclusión Productiva” responsable de operar la Estrategia de inclusión y el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) que tiene como fin: “contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos” y como propósito que los hogares rurales en condición de pobreza en localidades y municipios en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante:
  - Aumenten sus ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas
  - Aumenten su producción de alimentos
  - Aumenten la productividad de los factores de producción de que disponen
  - Accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican” (Berdegué et al. 2015: 10-11).

Cabe señalar que de cara a 2017, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el artículo 34 le otorga facultades a PROSPERA para articular los programas sociales y productivos y señala que: “Su objeto será articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad. (DOF 2016: 52).

### **Programa Presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social como un instrumento de la implementación del PFES**

En el análisis de los programas presupuestarios vinculados a la política de fomento y desarrollo del SSE, se identificó al Programa S-017 como el mecanismo más relevante para la instrumentación del PFES. Debido a las modificaciones a la LESS en 2015 y las acciones presupuestales y operativas de re-sectorización, para el ejercicio fiscal 2016 se fusionaron los Programas presupuestarios S-017 Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y S-054 Programa de Opciones Productivas del Ramo 20,

en el Programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social. De lo anterior se desprenden los siguientes hallazgos.

- El Programa S-017 se identifica como el único programa presupuestario dirigido a la instrumentación de importantes rubros de la política pública de fomento a la economía social, y se procura un enfoque hacia el aumento de la productividad/ingreso de la población objetivo (PO), (Organismos del Sector Social de la Economía - OSSE y personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar) como un medio para salir de la situación de pobreza. Esta orientación focaliza la acción gubernamental en la dotación de apoyos para proyectos productivos, algunos con componentes de capacitación y de fortalecimiento de la banca social. En función de su diseño y gestión como un programa de subsidios sujeto a Reglas de Operación, el programa S-017 no comprende todas las estrategias y líneas de acción que establecen los objetivos del PFES como eje rector de la política de fomento al SSE. Es relevante que a nivel de política pública se puedan establecer otras estrategias de intervención que coadyuven al cumplimiento de los 5 objetivos del PFES con énfasis en el 1 y 5 que actualmente están atendidos de manera periférica, ya que del análisis de la vinculación entre el PFES 2015-2018 y el Programa presupuestario S-017, se observa que el programa S-017 no cuenta con los instrumentos para cumplir los objetivos 1 y 5 del PFES 2015-2018.
- El PFES 2015-2018 caracteriza al SSE con base en la LESS por las siguientes formas jurídicas: (i) Ejidos; (ii) Comunidades; (iii) Organizaciones de trabajadores; (iv) Sociedades Cooperativas; (v) Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y (vi) todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. En términos de alineación y para el cumplimiento de los objetivos del PFES, se considera que dicha caracterización debe ser la base para la identificación de la PO del programa presupuestario S-017.
- Las experiencias internacionales muestran que el éxito de un programa reside, entre otras cosas, en una clara identificación de la PO y en términos de la instrumentación del PFES, el Programa S-017 identifica la PO, como: “Organismos del Sector Social de la Economía que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas” (ROP 2016: 5). Con las reformas a la LESS y los cambios en las Reglas de Operación (ROP) del S-017 para 2016, la SEDESOL y el INAES solo están parcialmente en posibilidades de cumplir el mandato de la LESS en términos de la atención al SSE como población potencial, ya que se conjuntan OSSE en condiciones específicas con personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar, mientras que la LESS plantea como población objetivo a todos aquellos organismos integrados en el catálogo de OSSE. Así, la política pública debería ampliar sus mecanismos de aplicación para generar condiciones que abarquen de manera más amplia la población potencial.

Para el ejercicio 2017, de acuerdo con la Nota sobre la delimitación de la PO del PFES, se ha definido la PO del S-017 como: “Los Organismos del Sector Social de la Economía

previstos en la LESS\*, con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera, integrados bajo los siguientes criterios territoriales:

- Que se encuentran en municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto;
- O considerados como ZAP rurales;
- O con al menos el 25% de su población en ZAP urbanas;
- O con al menos 50% de su población con ingresos por debajo de la LB
- O aquellos que cumplen con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, establecidos por la CDI;
- O municipios sede u oficina matriz de la Banca Social (SOCAP's y SOFINCO)."

Los cinco criterios territoriales utilizados para la delimitación de la PO hacen compleja la priorización para la atención del SSE, establecen como elegibles a más del 95% de los municipios.

El equipo evaluador propone utilizar solo el criterio grado de marginación medio, alto o muy alto; pues abarca a muchos de los municipios establecidos en los otros criterios y simplifica la identificación, cuantificación y focalización de la PO.

Una vez identificado los municipios, se propone utilizar criterios propios de la institución para la priorización:

- i) Existencia de Organismos del Sector Social de la Economía, pues son el sujeto de atención del INAES.
- ii) Se realicen actividades productivas, agrícolas o no agrícolas, con potencial para la generación de ingresos, que tiene que ver con el emprendurismo.
- iii) Proyectos que cubran la mayoría de las fases de la cadena de valor.
- v) Una vez identificado los municipios, construir polígonos continuos y descartar aquellos municipios que se encuentren aislados. Esto permitirá no dispersar las acciones y contar con una masa crítica de población con quien se pueda trabajar.

### **Vinculación con otros programas presupuestarios**

El artículo 46 de la LESS, señala la creación del PFES por parte de la SEDESOL, en tanto que el artículo 14, fracción II, indica que el INAES tiene entre sus funciones propiciar condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del Sector, mediante el establecimiento del Programa de Fomento a la Economía Social. De esta manera, el Instituto tiene como objeto instrumentar, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social, las políticas públicas de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, con el fin de fortalecer y consolidar al Sector como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos del Sector.

El catálogo de OSSE publicado por INAES incluye 19 figuras que pueden ser beneficiarios de los apoyos del PP S-017.

Considerando esas categorías, se realizó el análisis de los diferentes programas derivados del PND así como de los Programas Presupuestales (PP), y utilizando la definición de población objetivo se identificó la relación que se presenta entre el PP y su atención hacia algún tipo de OSSE. Para integrar la relación de PP y sus componentes, se establecieron dos niveles de relación según las definiciones de PO de cada uno de ellos: (i) directa. En la definición se menciona específicamente al menos a algún tipo de OSSE de acuerdo a la LESS; y (ii) indirecta. No se menciona específicamente a ningún tipo de OSSE, pero se señala a personas morales que pueden tener la figura jurídica correspondiente a algún tipo de OSSE.

Al revisar las PO de un total de 98 componentes de 31 programas operados por 13 Instituciones y dependencias federales en cuanto al tipo de relación del programa o la posible contribución del mismo en la atención de algún tipo de OSSE, se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 1. Análisis de relación entre PO de los Componentes y Programas con algún tipo de OSSE**

Tipo de Relación	No. de Instituciones	No. de Programas	No. de Componentes
<b>Directa</b>	4	4	9
<b>Indirecta</b>	7	18	47

Fuente: Elaboración Propia con base en Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios.

Del análisis anterior se desprenden los siguientes hallazgos:

- Actualmente, el único programa presupuestario enfocado al fomento del Sector Social de la Economía es el programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social con dos unidades responsables de su operación, ambas adscritas a la SEDESOL; el INAES y la Dirección General de Opciones Productivas.
- Fueron identificados varios programas presupuestarios que pueden ofrecer la posibilidad directa de contribuir en el desarrollo del Sector Social de la Economía, pues en su PO incluyen explícitamente la atención de al menos un tipo de OSSE. Estos programas se concentran en: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).
- El número de programas se amplía considerablemente con el conjunto de programas presupuestarios que podrían estar relacionados de forma indirecta o que pueden contribuir con los objetivos del PFES al fomentar acciones con entidades organizativas o personas morales del tipo OSSE, lo que representaría un gran potencial para cumplir los objetivos señalados por el PND y el PFES para

fortalecer y consolidar al SSE como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país. Estos programas se concentran también en la SAGARPA, SEMARNAT y CONAFOR a los cuales se le suman la CDI y varias instancias de fomento a la Banca rural y social como lo son Agroasemex, FIRA, (Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura) y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND); estos dos últimos con un conjunto de programas y componentes que amplían las opciones para el fomento de la Banca Social del SSE. Bajo esta categoría de relación indirecta se incluyen OSSE del subsector agrario, al igual que los relacionados con diferentes formas de Banca Social ligada al SSE, relacionándose con los objetivos 2, 3 y 4 del PFES.

- A pesar de identificar estas posibilidades de articulación interinstitucional de la política pública de fomento al SSE, se observan dificultades para establecer de manera efectiva cierta vinculación de los programas analizados con los objetivos, estrategias y líneas de acción del PFES 2015-2018, similares a las que se presentan en la articulación de otras políticas públicas. En principio, ninguna de esas intervenciones gubernamentales tiene contemplado entre sus objetivos el fomento del SSE, como tampoco definen metas e indicadores para la medición de su probable contribución. Más aún, la noción excluyente en la gestión de recursos por parte de los responsables de la operación de los diferentes programas, repercute de tal forma que si un beneficiario, individual o grupal, recibe un apoyo de un programa determinado, casi en automático es excluido de la posibilidad de recibir un apoyo complementario para su proyecto o iniciativa.
- Además, existen varios elementos en las actuales reglas de operación de los diferentes PP analizados que se convierten en obstáculo para lograr que dichos programas contribuyan efectivamente al fomento del Sector Social de la Economía. Entre los cuales se destacan, la amplitud de definición de la población objetivo de estos programas como “personas morales” es muy extensa y no siempre concuerda con la definición de los OSSE, la dificultad para armonizar requisitos de elegibilidad entre programas y la naturaleza de los OSSE. Por ejemplo, se tiene que algunas ROP señalan que si bien los beneficiarios de los apoyos pueden ser algún tipo de “persona moral” tienen el candado de que dicha entidad organizada no puede estar conformada por más de seis integrantes, dejando fuera al grueso de OSSE que por lo general su conformación consta de un número significativamente mayor de integrantes. Es decir, los apoyos están orientados a grupos pequeños.

### **Evaluación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.**

En la evaluación al PFES 2015-2018, se encontró lo siguiente:

1. Derivado de la limitada información disponible sobre la actividad productiva del Sector Social de la Economía, el Programa presenta una descripción de la problemática general que condiciona el desarrollo de los OSSE:
  - Limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital
  - Insuficientes capacidades de gestión y habilidades gerenciales
  - Insuficientes capacidades productivas y tecnológicas
  - Carencia de información relevante para toma de decisiones



- Existe una escasa vinculación entre universidades y centros de investigación con MIPYMES y Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE)

Por consiguiente, la identificación del(os) problema(s) que pretende atender es parcialmente clara y acotada. El apartado de Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, incorpora una caracterización de los OSSE, agrupados en tres sub-sectores: 1. Agrario, 2. Cooperativista y banca social y 3. Empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales, sin exponer la problemática específica de cada subsector.

Actualmente, el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) no clasifica ni mide los resultados de la actividad económica que desarrolla el sector social del país.

2. La información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema, expone un análisis que conjunta la problemática de las MYPIMES y de los OSSE, no se abordan problemáticas específicas para cada uno de los OSSE definidos en la LESS. Además, no se acota la población de cada uno de los sub-sectores que tendrían que ser atendidas.
3. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico y la declaración de los objetivos? - La vinculación se realiza por inferencia en que cada uno de los objetivos del PFES 2015-2018 resuelven una problemática identificada. En este sentido, la vinculación más clara se observa en relación a los objetivos 2, 3 y 4. Para los objetivos 1 y 5 se aprecia de manera implícita su vinculación con la descripción de la situación actual del sector.
4. Perspectiva de género: El PFES 2015-2018 incluye la incorporación de seis líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD). Si bien el programa dirige su atención a OSSE y no a personas, es relevante la participación de las mujeres dentro de las actividades de los OSSE, empero, no se encuentra de forma integral que el programa esté diseñado con perspectiva de género, al no presentar información diagnóstica desagregada y acciones de implementación diferenciadas por género para reducir las brechas y avanzar hacia la igualdad sustantiva, e indicadores que permitan medir el impacto del programa de forma desagregada.
5. Identificar si el Programa presenta objetivos que describen la solución a una problemática social. SI. En el apartado III. Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del PFES, se presenta una secuencia adecuada a partir de la declaración de cinco objetivos. Estos, en lo general, presentan el beneficio que buscan obtener en la descripción que realizan de sus líneas de acción, incluyendo las poblaciones y área de enfoque.
6. ¿Qué intervenciones gubernamentales se encuentran vinculadas con el PFES?:

- a. Vinculación con Programas Presupuestarios – el programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social es el único programa presupuestario enfocado al fomento del Sector Social de la Economía, es operado por dos unidades responsables adscritas a la SEDESOL; el INAES y la Dirección General de Opciones Productivas.  
Complementariamente, los Objetivos del PFES se relacionan con las Matrices de Indicadores de Resultados (nivel de Fin y Propósito) de 14 programas presupuestarios operados por seis dependencias e Instituciones públicas federales (Secretaría de Economía, CONAFOR, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas -CDI, FIRA, FND y SAGARPA).
  - b. Vinculación con dos Estrategias Transversales y dos Programas Sectoriales derivados del PND: el fomento del Sector Social de la Economía y en específico en la promoción de oportunidades de inclusión productiva y laboral. De la Estrategia Transversal I Democratizar la Productividad, se identifica el Programa para Democratizar la Productividad (Objetivo 1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía y Objetivo 4. Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía); de la Estrategia Transversal III Perspectiva de Género, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (Objetivo 3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad). De los Programas Sectoriales se identifican: el Programa Sectorial de Economía, Objetivo 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía (alineación completa entre el Programa Sectorial de Economía y los 5 objetivos del PFES); y el PSDS, Objetivo 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.
7. Pertinencia en la instrumentación del Programa de Fomento a la Economía Social. El PFES es un instrumento que refleja la política pública de fomento al Sector Social de la Economía con sustento en la Constitución y la Ley correspondiente. El programa presenta claramente una alineación al PND, al Programa de Desarrollo Innovador que expresamente identifica las problemáticas de los OSSE y establece la convergencia con los lineamientos de la Ley General de Desarrollo Social.

En términos de instrumentación de la política pública, se identifica como único mecanismo enfocado al programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social. El diseño y gestión de este programa presupuestario se encuentran delimitados por su clasificación como un programa de subsidios sujeto a Reglas de Operación. Por consiguiente, la operación del programa S-017 está inmersa en la consecución de los objetivos 2, 3 y 4 del PFES.

Actualmente, la SEDESOL y el INAES no disponen de una estructura programática específica para desarrollar acciones orientadas a logro de los objetivos 1 (Visibilización de la Economía Social) y 5 (Adecuación del marco normativo necesario para el fortalecimiento del SSE). Por tanto, es imperativo que

las instituciones implicadas establezcan los mecanismos puntuales para la consecución de estos objetivos. Es relevante mencionar la orientación planteada por el Plan Estratégico 2016 del INAES que expresamente contempla cada uno de los objetivos del PFES 2015 – 2018. En el análisis de ese documento, se observan acciones precisas para el logro de los objetivos y estrategias planteadas por el PFES. Sin embargo, el evaluador no encuentra información disponible para identificar los mecanismos y medios de financiación específicos con los que el INAES implementa estas acciones.

8. Identificar si el PFES presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos. La valoración integral de los indicadores es que el programa presenta seis indicadores relativamente claros, relevantes y monitoreables para medir los avances de cuatro de los cinco objetivos.
9. ¿Se considera que las metas de los indicadores del PFES son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política de fomento a la economía social?
  - a. Indicador 1. Porcentaje de OSSE en el Observatorio del Sector Social de la Economía. Los avances en el Primer Informe de Logros PFES señalan que el Indicador avanzó del < 1% a 19.8% (2015) y está en posibilidades de cumplir con la meta 2018. Las acciones complementarias a la instrumentación del Programa S-017 realizadas por INAES han contribuido al avance de este indicador. Esto puede verse limitado si no se establecen acciones de coordinación, concurrencia y articulación entre dependencias y sus programas presupuestarios.
  - b. Indicador 2. Porcentaje de Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de recibido el apoyo de inversión. Los avances en el Primer Informe de Logros PFES señalan que el Indicador avanzó de 50.4% a 52.1% y se está en buenas posibilidades de cumplir con la meta 2018. Sin embargo, esto puede verse limitado debido a las circunstancias generales de la economía mexicana y en particular para los OSSE, más aún, la desarticulación de los diferentes programas presupuestarios que pueden incidir en el desarrollo y consolidación de los procesos organizativos, productivos y económicos de los OSSE es un factor que limitará el logro de la meta.
  - c. Indicador 3. Índice de variación del ingreso promedio de las personas ocupadas en los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) apoyados con respecto al periodo anterior. En el Primer Informe de Logros PFES no se señalan avances de este indicador pues su periodo de medición es hasta 2017. La alineación del indicador con el FIN de la MIR del Programa S-017, instrumentador del PFES, posibilita el avance del desempeño del mismo y el cumplimiento de sus metas 2018. Entre los factores de riesgo que limitarán las condiciones estructurales para alcanzar las metas del indicador 3 es el contexto de recortes presupuestales en los últimos ejercicios, también previsto para 2017. A su vez, en la medida que se integre un padrón de la población atendida se posibilitará la continuidad

de procesos y la consolidación de los OSSE como actores en la economía, impactando en el desempeño de dicho indicador.

- d. Indicador 4. Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de los OSSE apoyados por INAES con respecto al periodo anterior. Para este indicador no se presentan resultados en el Primer Informe de Logros PFES, dado que su periodo de medición es bianual. Es conveniente que se valore la modificación del indicador para ajustarlo a los objetivos sectoriales del Ramo 20 en que fue reubicado a partir del ejercicio fiscal 2016.
- e. Indicador 5. Índice de variación en la colocación de crédito para actividades productivas por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPs). Los avances plasmados en el Primer Informe de Logros PFES apuntan que el indicador avanzó adecuadamente, pasando del 100% a 105.7% y se está en buenas posibilidades de cumplir con la meta 2018. No obstante, esto puede limitarse por las circunstancias adversas de la economía mexicana, que impactan en las instancias de crédito y ahorro del SSE. El hecho de que el Programa S-017 en su FIN de la MIR no se orienta directamente al fomento de la banca social, aunado con la desarticulación de los diferentes programas que pueden incidir en el desarrollo y consolidación de la banca social, ponen en riesgo el desempeño consolidado de este indicador.
- f. Indicador 6. Índice de Incremento de Organismos del Sector Social de la Economía constituidos como sociedades cooperativas. En el Informe de Logros PFES no se señalan avances de este indicador pues su periodo de medición es en 2017. Entre los factores de riesgo se aprecia la poca visibilización e importancia que se le da al SSE relacionado con el Objetivo 1 del PFES, así como la dificultad para adecuar las Reglas de Operación de los programas de las diversas dependencias para permitir mayor concurrencia y articulación de los recursos públicos. El principal cuestionamiento es que el indicador no es relevante para medir los resultados relacionados con el Objetivo 5 cuyo foco está relacionado con el impulso de adecuaciones del marco jurídico y normativo del entramado de instituciones y políticas públicas que permitan un mejor entorno para el desarrollo y consolidación del SSE, y no su reducción al impulso a un tipo de figura jurídica.

### **Acciones de mejora para el Programa**

A pesar del potencial del conjunto de intervenciones y programas identificados que podrían alcanzar cierta articulación para fomentar el desarrollo del SSE, la convergencia quedaría limitada casi exclusivamente al Objetivo 3 del PFES (Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del SSE), con una cobertura inclusive a sus estrategias:

- Estrategia 3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de Organismos del Sector Social de la Economía.

- Estrategia 3.2. Apoyar la consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su vinculación a cadenas de valor.

También se contempla que el Objetivo 2 (Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía), podría encontrar convergencia en particular en la Estrategia 2.1 (Fortalecer las habilidades gerenciales y las capacidades técnicas y de comercialización de los OSSE). En contraste, la Estrategia 2.2 (Desarrollar procesos de incubación dirigidos al aprovechamiento de la potencialidad productiva del SSE), difícilmente puede ampliarse dado lo específico de su naturaleza.

El Objetivo 4 (Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial), encuentra coincidencia con las acciones de dos instancias gubernamentales, teniendo injerencia en sus dos estrategias:

- Estrategia 4.1. Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los organismos financieros que integran la banca social.
- Estrategia 4.2. Impulsar una mayor participación de la banca social en el financiamiento de proyectos de inversión de la economía social.

Se ha identificado la posible convergencia de programas gubernamentales en el desarrollo del SSE en los rubros de fortalecimiento técnico en capacitación, financiamiento a la producción y fomento de la banca social. Esta coincidencia existe fundamentalmente por la razón de que estos programas están orientados a grupos sociales que cuando se organizan formalmente, adquieren las figuras jurídicas que integran el catálogo de OSSE. Esta dinámica ha estado presente en la política del país por varias décadas, no necesariamente provocada por la promulgación de la LESS ni por las orientaciones que hace el PFES.

Se observa que los Objetivos 1 y 5 del PFES no tienen convergencia con las acciones de alguna otra institución del Gobierno Federal. Esta condición se considera como positiva desde el punto de vista en que son marcos de acción específicos para el fomento de la economía social como un mecanismo para fortalecer al SSE. Estos mecanismos están dados por el mandato focalizado al INAES, con lo que la ejecución centrada encuentra sustentos legales y programáticos.

Los enunciados de los Objetivos 1 y 5 corroboran el carácter específico de las acciones, orientadas más por el marco conceptual basado en los principios, valores y prácticas de la economía social, que de la forma jurídica en que los grupos sociales estén integrados. Así, se consideraría una vinculación ideal una política que contemple la concurrencia de diversos programas que fortalezcan de manera integral a los organismos del SSE.

Respecto a los mecanismos para medir la cobertura e impacto de la política de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, la evaluación resulta positiva porque en efecto, los seis indicadores planteados tienen congruencia con los Objetivos del PFES 2015-2018. Sin embargo, estos indicadores pueden resultar limitados si se toman en cuenta las observaciones realizadas en esta evaluación en donde se considera que la mayor convergencia de programas se da en las dinámicas de subsidio y financiamiento a los OSSE.

Con una estructura programática ampliada el INAES podrá impulsar mayores acciones dirigidas al cumplimiento de los Objetivos 1 y Objetivo 5 del PFES 2015-2018, los indicadores planteados resultan limitados para medir el verdadero alcance que tiene cada uno de los objetivos.

Del análisis de las acciones de mejora para el PFES se desprenden los siguientes hallazgos:

- Desde la lógica que plantea el PFES se requiere avanzar en la articulación de la política pública de fomento a la economía social, que permita converger adecuadamente las acciones de aquellos programas identificados que podrían contribuir de manera directa o indirecta al fomento del sector. Asumiendo que el INAES tenga como mandato fundamental la visibilización de la economía social como una manera de gestión de la economía basada en la propiedad social articulada por los principios, valores y prácticas que le inspiran; esta visibilización tendría que derivar en el acompañamiento a procesos de capacitación en este tipo de gestión, idealmente a través de la incubación específica de empresas. Posteriormente, el financiamiento a la producción se daría en aquellos organismos que hayan pasado por esos dos pasos previos para garantizar que la inversión pública se centre en OSSE que efectivamente ejecutan los principios, valores y prácticas de la economía social.
- Para esta secuencia, sería importante la integración de un Padrón Nacional de Organismos beneficiados por la Política de Fomento a la Economía Social. De esta manera, las instituciones vinculadas tendrían un mecanismo para corroborar la trayectoria de estas asociaciones.
- El proceso de fomento con las instituciones dedicadas a las finanzas populares puede seguir un proceso similar, pero los mecanismos regulatorios que son aplicables a ellas, sugieren procesos más complejos técnica y organizativamente.
- La naturaleza del INAES como órgano desconcentrado de la SEDESOL con autonomía técnica, operativa y de gestión, brinda la posibilidad de que sea la instancia que coordine la instrumentación de la política pública de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, sin embargo, es necesario fortalecerlo con mayores aperturas presupuestales que le permitan abarcar eficientemente los 5 objetivos planteados en el PFES.

## Conclusiones y recomendaciones

- Existen una serie de instrumentos de planeación que hacen referencia al fomento del SSE, desde el PND 2013-2016, los programas sectoriales de la Secretaría de Economía y SEDESOL, estrategias transversales como el PDP y la política de inclusión social, así como un marco jurídico específico. En la actualidad el programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social se observa como la única intervención gubernamental enfocada plenamente a la implementación de la política pública de fomento y desarrollo del SSE.
- Con base en los criterios utilizados para la delimitación de la PO del programa S-017 para 2017, se propone utilizar solo el criterio grado de marginación medio, alto

o muy alto; pues abarca a muchos de los municipios establecidos en los otros criterios y simplifica la identificación, cuantificación y focalización de la PO.

- Dada la naturaleza y los alcances del PFES 2015-2018 como programa estratégico de política pública, es importante señalar que su instrumentación debe incluir otras instituciones además de SEDESOL e INAES y no limitarse a un programa presupuestario, pues resulta insuficiente presupuestaria y operativamente para la consecución de los 5 objetivos planteados.
- Por otra parte, se encuentran en operación una serie programas presupuestarios que podrían ofrecer la posibilidad de contribuir en el desarrollo del SSE como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país, identificados a partir de las formas de organización social que establece la LESS como integrantes del SSE, dado que algunos tipos de OSSE se encuentran entre la población atendida por tales programas. La posible convergencia observada se registra principalmente con las estrategias y líneas de acción del Objetivo 3 del PFES relativo a impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía. Es importante señalar que ninguno de esos programas tiene contemplado entre sus objetivos el fomento del SSE, como tampoco definen metas e indicadores para la medición de su probable contribución.
- El diseño y gestión del programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social se encuentran delimitados por su clasificación como un programa de subsidios sujeto a Reglas de Operación. Por consiguiente, la operación del programa está inmersa en la consecución de los objetivos 2, 3 y 4 del PFES.
- En contraste, la SEDESOL y el INAES no disponen de una estructura programática específica para desarrollar acciones orientadas al logro de los objetivos 1 y 5 del PFES 2015-2018. Tampoco se identificaron intervenciones gubernamentales de otras dependencias y entidades públicas que pudieran converger en la consecución de estos objetivos.
- A pesar de identificar estas posibilidades de concurrencia institucional, la dificultad para relacionar estos programas y componentes con las acciones del Programa de Fomento a la Economía Social (S-017) y lograr complementariedades es de la misma naturaleza a la limitada articulación y concurrencia entre Programas. Es decir, la noción excluyente en la gestión de recursos para una iniciativa por parte de los operadores de los diferentes programas, de tal forma que si un beneficiario, individual o grupal, recibe un apoyo de un programa, casi en automático es excluido de la posibilidad de recibir un apoyo complementario para su proyecto o gestión.
- Existen varios elementos en las actuales Reglas de Operación de los PP que se convierten en obstáculo para lograr que dichos programas contribuyan en el fomento del Sector Social de la Economía. Entre los cuales se destacan, la amplitud de definición de la población objetivo de estos programas como “personas morales” es muy extensa y no siempre concuerda con la definición de los OSSE, la dificultad para armonizar requisitos de elegibilidad entre programas y la naturaleza de los OSSE. Por ejemplo se tiene que algunas ROP señalan que si

bien los beneficiarios de los apoyos pueden ser algún tipo de “persona moral” tienen el candado de que dicha entidad organizada no puede estar conformada por más de seis integrantes, dejando fuera al grueso de OSSE que por lo general su conformación consta de un número significativamente mayor de integrantes. Es decir, los apoyos están orientados a grupos pequeños, dejando fuera a los OSSE.

- Derivado de su sectorización inicial en el Ramo 10, la alineación de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PFES 2015-2016 se estableció con uno de los objetivos del programa sectorial de la Secretaría de Economía, Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, la resectorización de la política pública de fomento al SSE al Ramo 20 Desarrollo Social ha tenido implicaciones en el logro de objetivos.
- El Objetivo 1 del PFES está sustentado en la problemática de que existe poco conocimiento de la economía social como modelo de inclusión productiva, laboral y financiera, y del SSE como uno de los tres pilares de la economía nacional. Dada esta carencia, es necesaria una acción gubernamental para un mayor conocimiento de los principios, valores y prácticas del SSE. Derivado del análisis funcional de la estructura programática del INAES, actualmente limitada a la operación del programa presupuestarios S-017, se recomienda que el instituto realice las gestiones procedentes para ampliar su estructura programática, con la finalidad de fijar recursos presupuestales para la ejecución de acciones que coadyuven al logro de los objetivos 1 y 5 del PFES.
- Se recomienda la integración de un padrón de población atendida para mejorar los mecanismos de focalización del programa y desarrollar procesos de consolidación de los OSSE con de esquemas de escalamiento progresivo de los tipos y modalidades de apoyo.
- Es necesario establecer una política de instrumentación para el fomento del SSE con un enfoque de escalamiento que derive en el acompañamiento a procesos de capacitación en este tipo de gestión, idealmente a través de acciones de incubación específica a empresas y posteriormente, el financiamiento a la producción.



## Introducción

La Ley de Planeación establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y se identifican a los responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como en el ámbito sectorial, institucional, regional y especial. Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado una serie de acciones en materia de análisis de la planeación nacional de la presente administración. Ejemplo de ello es la realización de diez evaluaciones a programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejoras en la planeación nacional y con ello contribuir a la rendición de cuentas.

Adicionalmente, y como resultado de las evaluaciones a los diez programas derivados del PND, se elaboró el documento “Evaluaciones de programas derivados del PND 2013-2018: Propuestas metodológicas para costear objetivos sectoriales”, en éste se describen las metodologías propuestas por los equipos externos de evaluación para estimar los costos que implica la atención de los objetivos sectoriales. Esto para, por un lado, contribuir a proponer técnicas de medición de los costos de problemáticas sociales y, por el otro, analizar la información con que se cuenta en un sector específico para entender las limitaciones de realizar este ejercicio como parte de la planeación estratégica nacional.

En el marco de las evaluaciones a la planeación nacional, antes referidas, y de conformidad con lo mandatado en el artículo 52 de la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), en donde se señala que la evaluación periódica del cumplimiento de las políticas públicas de fomento y apoyo a los organismos del sector estarán a cargo del CONEVAL, el Consejo coordinó la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía 2016, en la que se analizaron las intervenciones gubernamentales en la materia, enfocándose principalmente en el Programa de Fomento de la Economía Social 2015-2018 (PFES 2015-2018).

La atribución de emitir el PFES 2015-2018 es del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), y dicho Programa es el instrumento que debe orientar las actividades de ese órgano, con sustento en la LESS así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con el fin de establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción que permitan contribuir al desarrollo del sector social de la economía en México.

El objetivo específico del PFES 2015-2018 es atender iniciativas productivas del Sector mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y

expansión de Organismos del Sector y la participación en esquemas de financiamiento social (artículo 46, LESS).

En ese sentido, la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía 2016 se planteó como objetivo general evaluar la instrumentación de las políticas públicas de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía con la finalidad de generar información útil que contribuya a dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la materia; así como tres objetivos específicos, que guiaron el desarrollo de la misma:

1. Identificar las intervenciones gubernamentales que contribuyen a implementar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía;
2. Evaluar el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, según consistencia, coherencia, pertinencia y evaluación (medición del desempeño); y
3. Proponer acciones de mejora para atender la problemática del SSE y mecanismos para medir su cobertura e impacto.

El proceso de evaluación se llevó a cabo con la información proporcionada por el INAES y la SEDESOL. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con los funcionarios de ambas instituciones y el equipo de evaluación externo, resultando en un proceso de evaluación participativa en el que las dependencias revisaron los informes de evaluación y emitieron comentarios sobre los hallazgos identificados. Además, se pronunciaron al respecto del proceso de evaluación, de la evaluación y del uso de los resultados de la misma.

En la primera parte de este informe se presenta la identificación de todas las intervenciones gubernamentales que contribuyen a implementar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía. Posteriormente, se analiza el Programa de Fomento al Sector Social de la Economía 2015-2018, considerando su consistencia, coherencia, pertinencia y evaluación (medición del desempeño); y, finalmente, se presentan las propuestas de mejora para atender la problemática del sector social de la economía y mecanismos para medir su cobertura e impacto, así como las conclusiones que el equipo evaluador externo, coordinado por el Dr. Héctor Robles Berlanga, consideró pertinente emitir, con base en el análisis conducido.

## I. Antecedentes

El presente documento, da cuenta de la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía 2016. Si bien toda evaluación de política pública intrínsecamente lleva consigo una relevancia profunda por los resultados que deriva, la que aquí se presenta tiene un carácter especial porque la política analizada se sitúa con una peculiar cualidad del desarrollo social y económico del país, la población que contempla y la perspectiva que plantea en la vida nacional.

Desde un primer punto de vista, una política pública que específicamente destina sus esfuerzos para fortalecer al Sector Social de la Economía, puede ser considerada como una novedad por su carácter focalizado. Es bien sabido que los distintos organismos que componen al sector han tenido ya larga vida dentro de la sociedad mexicana y que son diversos los programas gubernamentales que han acompañado su crecimiento, sin embargo, es bueno hacer notar el carácter reciente de esta política pública en un ámbito sumamente relevante de la función del Estado en su mandato de proveer el bienestar a la población.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de una importancia fundamental ya que establece los parámetros en los que la rectoría del desarrollo nacional a través de las actividades económicas ha de suscitarse en el país. Establece la base normativa para considerar los tres sectores que ejecutan las actividades que reproducen la riqueza, a saber, el Sector Público, el Sector Privado y el Sector Social.

Fue en el año 1983 en el que éste artículo fue modificado para expresar estos parámetros. En ese espacio, el Sector Social de la Economía (SSE) fue definido en cuanto a los organismos que lo conforman; los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. No fue hasta el año 2012 que fue promulgada la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), reguladora de esta normativa constitucional.

Casi tres décadas distanciaron estos dos importantes hechos legislativos, tiempo en el que el país y sus instituciones, experimentó transformaciones sumamente profundas. El contexto histórico del nacimiento de la LESS y la política pública evaluada, coincide con un momento en la escala mundial en que los paradigmas y modelos económicos sufren un cuestionamiento profundo, especialmente provocados por las crisis financieras y económicas que ocurrieron alrededor del año 2009 a nivel mundial.

Así, es de notar que en países como Francia, España, Canadá en su región de Quebec, Ecuador o Brasil, entre otros, promulgaron al inicio de la década de los 2010 leyes referidas a la economía social como un medio para fortalecer las estrategias de sus gobiernos en el ánimo de integrar sectores poblacionales que efectúan sus actividades económicas con dinámicas y procedimientos basados en estructuras y objetivos diferentes a los sectores privado y público (Laville 2009).

En el caso de México se observan acciones que el Estado ha implementado en materia de fomento y desarrollo de los sectores populares derivados de los avances generados especialmente en las décadas intermedias del Siglo XX. Sin embargo, también es acentuada la condición de marginación y precariedad de amplios sectores de la población en un contexto de crecimiento económico con una concentración pronunciada generando fenómenos de exclusión y desigualdad económica y social, como lo muestran las distintas mediciones realizadas por CONEVAL; la población nacional en situación de pobreza aumentó de 52.8 millones de personas en 2010 a 53.3 en 2012, lo que implicó un crecimiento absoluto en medio millón de personas. Además, se registra un incremento del indicador de población con ingreso inferior a la línea de bienestar de 59.6 a 60.9 millones de personas (CONEVAL 2010: 63-64).

Las dinámicas propuestas por la economía social tienen como base empírica el ejercicio de principios y valores relativos a la solidaridad, cooperación y ayuda entre las personas, esta alternativa social y económica es un medio eficaz, no sólo para promover el crecimiento económico, también para alentar la generación de bienes sociales que fortalezcan el bienestar en dimensiones donde los modelos público y privado no han rendido los frutos esperados.

Es importante contemplar la reciente modificación institucional derivada de la LESS, que establece la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como órgano responsable de la política pública para el desarrollo del Sector Social de la Economía. En este corto período de tiempo, el INAES pasó de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía entre los años 2013-2015, a su resectorización en el Ramo 20 de la Secretaría de Desarrollo Social, a partir del ejercicio fiscal 2016.

En este proceso se generaron tres documentos que fueron considerados y analizados en el desarrollo de la evaluación integral de la política pública. Primeramente, el Estudio Diagnóstico para el Programa de Fomento a la Economía Social elaborado en 2013, seguido del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2015 y, finalmente, el Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social elaborado a finales de 2015.

La evaluación centrará su análisis en el documento del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 publicado en el DOF en junio de 2015 y continuamente se recurre a los elementos del programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social, identificado como la única intervención gubernamental enfocada plenamente a la instrumentación de la política pública evaluada.

Sentado lo anterior, la evaluación tiene los siguientes objetivos:

### **Objetivo General**

Evaluar la instrumentación de las políticas públicas de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía con la finalidad de generar información útil que contribuya a dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la materia.

### **Objetivos Específicos**

- Identificar las intervenciones gubernamentales (programas presupuestarios, programas derivados del PND, entre otros) que contribuyen a implementar la política de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Economía Social y Solidaria.
- Evaluar el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 en términos de su consistencia, coherencia en la alineación, pertinencia en la instrumentación y medición del desempeño.
- Proponer acciones de mejora encaminadas a atender la problemática presente en el Sector Social de la Economía, así como mecanismos para medir su cobertura e impacto.

Consecuentemente, el texto integrará tres espacios para generar el análisis indicado por cada uno de los objetivos específicos. En el apartado 2, se analizan los programas del Gobierno Federal que tienen convergencia con el Sector Social de la Economía. El Apartado 3 enfoca la evaluación en el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, tomando como referencia de ejecución el Programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social. Finalmente, el Apartado 4 detalla, a partir de los hallazgos de la evaluación, las posibilidades de mejora de la política pública.

El conjunto de la evaluación deberá aportar a la autoridad gubernamental de mayores herramientas para el mejoramiento de este proceso de integración de políticas públicas para un sector que, como se ha mencionado, no presenta las condiciones que su potencial económico y social pueden aportar al desarrollo nacional. Este análisis constituirá un referente que permita detectar las oportunidades para propiciar que el ejercicio de los recursos presupuestales impulse de manera efectiva el desarrollo y fortalecimiento de los organismos que integran el Sector Social de la Economía.

## II. Intervenciones Gubernamentales de la Política de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía

### 2.1 Marco normativo

El PFES se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en el artículo 25, señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional integral y sustentable para garantizar que fortalezca la soberanía de la nación, su régimen democrático y que mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El párrafo octavo (anteriormente séptimo) del mismo artículo dicta que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El 23 de mayo de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se expidió la Ley de la Economía Social y Solidaria, que tiene por objeto establecer los mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del Sector Social de la Economía, así como, definir las reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

El artículo 13 de la LESS fundamenta la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (re sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social en diciembre de 2015) que contará con autonomía técnica, operativa y de gestión. El artículo 14 señala que tendrá como 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; y participar en la elaboración, consecución y verificación del Plan Nacional de Desarrollo, en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables a las actividades económicas que desarrollen los organismos del sector. De lo anterior cabe resaltar la función que el INAES tiene en la instrumentación de la política de fomento y desarrollo del SSE y se identifica un único instrumento presupuestario para su atención:

El programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social que a partir de la resectorización procura un enfoque hacia el aumento de la productividad/ingreso de la población objetivo (PO), (Organismos del Sector Social de la Economía - OSSE y personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar) como un medio para salir de la situación de pobreza. Esta orientación

tiene implicaciones importantes para la consecución de todos los objetivos del PFES al focalizar los esfuerzos predominantemente en los asociados al objetivo 3 con la dotación de apoyos para proyectos productivos, y coloca de manera periférica el cumplimiento de los objetivos 1 y 5 del PFES. Además, con este cambio y replanteamiento de la PO se encuentran algunas limitantes para atender a los OSSE definidos en la LESS. Este análisis será profundizado en un siguiente apartado.

## 2.2 El Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018

El Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 fue elaborado por el INAES en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14, fracción II de la LESS y queda como mandato de la SEDESOL de conformidad con el artículo 46 de la misma ley. El programa parte de un estudio diagnóstico realizado en 2013 que identifica el problema focal de que “el Sector Social de la Economía no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera” (INAES 2013: 81).

En el PFES son definidos expresamente los objetivos de visibilización del Sector Social de la Economía como un factor clave en el desarrollo económico del país; desarrollar y fortalecer las capacidades de los Organismos del Sector Social de la Economía; impulsar los proyectos de inversión que incrementan las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía; contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial; impulsar la adecuación del marco jurídico que propicie el desarrollo del Sector; y promover la creación de mecanismos de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos; así como, una estrategia transversal de Perspectiva de Género orientada a promover la inclusión de las mujeres en la actividad productiva del país. (SE 2015: 3)

**Tabla 2. Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018**

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
<b>1. Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave en el desarrollo económico del país.</b>	1.1 Promover la visibilización del Sector Social de la Economía.	1.1.1. Implementar el Observatorio del Sector Social de la Economía. 1.1.2. Generar materiales de divulgación en temas de economía social y realizar encuentros de intercambio. 1.1.3. Promover la formación de organismos de representación del Sector Social de la Economía. 1.1.4. Impulsar la vinculación del conocimiento y práctica de economía social con el Sistema Educativo Nacional. 1.1.5. Promover la realización de estudios e investigaciones sobre el Sector Social de la Economía.
	1.2 Impulsar la generación de estadísticas, inclusión y análisis del Sector Social de la Economía.	1.2.1. Convenir con el INEGI la formulación de indicadores para medir la actividad del Sector Social de la Economía. 1.2.2 Elaborar un compendio periódico de información sobre los organismos del sector.
<b>2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.</b>	2.1 Fortalecer las habilidades gerenciales y las capacidades técnicas y de comercialización de los Organismos del Sector Social de la Economía.	2.1.1. Establecer un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada. 2.1.2. Apoyar el desarrollo organizativo y empresarial de los proyectos productivos de la población objetivo. 2.1.3. Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de los Organismos del Sector Social de la Economía. 2.1.4. Promover la organización y formalización de nuevos Organismos del Sector Social de la Economía. 2.1.5. Impulsar procesos formativos en economía social dirigidos a los organismos del sector.
	2.2 Desarrollar procesos de incubación dirigidos al aprovechamiento de la potencialidad productiva del Sector Social de la Economía.	2.2.1. Elaborar metodologías de incubación de empresas del Sector Social de la Economía. 2.2.2. Apoyar la organización de procesos de incubación de proyectos productivos en economía social.

<p><b>3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el Sector Social de la Economía.</b></p>	<p>3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de Organismos del Sector Social de la Economía. 3.2. Apoyar la consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su vinculación a cadenas de valor.</p>	<p>3.1.1. Contribuir al financiamiento de nuevos proyectos productivos de empresas sociales. 3.1.2. Promover la sustentabilidad de los proyectos productivos del Sector Social de la Economía. 3.2.1. Apoyar la consolidación de empresas sociales en operación. 3.2.2. Impulsar la articulación de cadenas productivas entre empresas de economía social y con empresas de otros sectores económicos. 3.2.3. Promover la adopción de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos de las empresas sociales.</p>
<p><b>4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.</b></p>	<p>4.1 Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los organismos financieros que integran la banca social. 4.2 Impulsar una mayor participación de la banca social en el financiamiento de proyectos de inversión de la economía social.</p>	<p>4.1.1. Promover que las organizaciones sociales que realizan actividades de ahorro y crédito popular se constituyan en sociedades financieras reconocidas. 4.1.2. Apoyar a la regularización de las sociedades financieras del Sector Social de la Economía ante la CNBV. 4.1.3. Apoyar el desarrollo de las capacidades técnicas y de gestión de las sociedades financieras de la banca social. 4.1.4. Impulsar la creación de redes de servicios financieros de la banca social. 4.2.1. Promover a las sociedades financieras de la banca social como agentes encargados de la dispersión de recursos de programas federales. 4.2.2. Fortalecer las operaciones de crédito de la banca social hacia proyectos productivos del Sector Social de la Economía.</p>
<p><b>5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.</b></p>	<p>5.1 Promover el reconocimiento de las figuras jurídicas que participen en el Sector Social de la Economía. 5.2 Coadyuvar en el establecimiento de un marco regulatorio que responda a las necesidades del Sector Social de la Economía. 5.3 Impulsar la adecuación de la legislación sobre el fomento al Sector Social de la Economía y propiciar la coordinación interinstitucional.</p>	<p>5.1.1 Promover el reconocimiento de nuevas figuras jurídicas del Sector Social de la Economía. 5.1.2 Impulsar la mejora de los procedimientos para la formalización y reconocimiento de los OSSE. 5.2.1 Promover la adecuación del régimen fiscal aplicable al Sector Social de la Economía. 5.2.2 Impulsar modificaciones en el régimen de la seguridad social conforme a las condiciones laborales del Sector Social de la Economía. 5.2.3 Promover la cobertura de servicios de salud y seguridad social desde OSSE especializados. 5.2.4 Promover la adecuación de los mecanismos regulatorios de la banca social para el financiamiento de proyectos productivos de OSSE. 5.3.1. Coordinar acciones con las instancias competentes para la actualización del marco jurídico federal en materia de fomento a la economía social. 5.3.2. Impulsar medidas de coordinación para el desarrollo de normas y programas de fomento a la economía social a nivel local.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el PFES 2015-2018.

Para la instrumentación del PFES, es implementado con cierta antelación el programa presupuestario el S-017 Programa de Fomento a la Economía Social inicialmente alineado al Objetivo sectorial 3 del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018: Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del Sector Social de la Economía.

Las modificaciones a la LESS publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en diciembre de 2015, junto con los cambios programáticos y operativos de resectorización del programa presupuestario S-017, a partir del ejercicio fiscal 2016, establecieron la fusión de los programas presupuestarios S-017 del Ramo 10 Economía y S 054 Programa de Opciones Productivas del Ramo 29, en el Programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social, resectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social.

Este cambio resulta relevante en el presente análisis ya que el programa S-017 es identificado como el único programa presupuestario dirigido a la instrumentación de la política pública de fomento a la economía social.



## 2.3 Políticas Sectoriales y Transversales en el marco del PFES 2015-2018

### 2.3.1. Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) en su Meta IV, México Próspero, como el programa sectorial de la Secretaría de Economía, Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 (PRODEINN), se basan en el potencial que tiene la economía en su conjunto por lo que se enfocan al aumento de la productividad de las actividades económicas mediante la promoción de las condiciones necesarias y con el fin de lograr un crecimiento económico sostenible e incluyente basado en un desarrollo integral y equilibrado de las regiones y para todos los mexicanos.

Para ello el PRODEINN propone una política de fomento e innovación de economía abierta promoviendo el crecimiento equilibrado por sectores y regiones, estimulando a las empresas, haciendo énfasis en el desarrollo de las capacidades empresariales e incluyendo a los organismos del Sector Social de la Economía.

En el Diagnóstico del PRODEINN se señala “el sector social de la economía, reconocido en el artículo 25 de la Constitución, enfrenta la exclusión laboral y financiera, provocando la exclusión patrimonial. No obstante, genera oportunidades de trabajo e ingreso para las personas de escasos recursos, organizadas bajo esquemas de solidaridad social y proyectos autogestivos” (SE, 2013: 33). A su vez, el documento señala los factores que condicionan la baja productividad de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) como:

- Limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital
- Insuficientes capacidades de gestión y habilidades gerenciales
- Carencia de información relevante para toma de decisiones.
- Escasa vinculación con universidades y centros de investigación.

En el marco del Objetivo sectorial 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del Sector Social de la Economía, se reafirma los elementos que definen al Sector Social de la Economía postulados en la LESS. Al mismo tiempo señala la responsabilidad del INAES para realizar la promoción, visibilidad, desarrollo y cooperación regional e intersectorial de los organismos del Sector Social de la Economía.

### 2.3.2. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS) busca coordinar las acciones para la construcción de un México Incluyente a través del cambio de paradigma de la acción gubernamental con un nuevo enfoque de política social basada en derechos. De esta forma “Las políticas sectoriales de desarrollo social buscan contribuir a la reducción de las carencias sociales, a generar opciones productivas y a promover la inclusión, la participación y la cohesión social como elementos indispensables para el desarrollo y la igualdad de las personas a lo largo de todo su ciclo de vida” (SEDESOL, 2013: 9).

El PSDS enmarca el conjunto de acciones que se deberán implementar de manera coordinada por las diferentes dependencias y órdenes de gobierno para atender a los sectores vulnerables de la población y promover de esta forma sus derechos como ciudadanos transitando hacia una sociedad más equitativa e incluyente.

La Estrategia 6.1 del PSDS, se orienta a la promoción de la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el Sector Social de la Economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza. (SEDESOL, 2013:54). De esta forma se posibilita la generación de empleos e ingresos que se puedan sostener en el largo plazo permitiendo alcanzar mejores niveles de vida. Dicho planteamiento está alineado al Objetivo 4.8., del PND, Desarrollar los sectores estratégicos del país, en su Estrategia 4.8.5, Fomentar la economía social, que se desprende de la Meta IV, México Próspero.

### **2.3.3. Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018**

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 establece el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 (PDP) como uno de sus ejes transversales y como una estrategia que compromete a todas las instancias públicas. El PDP busca que todas las personas, independientemente de su lugar de origen, condición social o actividad económica, tengan acceso a mejores herramientas, tecnologías y conocimientos, para darle mayor valor agregado a su trabajo y, con ello poder aumentar sus ingresos.

En el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, se plantea una atención en el sector de los pequeños productores. Se establece que elevar su productividad requiere poner a su alcance asesoría técnica, tecnología, financiamiento, acceso al agua y un paquete coordinado y articulado de apoyos, así como incentivos para promover asociaciones productivas que les permitan generar economías de escala. Dado que muchas de estas unidades económicas rurales viven en condiciones de pobreza, las acciones anteriores contribuirían a democratizar la productividad (SHCP, 2013).

El PDP parte del reconocimiento de la enorme importancia que tiene la productividad como motor de un desarrollo económico expansivo y sostenido, pero más aún, como el vehículo para garantizar la inclusión de la población marginada.

### **2.3.4. Política social e inclusión productiva**

En lo que respecta a la política social, en el decreto de creación del programa PROSPERA Programa de Inclusión Social, publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2015, sectorizado en la SEDESOL se señala que el Estado mexicano tiene la obligación de consolidar una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional para la reducción efectiva de la pobreza entre otros. Esto llevó a la creación del área de Inclusión Productiva en Prospera responsable de operar la Estrategia de inclusión más el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) que tiene como fin: “contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos y como propósito que los hogares rurales en condición de pobreza en localidades y municipios en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante:

- Aumenten sus ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas
- Aumenten su producción de alimentos
- Aumenten la productividad de los factores de producción de que disponen
- Accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican” (Berdegué et al. 2015: 10-11).

Se espera que el PPTP, a través de acciones de articulación efectiva de los apoyos de programas federales de fomento económico y productivo, logre que los beneficiarios incidan en actividades productivas que propicien la generación de ingresos autónomos y sostenibles que les permitan salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella por sus propios medios.

Cabe señalar que de cara a 2017, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el artículo 34 le otorga facultades a PROSPERA para articular los programas sociales y productivos y señala que: “Su objeto será articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad. (DOF, 2016: 52).

Del análisis de las políticas sectoriales y transversales en el marco del PFES se desprende lo siguiente:

- Existen una serie de instrumentos de planeación que hacen referencia al fomento del SSE, desde el PND 2013-2016, los programas sectoriales de la Secretaría de Economía y SEDESOL, estrategias transversales como el PDP y la política de inclusión social, así como un marco jurídico específico. En la actualidad el programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social se observa como la única intervención gubernamental enfocada plenamente a la implementación de la política pública de fomento y desarrollo del SSE.
- De cara al ejercicio fiscal 2017 se le dota a PROSPERA de facultades para la articulación de los programas sociales y productivos, en este sentido se abren nuevas posibilidades para proponer mejoras en el diseño, instrumentación y vinculación de los recursos destinados por la Federación para impulsar a la economía social, en relación a lo anterior, se necesita revisar y fortalecer el papel del INAES que ha sido facultado como la institución encargada de la política de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía. Además el reto se encuentra en generar mecanismos de corresponsabilidad entre sectores, como la Secretaría de Economía, SAGARPA, y SEMARNAT que a través de diferentes programas presupuestarios están atendiendo al SSE en diferentes ámbitos. Esta articulación de esfuerzos implica un enfoque distinto a nivel de la política pública que busque potenciar la capacidad económica de la población en situación de pobreza.

### 2.3.5 Reformas a la LESS y re sectorización

La LESS en el artículo 8, fracción IX señala como uno de los fines del Sector Social de la Economía “Promover la productividad como mecanismo de equidad social”. Asimismo, menciona entre otras, como prácticas del Sector Social de la Economía la generación de fuentes de trabajo y mejores formas de vida y el impulso a la innovación y añade dentro de los valores que orientan la actuación del sector la “autogestión”.

Con las reformas de la LESS y la resectorización del S-017 a la política de desarrollo social se procura un enfoque hacia el aumento de la productividad /ingreso de la población objetivo (OSSES y personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar) como un medio para salir de la situación de pobreza.

Este cambio tiene como propósito que las personas en situación de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas que les permitan desarrollar proyectos sustentables y productivos que generen empleos que les permitan alcanzar un nivel de vida digno. Para lograr este cometido, se busca qué mediante esquemas de apoyo productivo, capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y consolidación de empresas o negocios, las personas en situación de pobreza encuentren un nicho de oportunidad económica que los lleve a salir de esa situación de carencia.

Como resultados de la resectorización se observa lo siguiente:

- Las modificaciones sitúan a los instrumentos de política pública para apoyar a los OSSE en una condición compleja, en términos de su revisión y evaluación. No obstante, esto también abre nuevas posibilidades para proponer mejoras en el diseño, instrumentación y vinculación de los recursos destinados por la Federación para impulsar a la economía social.
- El Programa S-017 se identifica como el único programa presupuestario dirigido a la instrumentación de importantes rubros de la política pública de fomento a la economía social, y se procura un enfoque hacia el aumento de la productividad/ingreso de la población objetivo (PO), (Organismos del Sector Social de la Economía - OSSE y personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar) como un medio para salir de la situación de pobreza. Esta orientación focaliza la acción gubernamental en la dotación de apoyos para proyectos productivos, algunos con componentes de capacitación y de fortalecimiento de la banca social. En función de su diseño y gestión como un programa de subsidios sujeto a Reglas de Operación, el programa S-017 no comprende todas las estrategias y líneas de acción que establecen los objetivos del PFES como eje rector de la política de fomento al SSE. Es relevante que a nivel de política pública se puedan establecer otras estrategias de intervención que coadyuven al cumplimiento de los 5 objetivos del PFES con énfasis en el 1 y 5 que actualmente están atendidos de manera periférica.
- En sí mismos, estos cambios apuntarían a una política pública de inclusión a la población con mayores necesidades y, por lo tanto, resaltaría su carácter positivo hacia el combate a la pobreza bajo un enfoque productivo. Sin embargo, en un contexto de reducción presupuestal, se corre el riesgo de sesgar la actuación del

INAES a un solo sector socioeconómico y con ello perder densidad en el impacto integral que la LESS propone del SSE como un pilar de la economía en su conjunto. En experiencias internacionales, especialmente en Brasil y Venezuela, se ha podido constatar que los procesos de economía social requieren herramientas previas con los organismos (fortalezas en términos educativos, de acceso a la tecnología, infraestructura, etc.) para que puedan llevarse a cabo las dinámicas inferidas por los principios y valores de la economía social. Así, destinar la gran parte de los subsidios disponibles a grupos que antes no han sido fortalecidos con herramientas básicas, puede resultar contraproducente.

- En otras palabras, el destinar mayoritariamente los recursos de apoyo y subsidio a las poblaciones con mayores carencias, puede tener un efecto negativo en la pérdida de oportunidades con OSSE que eventualmente tendrían posibilidades de generar experiencias significativas de fortalecimiento del Sector.

## 2.4 El Sector Social de la Economía

Uno de los cambios importantes a la LESS se encuentra en el artículo 3° (Capítulo I – Disposiciones Generales), que define al Sector Social de la Economía:

*“...el cual funciona como un sistema socioeconómico creado por organismos de propiedad social, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan...”*

(Subrayado añadido).

Estos elementos denotan un énfasis en ciertos “Principios” a los que los Organismos del Sector Social de la Economía se adhieren:<sup>1</sup> solidaridad, cooperación, reciprocidad; con base en la satisfacción de necesidades del ser humano y con elementos de desarrollo comunitario a partir de la colaboración y la acción colectiva, y un énfasis en la asociatividad y la inclusión. Además, si el concepto “comunidades” se conceptualiza en un sentido amplio, que incorpore aspectos ambientales, esta definición puede dar pie a proyectos sustentables, que abarquen las dimensiones social, económica y ambiental, en un país en donde el 53% del territorio está en ejidos y comunidades, muchos de los cuales están en zonas frágiles o prioritarias desde el punto de vista ambiental (cabeceras de cuenca, sitios de riesgos hidrometeorológicos, áreas de alta biodiversidad o capacidad de captura de carbono, etc.) (Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales 2012). Las organizaciones del SSE se encuentran en zonas rurales con alto potencial de manejo ambiental lo cual debe ser un factor a tomar en cuenta en la instrumentación de la política pública de fomento al SSE.

### 2.4.1 Cuantificación del SSE

La cuantificación integrada de una población potencial del SSE es sumamente compleja. En el Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social elaborado en 2013, se

---

<sup>1</sup> Evidentemente esto no ocurre de forma natural en las organizaciones, pero sí constituye un marco importante definido en la Ley para orientar los recursos asignados a respaldar organizaciones sociales en torno a proyectos productivos.

muestra una recolección de datos de siete fuentes diferentes, siendo dos de instancias externas al Estado. Este hecho ilustra que no se cuenta con un mecanismo específico por parte de las instituciones especializadas, para generar información estadística del SSE. Con ello se hace compleja la focalización de las intervenciones gubernamentales, además de las mediciones necesarias para especializar estas intervenciones.

**Tabla 3. Población potencial estimada 2015 del Programa de Fomento a la Economía Social (número de OSSE)**

Figura Jurídica	2015
Ejidos <sup>1a</sup>	29,555
Comunidades <sup>2a</sup>	2,359
Uniones de Ejidos <sup>3a</sup>	6,426
Uniones de Comunidades	N/D
Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) <sup>4a</sup>	939
Figura Jurídica	2015
Sociedades de Producción Rural (SPR) <sup>5a</sup>	9,660
Uniones de Sociedades de Producción Rural <sup>6a</sup>	744
Sociedades Mercantiles <sup>7a</sup>	350
Cajas de Ahorro de Trabajadores <sup>8a</sup>	1,563
Sociedades Cooperativas de Producción y de Consumo <sup>9a</sup>	3,105
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS) <sup>10a y 11a</sup>	680
Organismos Cooperativos (Uniones, Federaciones y Confederaciones de Sociedades Cooperativas) <sup>11a</sup>	2,698
Sociedades de Solidaridad Social <sup>12a</sup>	1,761
Sociedades Mutualistas	N/D
Uniones de Crédito <sup>13a</sup>	1,714
Sociedades Financieras Comunitarias <sup>14a</sup>	26
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas <sup>14a</sup>	186
Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural <sup>15a</sup>	471
<b>Población Potencial Total en OSSE</b>	<b>62,237</b>

Fuente: Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social 2013.

La carencia de un padrón bien estructurado de OSSE limita la posibilidad de generar procesos de consolidación del SSE, dispersando los recursos. Se recomienda avanzar en la integración de un padrón de población atendida que permita mejorar los mecanismos de focalización del programa y desarrollar procesos de consolidación de los OSSE a partir de esquemas de escalamiento progresivo de los tipos y modalidades de apoyo.

## 2.5 De la Población Objetivo

El PFES 2015-2018 caracteriza al Sector Social de la Economía con base en la LESS que generó el marco normativo e institucional del SSE, y define que está constituido por las siguientes formas jurídicas:

- I. Ejidos;
- II. Comunidades;

- III. Organizaciones de trabajadores;
- IV. Sociedades Cooperativas;
- V. Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y
- VI. En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En términos de la instrumentación del PFES 2015-2018, el programa presupuestario S-017 identifica una PO. En el marco del cumplimiento de los objetivos del PFES, se considera que la caracterización de la LESS debe ser la base para la identificación de la PO del programa presupuestario S-017.

Con los cambios en las ROP del S-017 para el ejercicio presupuestal 2016, se observa que no está en posibilidad de cumplir el mandato del artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) respecto a “identificar con precisión a la PO tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio y de esta forma garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a esa PO, ya que hay ambigüedad en su definición; se conjuntan OSSE con personas con ingresos por debajo de la línea de la pobreza y además existe una inconsistencia entre la definición de la PO que se presenta en el Diagnóstico elaborado en 2015 y las ROP vigentes para el ejercicio fiscal 2016. Con dichas modificaciones la SEDESOL y el INAES solo están parcialmente en posibilidades de cumplir el mandato de la LESS en términos de la atención al SSE como población potencial.

**Población objetivo del Programa S-017 2013-2015:** “Organismos del Sector Social de la Economía que constaten que su actuación se rige bajo los principios, valores y prácticas que definen a dicho sector, y que en atención de criterios relativos al ámbito geográfico, demográfico y/o actividad económica el Programa plantea apoyar durante el período 2014-2018”.

**Población objetivo del Programa S-017 definida en el Diagnóstico elaborado en 2015.** “Organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar que cuenten con iniciativas productivas, que adopten alguna figura jurídica legalmente constituida de acuerdo con la LESS y el Catálogo de OSSE (INAES, 2016: 101).

**Población objetivo del Programa S-017 en ROP del ejercicio fiscal 2016:** “Organismos del Sector Social de la Economía que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas” (SEDESOL ROP 2016: 5).

Para el ejercicio 2017, de acuerdo con la Nota sobre la delimitación de la PO del PFES, se ha definido la PO del S-017 como: “Los Organismos del Sector Social de la Economía previstos en la LESS\*, con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera, integrados bajo los siguientes criterios territoriales:

- Que se encuentran en municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto;
- considerados como ZAP rurales;
- con al menos el 25% de su población en ZAP urbanas;
- con al menos 50% de su población con ingresos por debajo de la LB
- aquellos que cumplen con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, establecidos por la CDI;
- municipios sede u oficina matriz de la Banca Social (SOCAP's y SOFINCO)."

Los cinco criterios territoriales utilizados para la delimitación de la PO hacen compleja la priorización para la atención del SSE, establecen como elegibles a más del 95% de los municipios.

El equipo evaluador propone utilizar solo el criterio grado de marginación medio, alto o muy alto; pues abarca a muchos de los municipios establecidos en los otros criterios y simplifica la identificación, cuantificación y focalización de la PO.

Una vez identificado los municipios, se propone utilizar criterios propios de la institución para la priorización:

- I. Existencia de Organismos del Sector Social de la Economía, pues son el sujeto de atención del INAES.
- II. Se realicen actividades productivas, agrícolas o no agrícolas, con potencial para la generación de ingresos, que tiene que ver con el emprendurismo.
- III. Proyectos que cubran la mayoría de las fases de la cadena de valor.
- IV. Una vez identificado los municipios, construir polígonos continuos y descartar aquellos municipios que se encuentren aislados. Esto permitirá no dispersar las acciones y contar con una masa crítica de población con quien se pueda trabajar.

## **2.6 Intervenciones que contribuyen a implementar la política de fomento y desarrollo del sector social de la Economía**

El artículo 46 de la LESS, señala la creación del PFES por parte de la SEDESOL, en tanto que el artículo 14, fracción II, indica que el INAES tiene entre sus funciones propiciar condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del sector, mediante el establecimiento del Programa de Fomento a la Economía Social.

De esta manera, el Instituto tiene como objeto instrumentar, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social, las políticas públicas de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos del sector.



Para identificar el conjunto de intervenciones gubernamentales que contribuyen a implementar la política de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía se parte de dos elementos clave:

1. El PFES es el instrumento de planeación de la política pública orientado al fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía.
2. La LESS y el PFES no especifican una población objetivo como tal, pero señalan la caracterización de las formas de organización social definidas como el Sector Social de la Economía, también referidas como OSSE.

El primer elemento señalado determina que únicamente el Programa de Fomento a la Economía Social S-017, está enfocado al fomento del Sector Social de la Economía en su totalidad.

**Tabla 4. Población Objetivo y Componentes del programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social, ROP 2016**

Institución	Programa	Componente	Población Objetivo	Catálogo INAES	Observaciones
SEDESOL	Programa de Fomento a la Economía Social S-017	Apoyos a Proyectos Productivos  Apoyos para el desarrollo de capacidades  Apoyos para Banca Social	Organismos del Sector Social de la Economía que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas.	Todos	Se orienta específicamente a los OSSE, instrumento específico del PFES

Fuente: Elaboración propia con base en ROP S-017 y Catálogo de OSSE de INAES

El segundo elemento, permite realizar un análisis de los diferentes programas derivados del PND así como de los programas presupuestales con la finalidad de identificar donde existe cierta relación o contribución en la atención de algunos tipos de OSSE tal como están definidos en la LESS.

El punto de partida es el artículo 4 de la LESS, donde se señala las formas de organización social que comprende el Sector Social de la Economía, retomando lo señalado anteriormente, los OSSE definidos en este artículo son:

- I. Ejidos;
- II. Comunidades;
- III. Organizaciones de trabajadores;
- IV. Sociedades Cooperativas;
- V. Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y

VI. En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En el Diagnóstico del programa elaborado en 2013 se presenta una desagregación más puntual de los tipos de OSSE, ordenándolos por subsectores.

#### Subsector agrario

Ejidos, comunidades, uniones de ejidos, uniones de comunidades, sociedades de producción rural, uniones de sociedades de producción rural y asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC). Incluye también sociedades de solidaridad social, sociedades financieras comunitarias, sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y grupos sociales que comprueben su pertenencia al Sector Social de la Economía. (INAES 2013: 7)

#### Subsector Cooperativista y Banca Social

##### *Sociedades Cooperativas*

En este subsector están agrupadas las sociedades cooperativas de productores de bienes y servicios, de consumidores de bienes y servicios y de ahorro y préstamo, así como los organismos de integración cooperativa. (Ibid: 9)

##### *Banca Social*

La banca social es el conjunto de sociedades y organizaciones financieras que tienen como propósito fomentar el ahorro popular y expandir el acceso al financiamiento para la población de las comunidades en las que operan, contribuyendo al financiamiento de las actividades productivas del sector social y en general, a propiciar el bienestar de sus miembros y el desarrollo local sobre la base del esfuerzo colectivo, que por su situación se han visto excluidas de los esquemas de crédito de la banca comercial. (Ibid: 10)

#### Subsector de empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales

Dentro de este subsector están incluidas las Sociedades de Solidaridad Social, sociedades mutualistas y sociedades mercantiles que cuenten con participación de los OSSE con al menos 51% del capital social.

El catálogo de Organismos del Sector Social de la Economía publicado por INAES señala los tipos de OSSE que podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que otorga el PFES.

#### **1. Ejidos**

#### **2. Comunidades**

#### **3. Uniones de Ejidos**

#### **4. Uniones de Comunidades**

- 5. Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC).** Integradas por dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural integradas por ejidatarios y/o comuneros o uniones de sociedades de producción rural integradas por ejidatarios o/o comuneros
- 6. Sociedades de Producción Rural** que estén por dos o más ejidatarios y/o comuneros
- 7. Uniones de Sociedades de Producción Rural** que estén integradas por ejidatarios y/o comuneros
- 8. Sociedades Mercantiles** que cuenten con la participación de organismos del sector social de la economía con al menos 51% del capital social
- 9. Cajas de ahorro de trabajadores**
- 10. Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios**
- 11. Sociedades Cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios**
- 12. Sociedades Cooperativas de ahorro y préstamo**
- 13. Organismos Cooperativos** (Uniones, Federaciones y Confederaciones de Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios; de consumidores de bienes y/o servicios; de ahorro y préstamo)
- 14. Sociedades de Solidaridad Social**
- 15. Sociedades Mutualistas** constituidas por cualquier colectivo de individuos, sea gremial o no gremial
- 16. Uniones de Crédito** integradas por ejidatarios y/o comuneros u otro organismo del sector social de la economía
- 17. Sociedades Financieras Comunitarias** integradas por ejidatarios y/o comuneros u otros organismos del sector social de la economía
- 18. Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural**
- 19. Grupos Sociales,** integrados de conformidad con lo que señalan las reglas de operación del PFES (INAES, 2016).

Una vez establecido el punto de referencia de la definición de los OSSE, se realiza el análisis de los diferentes programas derivados del PND así como de los programas presupuestarios (PP). Utilizando la definición de población objetivo que tiene cada PP se identifica la relación entre el PP y su atención hacia algún tipo de OSSE.

Para integrar la relación de PP y sus componentes, se establecieron dos niveles de relación de las poblaciones objetivo, los OSSE definidas en el PFES y en el Catálogo de INAES.

**Relación Directa.** En la definición de la población objetivo se menciona específicamente al menos a algún tipo de OSSE de acuerdo a la LESS.

**Relación Indirecta.** En la definición de la población objetivo no se menciona específicamente a ningún tipo de OSSE, aunque se hace mención a personas morales las cuáles pueden tener la figura jurídica correspondiente a algún tipo de OSSE.

Al revisar las PO de un total de 98 componentes de 31 Programas operados por 13 Instituciones y dependencias federales en cuanto al tipo de relación del programa o la posible contribución del mismo en la atención de algún tipo de OSSE, se obtuvieron los resultados expresados en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Análisis de relación entre PO de los Componentes y Programas con algún tipo de OSSE**

Tipo de Relación	No. de Instituciones	No. de Programas	No. de Componentes
Directa	4	4	9
Indirecta	7	18	47

Fuente: Elaboración Propia con base en Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios.

Son identificados varios programas presupuestarios y componentes que por la definición que tienen de población objetivo son intervenciones gubernamentales que podrían ofrecer la posibilidad directa de poder contribuir en el desarrollo del Sector Social de la Economía, pues en su PO incluyen explícitamente la atención a al menos algún tipo de OSSE. Estos programas están concentrados en la SAGARPA, CONAFOR, SEMARNAT y CONANP.

A continuación se presenta un resumen de los programas presupuestarios que podrían tener relación directa en atender a algún tipo de OSSE. En la tabla 10 del Anexo se relacionan dichos programas y sus componentes con el tipo de OSSE en la que inciden directamente de acuerdo al catálogo de INAES.

**Tabla 6. Programas Presupuestarios y Componentes que podrían contribuir directamente a la atención de algún tipo de OSSE**

Institución	Programa	Componente
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores. S-266	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Gobernanza y Desarrollo de Capacidades Componente Silvicultura, Abasto y Transformación Componente Plantaciones Forestales Comerciales
SEMARNAT/CONANP	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES). S-046	I. Estudios técnicos II. Proyectos III. Cursos de capacitación
SEMARNAT	Programa de Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva. U-038	a) Proyectos de Manejo Sustentable de Tierras b) Proyectos de Conservación y utilización sostenible de especies nativas y sus recursos biológicos c) Capacitación y d) Acciones de Fortalecimiento comunitario

Fuente: Elaboración Propia a partir de Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios y el Catálogo de OSSE de INAES.

A su vez, se identificaron un conjunto de 18 programas presupuestarios con 47 componentes operados por 7 instituciones que se pudieran estar relacionados de forma

indirecta o que pueden contribuir con los objetivos del PFES al fomentar acciones con entidades organizativas o personas morales que pueden ser algún tipo de OSSE. Se amplía considerablemente el número de programas y pudiera representar un posible potencial para cumplir los objetivos señalados tanto en el PND como en el PFES con el fin de fortalecer y consolidar al Sector Social de la Economía como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país.

A continuación se muestra la relación de las Dependencias Federales y sus programas presupuestarios que cumplen con estos criterios. El conjunto de programas y componentes que cumplen con este criterio se muestran en la tabla 11 del Anexo, donde se señala su población objetivo y el tipo de OSSE con la que se relaciona.

**Tabla 7. Programas Presupuestarios que podrían contribuir indirectamente a la atención de algún tipo de OSSE**

Institución	Programa
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero. S-260
	Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados. S-262
	Programa de Productividad Rural / Programa Integral de Desarrollo Rural. S-258
	Programa de Apoyo a Pequeños Productores. S-266
CONAFOR	Programa Nacional Forestal. S-219
CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena. S-249
AGROASEME	Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario. S-172
X	
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.
	Apoyo de Fortalecimiento Empresarial.
	Apoyo para Articulación Empresarial y Redes de Valor.
	Apoyo a Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y Mitigación del Cambio Climático.
	Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros.
SEMARNAT	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre. U-020
	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito. F-029
FND	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas. F-001
	Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito. F-030
	Programa de Financiamiento para Pequeños Productores
	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales. F-002

Fuente: Elaboración Propia a partir de Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios y el Catálogo de OSSE de INAES.

De este análisis se desprenden los siguientes hallazgos:

- Actualmente, el único programa presupuestario enfocado al fomento del Sector Social de la Economía es el programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social con dos unidades responsables de su operación, ambas adscritas a la SEDESOL; el INAES y la Dirección General de Opciones Productivas.
- Fueron identificados varios programas presupuestarios y componentes que pueden ofrecer la posibilidad directa de contribuir en el desarrollo del Sector Social de la Economía, pues en su PO incluyen explícitamente la atención de al menos un tipo de OSSE. Estos programas se concentran en: SAGARPA, CONAFOR, SEMARNAT y CONANP.

- El número de programas se amplía considerablemente con el conjunto de programas presupuestarios que podrían estar relacionados de forma indirecta o que pueden contribuir con los objetivos del PFES al fomentar acciones con entidades organizativas o personas morales del tipo OSSE, lo que representaría un importante potencial para cumplir los objetivos señalados por el PND y el PFES para fortalecer y consolidar al SSE como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país. Estos programas se concentran también en la SAGARPA, SEMARNAT y CONAFOR a los cuales se le suman la CDI y varias instancias de fomento a la Banca rural y social como lo son Agroasemex, FIRA y FND; estas dos últimas con un conjunto de programas y componentes que amplían las opciones para el fomento de la Banca Social del SSE. Bajo esta categoría de relación indirecta se incluyen OSSE del subsector agrario, al igual que relacionados con diferentes formas de Banca Social ligada al SSE, relacionándose con los objetivos 2, 3 y 4 del PFES.
- A pesar de identificar estas posibilidades de articulación interinstitucional de la política pública de fomento al SSE, se observan dificultades para establecer de manera efectiva cierta vinculación de los programas analizados con los objetivos, estrategias y líneas de acción del PFES 2015-2018, similares a las que se presentan en la articulación de otras políticas públicas. En principio, la noción excluyente en la gestión de recursos por parte de los responsables de la operación de los diferentes programas, repercute de tal forma que si un beneficiario, individual o grupal, recibe un apoyo de un programa determinado, casi en automático es excluido de la posibilidad de recibir un apoyo complementario para su proyecto o iniciativa.
- Además, existen varios elementos en las actuales reglas de operación de los diferentes PP analizados que se convierten en obstáculo para lograr que dichos programas contribuyan efectivamente al fomento del Sector Social de la Economía. Entre los cuales se destacan, la amplitud de definición de la población objetivo de estos programas como “personas morales” es muy extensa y no siempre concuerda con la definición de los OSSE, la dificultad para armonizar requisitos de elegibilidad entre programas y la naturaleza de los OSSE. Por ejemplo, se tiene que algunas ROP señalan que si bien los beneficiarios de los apoyos pueden ser algún tipo de “persona moral” tienen el candado de que dicha entidad organizada no puede estar conformada por más de seis integrantes, dejando fuera al grueso de OSSE que por lo general su conformación consta de un número significativamente mayor de integrantes. Es decir, los apoyos están orientados a grupos pequeños, dejando fuera a los OSSE.

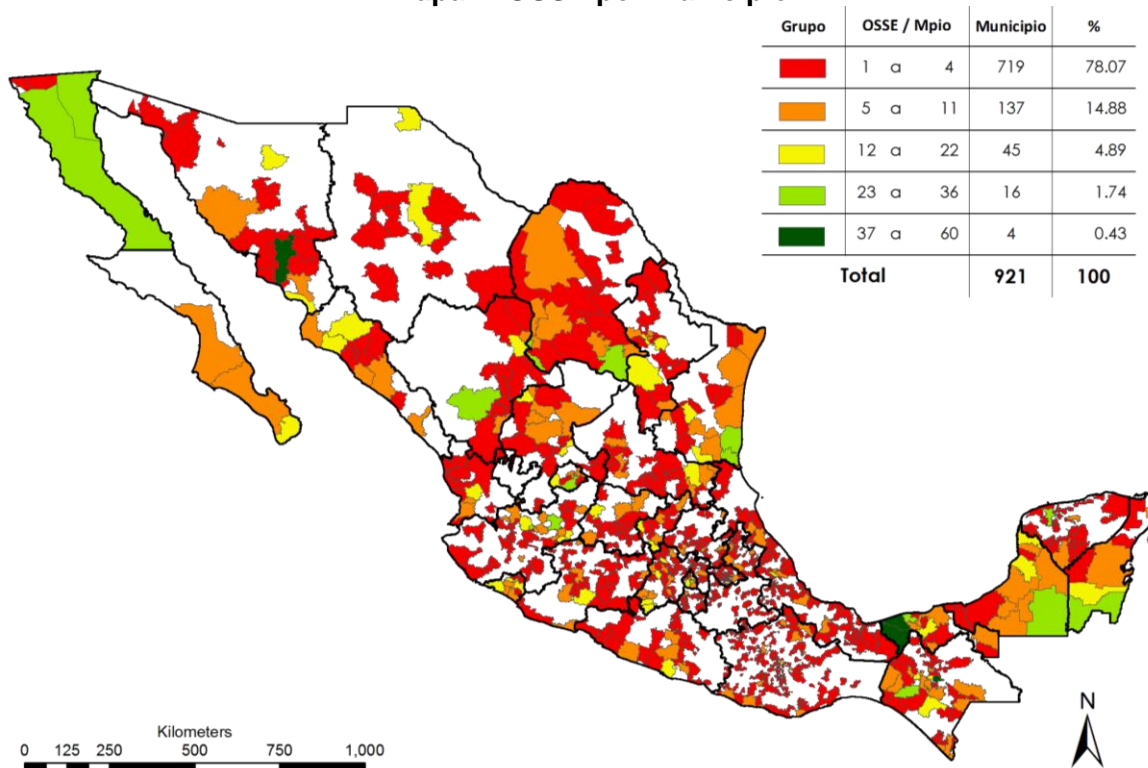
## **2.7 Distribución del Gasto del Programa Presupuestario S-017**

Como se ha señalado a lo largo de esta evaluación se considera oportuno analizar el PFES a la luz del único instrumento programático enfocado a su implementación (S-017). En este sentido se presenta un análisis de la distribución del presupuesto del programa ejercido por el INAES en el año 2015 y se desprenden los siguientes hallazgos:

### **OSSE por municipio**

- La gran proporción de municipios (78%) tuvieron de 1 a 4 OSSE apoyadas. No se aprecia una distribución vinculada a niveles de marginación, ya que esta categoría está prácticamente en todo el país.
- En el otro extremo, los cuatro municipios con más OSSE apoyadas (37-60) fueron: San Cristóbal de las Casas, Chiapas; Cárdenas y Huamanguillo en Tabasco; y Cajeme, Sonora. Los tres primeros con grado de marginación media y el cuarto con muy bajo.

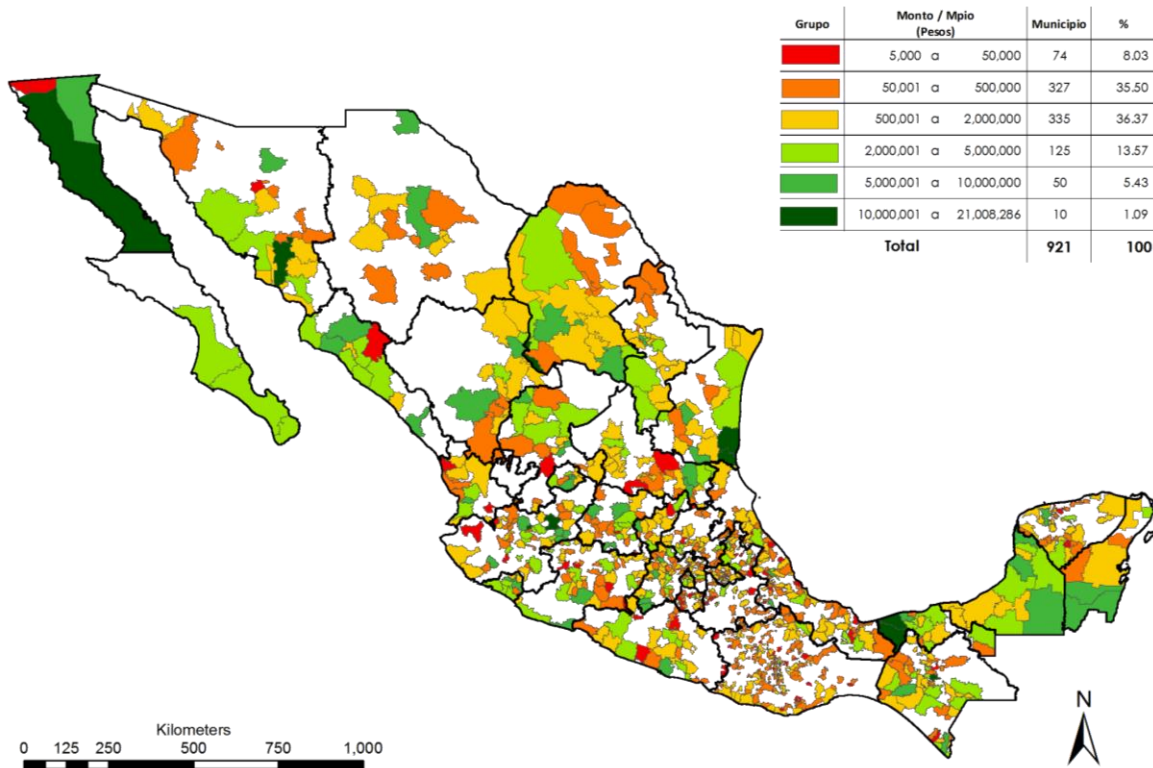
**Mapa 1. OSSE por municipio**



### Monto por municipio

- El monto total de los recursos ejercidos por municipio se concentra en el rango de \$500,001 a \$2, 000,000 pesos, seguido de \$50,001 a \$500,000 pesos. La mayor proporción de los municipios en los que se destinaron recursos para OSSE (36.37%) se distribuyó de manera uniforme en el territorio nacional (30 estados).
- Son escasos los montos de apoyo sobre los 10 millones de pesos, aunque hay 10 casos de éstos, en municipios de Baja California, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tabasco y Tamaulipas. En conjunto, esos 10 municipios concentraron 151.8 millones de pesos; es decir, en el 1% de municipios se destinó el 11% del total de recursos, y esto fue en municipios de estados que no son los de mayor rezago en desarrollo.

**Mapa 2. Monto por municipio**

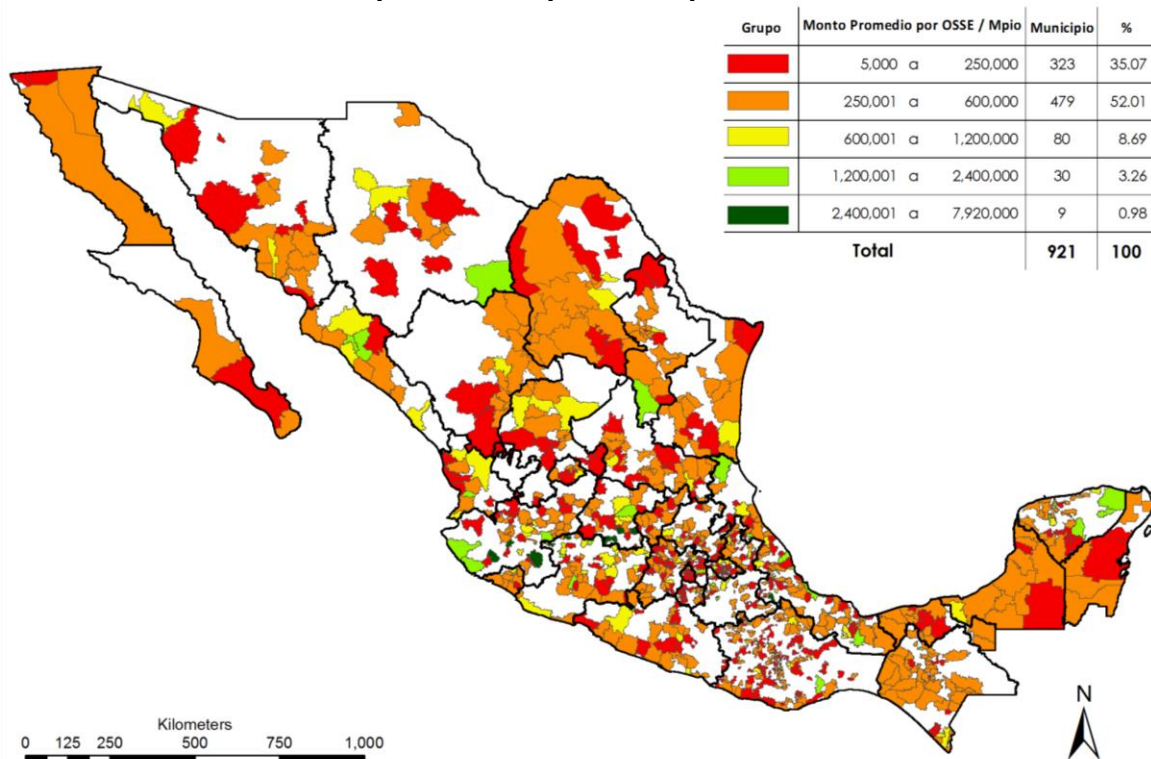


### Monto promedio por OSSE

- La distribución de recursos concentra a la mayoría de los municipios en el rango de \$250,001 a \$600,000 pesos/OSSE (52%), seguido del rango \$5,000 a \$250,000 (35%). Llamam la atención los apoyos por valores de \$2,400,001 a \$7,920,000, que aunque son pocos municipios (9), suman 34.8 millones de pesos en Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Veracruz. Cabe destacar que estos estados no son los de mayor grado de marginación en el país, por lo que no se encuentra una relación entre grado de marginación y montos máximos por OSSE.



**Mapa 3. Monto promedio por OSSE**



En términos generales, la distribución de recursos para los OSSE en los municipios del país, se aprecia poco focalizada hacia los estados/municipios de mayor rezago en desarrollo. Si bien los intervalos más grandes de presupuesto con distintos indicadores representan pocos municipios (menos del 1%), éstos no son los más marginados y además concentran una buena parte (alrededor del 10%) de los recursos totales. Este hallazgo no necesariamente implica una mala distribución de recursos, pero sí necesita tomarse en cuenta para un análisis más profundo, especialmente de esos casos “extremos” en los que un solo OSSE recibió, proporcionalmente al resto del país, un monto mucho mayor de subsidios.

### III. Evaluación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.

#### 3.1 Consistencia del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018

##### 3.1.1 En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa existe:

###### a. Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.

Derivado de la limitada información disponible sobre la actividad productiva del Sector Social de la Economía, el Programa presenta una descripción de la problemática general que condiciona el desarrollo de los OSSE:

- Limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital
- Insuficientes capacidades de gestión y habilidades gerenciales

- Insuficientes capacidades productivas y tecnológicas
- Carencia de información relevante para toma de decisiones
- Existe una escasa vinculación entre universidades y centros de investigación con MIPYMES y Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE)

Por consiguiente, la identificación del (os) problema(s) que pretende atender es parcialmente clara y acotada. El apartado de Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, incorpora una caracterización de los OSSE, agrupados en tres sub-sectores: 1. Agrario, 2. Cooperativista y banca social y 3. Empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales, sin exponer la problemática específica de cada subsector.

El texto describe un panorama general sobre el contexto de los OSSE y de algunos aspectos de la economía social en el mundo, sin embargo, en ese apartado no se explicita como una problemática.

Refiere al problema detectado en el estudio de Diagnóstico del PFES 2013, realizado para desarrollar elementos y razonamientos de política pública que justifiquen la intervención gubernamental y el diseño e implementación del instrumento programático, planteado como que: el Sector Social de la Economía no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.

#### **b. Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.**

En el apartado I.4 Problemática de los Organismos del Sector Social de la Economía se expone un análisis que conjunta la problemática de las MYPIMES y de los OSSE, no se abordan problemáticas específicas para cada uno de los OSSE definidos en la LESS. Además, no se acota la población de cada uno de los sub-sectores que tendrían que ser atendidas.

Al hacer referencia genérica a los factores adversos que enfrentan en conjunto las MYPIMES y los OSSE que condicionan la baja productividad, se realiza el esfuerzo por adecuar al SSE la descripción de la problemática señalada en el programa sectorial de la Secretaría de Economía. La resectorización del INAES a la Secretaría de Desarrollo Social tiene implicaciones para el cumplimiento de los objetivos pues e términos de la instrumentación se observan cambios en el enfoque de esta política.

#### **3.1.2 ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico y la declaración de los objetivos?**

No se describe una vinculación explícita entre las problemáticas y declaración de objetivos porque para que haya vinculación tendría que haber declaratoria de problemáticas. Únicamente se hace referencia al problema detectado en el estudio de Diagnóstico del PFES 2013, realizado para desarrollar elementos y razonamientos de política pública que justifiquen la intervención gubernamental y el diseño e implementación del instrumento programático, planteado como que: *el Sector Social de la Economía no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.*

La vinculación se realiza por inferencia en que cada uno de los objetivos del PFES 2015-2018 resuelve una problemática identificada. La vinculación más clara se observa en relación a los objetivos 2, 3 y 4. Para los objetivos 1 y 5 se aprecia de manera implícita su vinculación con la descripción de la situación actual del sector.

Así, se comprueba que progresivamente se encuentra alineación en la publicación del PFES 2015 – 2018 con la definición de cinco objetivos:

Objetivo 1 Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave del desarrollo económico del país.

Objetivo 2 Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.

Objetivo 3 Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.

Objetivo 4 Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.

Objetivo 5 Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.

**3.1.3 El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) señala que los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades). Identificar si el Programa incluye esta estrategia transversal y, en su caso, si cumple con los siguientes criterios:**

- a) La perspectiva de género y las acciones afirmativas se establecen de manera explícita; para esto, identificar cómo están incorporadas las líneas de acción del PROIGUALDAD a los objetivos del Programa evaluado. Entre otras, identificar si los indicadores para medir el avance del Programa se presentan desagregados por género.**

El PFES 2015-2018 incluye la incorporación de seis líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD). Si bien el programa dirige su atención a los OSSE y no a personas, es relevante la participación de las mujeres dentro de las actividades de los OSSE, empero, no se encuentra de forma integral que el programa esté diseñado con perspectiva de género.

La transversalidad de la perspectiva de género implica reconocer las diferencias entre hombres y mujeres que generan las brechas de desigualdad y diseñar acciones para eliminarlas y lograr una igualdad sustantiva. El enfoque de género debe incluirse en el ciclo de la política pública desde la identificación del problema, formulación, implementación y evaluación, identificando esas diferencias de género. En este sentido, no se presenta información desagregada por género en el apartado I. Diagnóstico que permita identificar las problemáticas del SSE desagregadas por género, lo cual de inicio es una limitante para la identificación de objetivos y acciones que permitan avanzar en la

construcción de la igualdad sustantiva y medir efectivamente si el programa está logrando cambios en la reducción de la brecha de género.

De acuerdo con el PROIGUALDAD 2013-2018, “la transversalidad de género obliga a explicar el impacto de la acción pública en hombres y mujeres; y por tanto, a transformar los planes con los que se enfocan tradicionalmente los problemas y sus soluciones”. (PROIGUALDAD 2013-2018 en DOF). En el PFES se definen expresamente los objetivos y señala “una estrategia transversal de Perspectiva de Género orientada a promover la inclusión de las mujeres en la actividad productiva del país”. Esto se retoma en las Líneas de Acción Transversales:

El INAES refrenda su compromiso con la perspectiva de género, por lo que contribuirá con las siguientes líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD):

3.1.7 Generar fuentes de ingresos sostenibles para mujeres de comunidades con altos niveles de marginación.

3.3.4 Impulsar la formación de capacidades administrativas y financieras de las mujeres para desarrollar proyectos productivos.

3.3.5 Consolidar proyectos productivos de mujeres en la micro, pequeña y mediana empresa.

3.3.8 Diseñar proyectos de economía social para emprendedoras con perspectiva de inversión rentable no asistencialista.

3.4.2 Impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor rural por medio de la asistencia técnica.

3.4.4 Fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras y gerenciales de las empresas de las mujeres en la economía social”. (PFES 2015-2018). Sin embargo, no se encuentra información que señale la forma de instrumentación de la política para coadyuvar con las líneas de acción mencionadas. No hay indicadores para medir el avance del Programa desagregados por género.

**b) La perspectiva de género incluida en el Programa promueve la reducción de las brechas de desigualdad de género. Se debe incluir una valoración de cómo las promueve y analizar si la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor en su diseño, gestión, medición de resultados, etcétera.**

No se encuentra de forma integral que el programa esté diseñado con perspectiva de género, al no presentar información diagnóstica desagregada por género, acciones de implementación diferenciadas por género para reducir las brechas y avanzar hacia la igualdad sustantiva e indicadores que permitan medir el impacto del programa de forma desagregada. Por lo anterior no se promueve la reducción de las brechas de desigualdad de género.

Cabe mencionar que en el S-017, programa presupuestario identificado como el principal instrumento para la implementación de la política de fomento a la economía social, se observan algunas acciones afirmativas que fortalecen la perspectiva de género en los

tipos y montos de los apoyos en relación a las aportaciones que deben hacer las y los beneficiarios, en este sentido en la modalidad de apoyos productivos para los grupos de mujeres en municipios considerados en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales se establece una aportación como mínimo del 5% y en otros municipios y localidades del 10%, mientras que para grupos de hombres o mixtos los montos ascienden a 10 y 20% respectivamente según la ubicación territorial.

Para el fortalecimiento de la perspectiva de género es importante que el Programa

- Identifique la problemática del Sector Social de la Economía de manera diferenciada por género tomando en cuenta factores de derechos, participación y exclusión;
- Fortalecer la visibilización de las mujeres y su participación en el SSE;
- Generar información cuantitativa desagregada por sexo que permita evaluar los impactos en los grupos de mayor vulnerabilidad; y
- Fortalecer los procesos de empoderamiento de mujeres en el marco de los objetivos del programa.
- El programa que instrumenta la política de fomento a la economía social (S-017) fortalezca sus acciones afirmativas no solo en términos del aumento de ingresos e inclusión productiva, además abarcando otros objetivos del Programa Institucional como son el fortalecimiento de las capacidades empresariales.

### 3.1.4 Identificar si el Programa presenta objetivos con los siguientes criterios:

**a) Los objetivos describen la solución a una problemática social, es decir, presentan el beneficio concreto que buscan obtener, identifican a la población potencial o área de enfoque, no están expresados en términos de gestión y servicios, no refieren a la entrega de bienes, servicios o acciones de gestión. En la respuesta se debe incluir el análisis de cada uno de los objetivos, incluyendo los elementos señalados en el inciso, y mencionar las áreas de mejora, de ser el caso.**

Sí. En el apartado III. Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, se presenta una secuencia adecuada a partir de la declaración de cinco objetivos. Estos, en lo general, presentan el beneficio que buscan obtener en la descripción que realizan de sus líneas de acción, incluyendo las poblaciones y área de enfoque.

Objetivo 1 Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave del desarrollo económico del país.	El objetivo es congruente con la problemática identificada como la falta de conocimiento e información sobre el SSE y la Economía Social como una alternativa de inclusión productiva, laboral y financiera. Identifican la población, agentes y actores institucionales que deben ser involucrados para la consecución de resultados. No refieren a la gestión de bienes y servicios a beneficiarios finales, sino a la construcción de mecanismos para fortalecer al SSE de cara a la sociedad.
---	---

Objetivo 2 Desarrollar	El objetivo está orientado a resolver la problemática en que los OSSE
------------------------	---

<p>las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.</p>	<p>enfrentan dificultades estructurales para su ejercicio empresarial. Está expresado en términos de dotación de servicios relacionados a la capacitación y el fortalecimiento organizacional. Define una población específica y su ejercicio es congruente con los mandatos de la LESS.</p>
<p>Objetivo 3 Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.</p>	<p>El objetivo está orientado en el fortalecimiento empresarial de los OSSE. Es congruente con los objetivos últimos y está alineado a resolver las problemáticas estructurales propias de los ejercicios empresariales, identifica los beneficiarios y está planteado como la dotación de apoyos gubernamentales mediados por la identificación de oportunidades específicas para el crecimiento de los OSSE.</p>
<p>Objetivo 4 Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.</p>	<p>El objetivo está orientado a las problemáticas que presentan los OSSE cuyas actividades están relacionadas al ahorro y préstamo. Está focalizado en ese subgrupo poblacional identificado por características normativas específicas. La acción gubernamental está focalizada en reforzar institucionalmente a los organismos.</p>
<p>Objetivo 5 Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.</p>	<p>El objetivo está orientado a resolver una problemática compleja relativa a las capacidades institucionales para la consecución de los objetivos amplios del PFES basado en la LESS. Su actuación no está orientada a una población específica sino a los marcos normativos del Estado, cuya actualización y adecuación a las necesidades de los OSSE es imperativo para el fortalecimiento del SSE. No implica dotación de servicios ni gestión, sino una labor institucional compleja.</p>

## 3.2 Alineación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018

### 3.2.1 ¿Qué intervenciones gubernamentales se encuentran vinculadas con el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018? En la respuesta se deben considerar al menos los siguientes elementos:

- Programas presupuestarios, considerar la vinculación a través de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).
- Programas derivados del PND, considerar los objetivos de dichos programas que se vinculan con el PFES 2015-2018.
- Otras acciones que llevan a cabo las instituciones gubernamentales y que ayudan a instrumentar los objetivos del PFES 2015-2018.

### Vinculación con Programas Presupuestarios.

Los Objetivos del PFES 2015-2018 tienen alguna vinculación con las Matrices de Indicadores de Resultados, a nivel de Fin y Propósito, de 14 Programas Presupuestarios operados por 6 dependencias e instituciones públicas federales.

**Tabla 8. Análisis de vinculación MIR Programas Presupuestarios con Objetivos PFES 2015 -2108**

Institución /Dependencia	No. de Programas vinculados	No. de Componentes vinculados	Objetivos PFES 2015- 2018 vinculados
Secretaría de Economía	2	-	2, 3
CONAFOR	1	1	3
CDI	1	3	3
FIRA	3	9	2, 4
FND	4	5	2, 3, 4
SAGARPA	3	7	2, 3

Fuente: Elaboración Propia a partir de MIR y Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios y PFES 2015-2018.

Los Objetivos del PFES 2015 -2018 que se encuentran relacionados por los programas presupuestarios identificados son:

Objetivo 2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.

Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.

Objetivo 4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.

Mientras que los Objetivos 1 y 5; Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave del desarrollo económico del país, e Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía, respectivamente no son cubiertos por los Programas Presupuestarios identificados.

La relación de Programas Presupuestarios que cumplen con esta vinculación a nivel de MIR con los Objetivos del PFES 2015- 2018 se muestra en la Tabla 13 del Anexo de esta evaluación.

Al relacionar la vinculación de estos Programas Presupuestarios identificados a nivel MIR (Fin y Propósito) con aquellos Programas identificados en el apartado 2.6 a partir de su contribución a nivel de población objetivo definida y su posibilidad de incidencia para atender algún tipo de OSSE, se encontró lo siguiente:

Existe una amplia oferta de Programas Presupuestarios de diferentes dependencias que están vinculados a nivel de MIR con los Objetivos 2, 3 y 4 del PFES 2015-2018 y que **SI** están normados hacia la atención de población objetivo relacionada con algún tipo de OSSE.

**Tabla 9. Programas Presupuestarios vinculados mediante MIR y normados por la orientación de la población objetivo definida de acuerdo a los Objetivos y lineamiento de atención a OSSE señalados en PFES 2015 -2108**

Institución /Dependencia	No. de Programas	No. de Componentes
CONAFOR	1	1

CDI	1	3
FIRA	3	9
FND	4	5
SAGARPA	2	4

Fuente: Elaboración Propia a partir de MIR y Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios y PFES 2015-2018.

En el Anexo se desglosa la información de los Programas Presupuestarios que se vinculan mediante la MIR con los Objetivos del PFES 2015-2018 y cuya población objetivo está orientada a atender a algún tipo de OSSE.

Se muestra también la identificación de tres Programas Presupuestarios que están vinculados con los Objetivos del PFES 2015-2018 a nivel de MIR, cuya población objetivo no está orientada a apoyar a algún tipo de OSSE. Estos son:

- Los Programas Presupuestarios de la Secretaría de Economía, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) y el Fondo Nacional del Emprendedor (FNE), están vinculados a nivel de MIR, sin embargo, la población objetivo definida no incide en ningún tipo de OSSE, pues se orienta a apoyar a microempresarios y micro, pequeñas y medianas empresas.
- En la SAGARPA se identificó el Programa Presupuestario, Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, vinculado a nivel de MIR, sin embargo, está orientado a apoyar a Productores individuales, por lo que no contribuye a con algún tipo de OSSE en su población objetivo.

Se puede observar la información de estos Programas Presupuestarios identificados y vinculados por la MIR, pero cuya población objetivo no está relacionada con algún tipo de OSSE en la Tabla 14 del Anexo.

Complementariamente, se identificaron 33 componentes de 13 Programas Presupuestarios diferentes que si bien tienen una población objetivo definida que incide directa o indirectamente en atender algún tipo de OSSE, no tienen vinculación a nivel de MIR con los Objetivos del PFES 2015 -2018.

### **Vinculación con Programas derivados del PND.**

El PFES 2015-2018 tiene vinculación directa con dos Estrategias Transversales y dos Programas Sectoriales derivados del PND, los cuales están vinculados a la orientación principal del PFES 2015- 2018, el fomento del Sector Social de la Economía y en específico en la promoción de oportunidades de inclusión productiva y laboral. La naturaleza de estas estrategias transversales y de los programas derivados del PND es dar un cuerpo lógico y ordenado del conjunto de políticas públicas impulsadas por la presente administración federal; es decir, de planeación y no de ejecución, pues no cuentan directamente con un presupuesto asignado. Es a partir de estos, que se desprenden los programas presupuestarios para la ejecución de las acciones concretas de la política pública.

De la Estrategia Transversal I, Democratizar la Productividad se identifica el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, en sus Objetivo 1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía y Objetivo 4. Establecer



políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía. De la Estrategia Transversal III, Perspectiva de Género, se identifica el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, en su Objetivo 3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad. El desglose de los Objetivos de las Estrategias transversales y su relación con los Objetivos del PFES 2015-2018 está en las tablas 11 y 12 del Anexo.

De los Programas Sectoriales se identifican, el Programa Sectorial de Economía, PRODEINN 2013-2018, en su Objetivo 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del Sector Social de la Economía y el PSDS 2013-2018, en su Objetivo 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos. El desglose de los objetivos de los programas sectoriales señalados y su relación con los objetivos del PFES 2015-2018 está en las Tablas 17 y 18 respectivamente del Anexo.

En el caso particular del PRODEINN 2013 – 2018 existe una alineación completa de los 5 objetivos del PFES 2015-2018 a este Programa Sectorial, al ser el programa sectorial que le dio origen.

### **3.3 Pertinencia en la instrumentación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.**

#### **3.3.1 Con base en la vinculación identificada en el apartado de alineación del PFES 2015-2018, presentar una valoración breve de la pertinencia de la instrumentación de dicho programa.**

Además de la valoración de la pertinencia en la instrumentación del PFES 2015-2018, en la respuesta se deben incluir propuestas para atender aquellos objetivos del PFES 2015-2018 que se identificaron no están siendo atendidos parcial o completamente por alguna intervención gubernamental.

El Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 publicado en el DOF es un instrumento que refleja la política pública del fomento al Sector Social de la Economía con sustento en la Constitución y la LESS.

El Programa presenta claramente una alineación al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa de Desarrollo Innovador que expresamente identifica las problemáticas de los OSSE y establece la convergencia con los lineamientos de la Ley General de Desarrollo Social. En términos de instrumentación de la Política Pública, se identifica como único mecanismo responsable al Programa S-017 Programa de Fomento a la Economía Social 2016. Sin embargo, el diseño y gestión de este programa presupuestario se encuentran delimitados por su clasificación como un programa de subsidios sujeto a Reglas de Operación. Por consiguiente, la operación del programa S-017 está inmersa en la consecución de los objetivos 2, 3 y 4 del PFES, dejando de manera periférica el logro de los objetivos 1 y 5.

Es relevante mencionar la orientación planteada por el Plan Estratégico 2016 del INAES que expresamente contempla cada uno de los objetivos del PFES 2015 – 2018. En el análisis de ese documento, se observan acciones precisas para el logro de los objetivos y

estrategias planteadas por el PFES 2015 – 2018. Respecto del objetivo de avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, desde el año 2015 se encuentra implementada la operación del Observatorio del Sector Social de la Economía y seis convenios de colaboración con instituciones públicas, académicas y privadas. Sin embargo, el evaluador no encuentra información disponible para identificar los mecanismos y medios de financiación específicos con los que el INAES implementa estas acciones.

Actualmente, la SEDESOL y el INAES no disponen de una estructura programática específica para desarrollar acciones orientadas al logro de los objetivos 1 (Visibilización de la Economía Social) y 5 (Adecuación del marco normativo necesario para el fortalecimiento del SSE). Por tanto, es imperativo que las instituciones implicadas establezcan los mecanismos puntuales para la consecución de estos objetivos.

Dada la naturaleza y los alcances del PFES 2015-2018 como programa estratégico de política pública, es importante señalar que su instrumentación debe incluir otras instituciones además de SEDESOL e INAES y no limitarse a un programa presupuestario, pues resulta insuficiente presupuestaria y operativamente para la consecución de los 5 objetivos planteados.

### **3.4 Medición del desempeño del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018**

#### **3.4.1 Identificar si el PFES 2015-2018 presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:**

- a. Orientación a resultados, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo.
- b. Claridad, deben ser precisos e inequívocos.
- c. Relevancia, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.
- d. Monitoreabilidad, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.

#### **Valoración integral de los indicadores**

El PFES 2015-2018 presenta seis indicadores relativamente claros, relevantes y monitoreables para medir los avances de cuatro de los cinco objetivos. A continuación se destacan algunos aspectos particulares de mejora para cada indicador.

#### **Análisis por Indicador.**

Indicador 1. Porcentaje de OSSE en el Observatorio del Sector Social de la Economía

Objetivos que mide este indicador: Objetivo 1. Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave del desarrollo económico del país.

**Orientación a resultados:** El indicador si está orientado a resultados pues los OSSE participando en el Observatorio es consecuencia del proceso de visibilización del Sector Social de la Economía.

**Claridad:** El indicador es claro, en la medida que focaliza la identificación de OSSE participando en el Observatorio. La referencia para el cálculo es el total de OSSE identificables en las figuras jurídicas que señala la LESS, como se ha señalado no se tiene un padrón bien definido de OSSE por parte de INAES. En el Diagnóstico 2013 se presenta una relación aproximada de varias fuentes del número de OSSE.

**Relevancia:** El indicador si bien es relevante para medir los resultados relacionados con la visibilización del SSE al publicar información de los OSSE a través del Observatorio, se considera necesario promover la medición de elementos complementarios del Objetivo 1, como un mayor conocimiento y por ende, participación de la sociedad en general en actividades del sector, todo esto como resultado del entendimiento de las características, principios y valores del propio sector, por parte de la sociedad, de tal forma que se reconozca su papel en el desarrollo económico de los territorios donde se ubican los OSSE.

**Monitoreabilidad.** El indicador si es monitoreable de acuerdo al período de medición señalado, anualmente, a través del sitio en Internet del Observatorio del Sector Social de la Economía en México: [www.osse.org.mx](http://www.osse.org.mx).

**Indicador 2.** Porcentaje de Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de recibido el apoyo de inversión.

**Objetivo que mide este indicador:** Objetivo 2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.

**Orientación a resultados:** El indicador si está orientado a resultados pues la permanencia en operación de un OSSE es el resultado de un conjunto de factores de la vida de cada entidad productiva, en este caso de OSSE.

**Claridad:** El indicador es claro, en la medida que focaliza la identificación de dos aspectos cuantificables resultantes de la operación de la actividad económica de los OSSE. La medición es anual y las fuentes son tanto externas –INEGI- como internas –INAES.

**Relevancia:** El indicador si bien es relevante para medir los resultados relacionados con el Objetivo 2, se reconoce que existen múltiples factores involucrados en la obtención de estos resultados como los factores del contexto donde se desarrollan las empresas y que no dependen de las mismas, no solo el factor de éxito asociado al desarrollo de las capacidades empresariales de los OSSE foco del Objetivo 2; por lo que será conveniente promover la medición complementaria de los aspectos relacionados con este factor en particular, de desarrollo de capacidades empresariales, para desligarla de los demás factores que intervienen. De esta forma focalizándose con mayor precisión en lo que señala el Objetivo 2.

**Monitoreabilidad:** El indicador si es monitoreable utilizando las fuentes señaladas, para lo cual se requiere el desarrollo de un padrón de OSSE que permita tener la información

adecuada para monitorear el desempeño y permanencia de los OSSE apoyados, relacionándolos con el conjunto de apoyos ofertados por el INAES.

Los indicadores 3 y 4 presentan características similares y están relacionados con el mismo Objetivo.

Indicador 3. Índice de variación del ingreso promedio de las personas ocupadas en los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) apoyadas con respecto al periodo anterior

Indicador 4. Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de los OSSE apoyados por INAES con respecto al periodo anterior

Objetivos que miden estos indicadores: Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.

Orientación a resultados: El indicador 3 sí está orientado a resultados pues el ingreso de los OSSE apoyados son resultados concretos y cuantificables de la operación de cada entidad productiva. Por su parte, el indicador 4 va más allá del alcance del programa siendo un indicador complejo y afectado por factores del contexto que inciden en la capacidad de aumentar o no el valor de la producción. Es importante reconocer que no se puede atribuir estos resultados solamente al programa.

Claridad: Los indicadores son claros, en la medida que focalizan la medición de dos aspectos cuantificables resultantes de la operación de la actividad económica de los OSSE. La medición es bianual y las fuentes son internas, INAES.

Relevancia: Los indicadores son relevantes para medir los resultados relacionados con el Objetivo 3 pues abordan el cambio de ingresos de la población participando en los proyectos productivos de los OSSE atendidas estando esto relacionado con la inclusión productiva y laboral.

Monitoreabilidad: Los indicadores son monitoreable utilizando las fuentes señaladas, (Estudio de levantamiento de línea base de los OSSE apoyados por el INAES 2014 y Estudio de medición longitudinal del impacto de los apoyos del INAES 2014-2018). Empero, se señala lo siguiente; a) la necesidad de tener un padrón adecuado de OSSE que permita dar seguimiento y monitoreo del desempeño y permanencia de los OSSE apoyados, b) el reconocimiento de que la variación del valor anual de la producción de cada OSSE apoyado está sujeta a diferentes factores tanto internas del mismo OSSE como del entorno económico donde se ubican, y por lo mismo va más allá de la intervención propia del programa, que se limita a dotar de los activos para el establecimiento o ampliación de la actividad productiva. Es conveniente que se valore la modificación del indicador 4 para ajustarlo a los objetivos sectoriales del Ramo 20 en que fue reubicado a partir del ejercicio fiscal 2016.

Indicador 5. Índice de variación en la colocación de crédito para actividades productivas por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPs).

Objetivos que mide este indicador: Objetivo 4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.

Orientación a resultados: El indicador si está orientado a resultados pues los montos de crédito colocados son resultados de la operación de la banca social.

Claridad: El indicador es claro, en la medida que focaliza la identificación de un aspecto cuantificable de la operación de la actividad de las entidades de banca social del SSE. La medición es anual y la fuente es externa: Boletín Estadístico Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo elaborado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), disponible en el sitio: <http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Relevancia: El indicador si bien es relevante para medir los resultados relacionados con el Objetivo 4, se debe reconocer que existen otras figuras jurídicas, aparte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPs) que también son parte de las OSSE y del SSE que deben ser fomentadas y capitalizadas. En ese sentido se deberá promover la medición de la diversidad de entidades de banca social, así como el grado de cobertura de OSSE que pueden acceder a créditos u otros instrumentos de la banca social.

Monitoreabilidad: El indicador si es monitoreable utilizando la fuente señalada, para lo cual se requiere el desarrollo de un padrón adecuado de OSSE, en específico relacionado con la banca social que permita tener la información adecuada para monitorear el desempeño y avance en la consecución del Objetivo 4.

Indicador 6. Índice de Incremento de Organismos del Sector Social de la Economía constituidos como sociedades cooperativas.

Objetivos que mide este indicador: Objetivo 5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.

Orientación a resultados: El indicador está orientado a resultados al ser el número de OSSE con figura de Sociedad Cooperativa una consecuencia de múltiples factores. Sin embargo, no mide los resultados de la adecuación del marco jurídico y normativo de un entorno más favorable para el SSE.

Claridad: El indicador es claro, en la medida que focaliza la identificación de un aspecto cuantificable. La medición es bianual y las fuentes son externas y confiables; INEGI, Censos Económicos y Registro Público de Comercio. Nuevamente, el foco del objetivo está relacionado con los cambios jurídico y normativo no con el incremento de un tipo de figura jurídica en particular.

Relevancia: El indicador No es relevante para medir los resultados relacionados con el Objetivo 5. Por un lado, se debe reconocer que existen otras figuras jurídicas, aparte de las Sociedades Cooperativas que también son parte de los OSSE y del SSE que deben ser fomentadas y capitalizadas. Pero sobre todo, el hecho de que el foco del Objetivo 5 está relacionado con adecuaciones del marco jurídico y normativo del entramado de instituciones y políticas públicas que permitan un mejor entorno para el desarrollo y consolidación del SSE. En ese sentido se destacan algunos aspectos a promover; por

ejemplo, la adecuación de las Reglas de Operación de los programas presupuestarios de tal forma que sea posible la vinculación de estos con el PFES 2015-2108, su Programa Presupuestario S-017 y las necesidades específicas de los OSSE para cumplir con el mandato de la LESS. Así mismo se requieren adecuaciones en la definición de las poblaciones objetivo y las MIR de dichos programas presupuestarios, identificados en este estudio y que pueden contribuir al logro de los objetivos del PFES para posibilitar la concurrencia y articulación de los instrumentos de política pública en beneficio del SSE.

Monitoreabilidad: El indicador tal cual está formulado sí es monitoreable utilizando las fuentes señaladas, nuevamente se observa la necesidad del desarrollo del padrón de OSSE. La dificultad reside en que la orientación del indicador deberá ser otra, más hacia la medición de los cambios en el conjunto de políticas, programas y reglas de operación que permitan, como se ha señalado anteriormente, una mayor articulación, concurrencia y complementariedad de acciones para la consolidación del SSE como un actor estratégico de la economía.

### **3.4.2 ¿Se considera que las metas de los indicadores del PFES 2015-2018 son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política de fomento a la economía social?**

#### **Análisis por Indicador**

Indicador 1. Porcentaje de OSSE en el Observatorio del Sector Social de la Economía.

Los avances en el Primer Informe de Logros PFES 2015-2018 señalan que el Indicador avanzó significativamente pasando del < 1% a 19.8% en el 2015, y está en posibilidades de cumplir con la meta señalada al 2018. Las acciones complementarias, a la instrumentación del programa presupuestario S-017, realizadas por INAES han contribuido al avance de este indicador. Esto puede verse limitado si no se establecen acciones de coordinación, concurrencia y articulación entre dependencias y sus programas presupuestarios.

Indicador 2. Porcentaje de Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de recibido el apoyo de inversión.

Los avances en el Primer Informe de Logros PFES 2015-2018 señalan que el Indicador avanzó adecuadamente conforme al corte realizado en 2015, pasando del 50.4% a 52.1% y se está en buenas posibilidades de cumplir con la meta señalada al 2018. Esto puede verse limitado debido a las circunstancias adversas generales de la economía mexicana y en particular para los OSSE, más aún, la desarticulación de los diferentes programas presupuestarios que pueden incidir en el desarrollo y consolidación de los procesos organizativos, productivos y económicos de los OSSE es un factor que limitará el logro de la meta.

Los indicadores 3 y 4 se orientan al mismo objetivo y características similares.

Indicador 3. Índice de variación del ingreso promedio de las personas ocupadas en los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) apoyadas con respecto al período anterior.

Indicador 4. Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de los OSSE apoyados por INAES con respecto al período anterior.

En el Primer Informe de Logros PFES 2015-2018 no se señalan avances de estos indicadores pues su periodo de medición es bianual. La alineación de estos indicadores es con el Fin de la MIR del programa presupuestario S-017, instrumentador del PFES 2015-2108. Este indicador posibilita el avance del desempeño de los mismos y el cumplimiento de las metas en el 2018. Entre los factores de riesgo que limitará las condiciones estructurales para alcanzar las metas establecidas está el contexto de recortes presupuestales realizados por la Secretaría de Hacienda en los últimos ejercicios y que seguramente serán expresados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Así mismo, en la medida que se integre un padrón de población atendida se posibilitará darle continuidad a los procesos y por ende, a la consolidación de los OSSE como actores en la economía, impactando en el desempeño de los indicadores.

Indicador 5. Índice de variación en la colocación de crédito para actividades productivas por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPs).

Los avances plasmados en el Primer Informe de Logros PFES 2015-2018 señalan que el Indicador avanzó adecuadamente conforme al corte realizado en 2015, pasando del 100% a 105.7% y se está en buenas posibilidades de cumplir con la meta señalada al 2018 habiendo alcanzado la mitad de la meta programada. Esto puede verse limitado debido a las circunstancias adversas generales de la economía mexicana que impactan de manera particular en las instancias de crédito y ahorro del SSE. Más aún, el hecho de que el programa presupuestario S-017 en el FIN de la MIR no se orienta directamente al fomento de la banca social aunado con la desarticulación de los diferentes programas presupuestarios que pueden incidir en el desarrollo y consolidación de la banca social ponen en riesgo el desempeño consolidado de este indicador.

Indicador 6. Índice de Incremento de Organismos del Sector Social de la Economía constituidos como sociedades cooperativas.

En el Informe de Logros PFES no se señalan avances de este indicador pues su periodo de medición es en 2017. El principal cuestionamiento es que el indicador no es relevante para medir los resultados relacionados con el Objetivo 5 cuyo foco está relacionado con el impulso de adecuaciones del marco jurídico y normativo del entramado de instituciones y políticas públicas que permitan un mejor entorno para el desarrollo y consolidación del SSE, y no su reducción al impulso a un tipo de figura jurídica.

La principal observación a este indicador, como se señala en la sección anterior, es el hecho de que está orientado a medir el cambio en el número de un tipo de figura jurídica en particular, lo cual difiere con el Objetivo al que está ligado, que se orienta a lograr cambios en el marco jurídico y normativo que posibiliten una consolidación del SSE como actor estratégico de la economía.

A pesar del potencial del conjunto de intervenciones y programas identificados para apoyar el desarrollo del SSE, la convergencia encontrada se registra casi exclusivamente en el Objetivo 3 (Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del SSE).

Es importante señalar que derivado de su sectorización inicial en el Ramo 10, la alineación de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PFES 2015-2016 se estableció con uno de los objetivos del programa sectorial de la Secretaría de Economía, Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018. La resectorización de la política pública de fomento al SSE al Ramo 20 Desarrollo Social puede tener implicaciones en el logro de los objetivos y medición de los indicadores.

## **IV. Acciones de mejora encaminadas a atender la problemática presente en el Sector Social de la Economía así como mecanismos para medir su cobertura e impacto.**

### **4.1 Alineación ideal de todas las políticas de fomento y desarrollo del sector social de la economía para la atención de la problemática en la materia**

Para responder este apartado, el proveedor deberá considerar el análisis realizado en el punto 2.2 *Alineación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018*, y con base en ello, exponer la forma que idealmente deberían presentar las vinculaciones, de tal manera que se reduzcan las similitudes (en caso de existir) entre las intervenciones gubernamentales relacionadas con el fomento a la economía y se eliminen los vacíos de atención, tanto de las problemáticas como de los objetivos del PFES 2015-2018.

Como ha sido analizado en el punto de Alineación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, se ha encontrado que sus Objetivos tienen alguna vinculación con las Matrices de Indicadores de Resultados, a nivel de Fin y Propósito, de 14 programas presupuestarios operados por 6 Instituciones y dependencias Federales.

Sin embargo, es de notar que la posible convergencia identificada se registra con la mayor frecuencia en el Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.

Consecuentemente, a pesar del potencial del conjunto de intervenciones y programas identificados que podrían alcanzar cierta articulación para fomentar el desarrollo del SSE, la convergencia quedaría limitada casi exclusivamente al Objetivo 3 del PFES.

Estrategia 3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de Organismos del Sector Social de la Economía.

Estrategia 3.2. Apoyar la consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su vinculación a cadenas de valor.

El hecho tiene cierta congruencia con la política pública general del Gobierno de la República, ya que el Plan Nacional de Desarrollo, en su Objetivo "Democratización de la Productividad" ha planificado un esfuerzo focalizado por fortalecer las capacidades técnicas y productivas de diversos grupos sociales a través del subsidio directo a sus actividades de creación de riqueza.

En un segundo lugar, se contempla que el Objetivo 2 Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía, encuentra



convergencia en especial en la Estrategia 2.1 Fortalecer las habilidades gerenciales y las capacidades técnicas y de comercialización de los Organismos del Sector Social de la Economía.

En contraste, la Estrategia 2.2. Desarrollar procesos de incubación dirigidos al aprovechamiento de la potencialidad productiva del Sector Social de la Economía, es difícilmente abarcable dado lo específico de su naturaleza, salvo en una excepción que será comentada más adelante.

El Objetivo 4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial, encuentra coincidencia con las acciones de dos instancias gubernamentales, teniendo injerencia en sus dos estrategias:

Estrategia 4.1. Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los organismos financieros que integran la banca social.

Estrategia 4.2. Impulsar una mayor participación de la banca social en el financiamiento de proyectos de inversión de la economía social.

Esta dinámica tiene sustento en el esfuerzo institucional por la promoción de la inclusión financiera en los distintos organismos con actividades económicas y que, en consecuencia, tienen una presencia importante en el SSE.

En síntesis, se ha identificado la posible convergencia de programas gubernamentales que tienen una coincidencia en el fortalecimiento del Sector Social de la Economía en los rubros de fortalecimiento técnico en capacitación, financiamiento a la producción y fomento de la banca social. Esta coincidencia existe fundamentalmente por la razón de que estos programas están orientados a grupos sociales incluidos en el catálogo de OSSE que plantea la Ley.

Esta dinámica ha estado presente en la política pública del país por varias décadas, es decir, no está forzosamente provocada por la promulgación de la LESS ni por las orientaciones que hace el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, tienen lugar, como se ha mencionado, por el carácter jurídico de las formas asociativas que toman en cuenta para su ejecución.

En contraste, se observa que dos de los objetivos del PFES 2015-2018, el Objetivo 1 y el Objetivo 5, no tienen convergencia con las acciones de alguna otra institución del Gobierno Federal.

Esta condición se considera como positiva desde el punto de vista en que son marcos de acción específicos para el fomento de la Economía Social como un mecanismo para fortalecer al Sector Social de la Economía. Estos mecanismos están dados por el mandato focalizado al Instituto Nacional de la Economía Social, en ese sentido, la ejecución centrada en una institución, encuentra sustentos legales y programáticos.

Es importante tener en cuenta los planteamientos de los dos objetivos:

El Objetivo 1. Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave del desarrollo económico del país.

Estrategia 1.1. Promover la visibilización del Sector Social de la Economía.

Estrategia 1.2. Impulsar la generación de estadísticas, inclusión y análisis del Sector Social de la Economía.

Objetivo 5 Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.

Estrategia 5.1. Promover el reconocimiento de las figuras jurídicas que participan en el Sector Social de la Economía.

Estrategia 5.2. Coadyuvar en el establecimiento de un marco regulatorio que responda a las necesidades del Sector Social de la Economía.

Los enunciados corroboran el carácter específico de las acciones, orientadas más por el marco conceptual basado en los principios, valores y prácticas de la Economía Social, que de la forma jurídica en que los grupos sociales estén integrados.

Así, se consideraría una vinculación ideal una política que contemple, en efecto, la concurrencia de diversos programas gubernamentales que fortalezcan de manera integral a los organismos del Sector Social de la Economía.

Desde la lógica que plantea el PFES se requiere avanzar en la articulación de la política pública de fomento a la economía social, que hiciera converger adecuadamente las acciones de aquellos programas identificados que podrían contribuir de manera directa o indirecta al fomento del sector. Y por consiguiente se asuma que el INAES tenga como mandato fundamental la visibilización de la economía social como una manera de gestión de la economía basada en la propiedad comunitaria articulada por los principios, valores y prácticas que le inspiran.

Así, esta visibilización tendría que derivar en el acompañamiento a procesos de capacitación en este tipo de gestión, idealmente a través de procesos de incubación específica a empresas. Posteriormente, el financiamiento a la producción se otorgaría en aquellos organismos que hayan pasado por esos dos pasos previos para garantizar por medio de esas acciones, que la inversión pública estaría centrándose en OSSE que efectivamente ejecutan los principios, valores y prácticas de la economía social.

Para esta secuencia, sería importante la integración de un Padrón Nacional de Organismos beneficiados por la política de fomento a la economía social. De esta manera, las instituciones vinculadas tendrían un mecanismo para corroborar la trayectoria de estas asociaciones.

El proceso de fomento con las instituciones dedicadas a las finanzas populares puede seguir un proceso similar, sin embargo, los mecanismos regulatorios que son aplicables a ellas, sugieren procesos más complejos técnica y organizativamente. No obstante, el INAES tiene una función profunda en el acompañamiento y capacitación para que, con

toda certeza, estos grupos actúen de acuerdo a los principios, valores y prácticas expresadas en la LESS.

Finalmente, la naturaleza del Instituto, confiere al INAES la posibilidad de articular a los actores del SSE, del Gobierno y, en especial, al Poder Legislativo, para encausar las modificaciones normativas que propicien un mejor marco institucional para el fortalecimiento y desarrollo del SSE desde las prácticas de la economía social.

Del análisis del presupuesto ejercido en 2015 y 2016, se infiere que el INAES no cuenta con una estructura programática adecuada para desarrollar acciones sistemáticas de visibilización del sector y para promover la articulación de las políticas públicas de fomento del SSE.

Como ejemplo de una distribución adecuada de las acciones, se encontró el Programa Jóvenes ECOSOL, instrumentado por el IMJUVE y el INAES en dos etapas preparatorias en los años 2015 y 2016.

En ella, el IMJUVE generó mecanismos de formación de Agentes Técnicos que propiciaran la incubación de empresas de economía social que posteriormente fueron susceptibles de subsidios desde las convocatorias de financiamiento del INAES.

Aunque no está disponible una evaluación precisa de los resultados alcanzados, resalta la implementación de esa vinculación efectiva con el programa presupuestario S-017, fortaleciendo así la instrumentación del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018.

Se recomienda consolidar la implementación de esa vinculación y ampliar su alcance a otras poblaciones, ya que las reglas de operación para las empresas incubadas, establecieron como población objetivo a los jóvenes, independientemente de su condición socioeconómica o membresía a algún OSSE. La política pública ha de contemplar el diseño e implementación de programas similares destinados a los OSSE.

#### **4.2 Mecanismos para medir la cobertura e impacto de la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía 2016**

Para responder este apartado, el proveedor deberá considerar el análisis realizado en el punto 2.4 *Medición del desempeño del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018*, así como la propuesta del punto 3.1 *Alineación ideal de todas las políticas de fomento y desarrollo del sector social de la economía para la atención de la problemática en la materia* y con base en ello:

- a) Identificar si existen indicadores de resultados, de gestión y de servicio que permitan medir tanto la cobertura como el impacto de la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía.

El apartado *Medición del desempeño del Programa de Fomento a la Economía Social 2015–2018* ha dado cuenta de un análisis sujeto a los parámetros de las preguntas planteadas. En ese contexto, la evaluación resulta positiva en cinco de los indicadores planteados que tienen congruencia con los Objetivos del PFES 2015-2018. Sin embargo, estos indicadores pueden resultar limitados si se toman en cuenta que la mayor convergencia de programas se da en las dinámicas de subsidio y financiamiento a los

OSSE. Así, la medición de 4 de los indicadores incorpora elementos relevantes para la evaluación del logro de los objetivos 2, 3 y 4 del PFES.

El INAES tendría que hacer un mayor énfasis en el cumplimiento de los Objetivos 1 y Objetivo 5 del PFES 2015-2018, los indicadores relacionados con esos objetivos resultan limitados para determinar el avance en la consecución de los mismos.

Respecto del Indicador 1. Porcentaje de OSSE en el Observatorio del Sector Social de la Economía, relacionado con el objetivo 1 del PFES, puede apuntarse que su medición sólo daría cuenta de los OSSE susceptibles a ser sistematizados y comunicados a través del Observatorio del Sector Social de la Economía. Este observatorio tiene limitaciones técnicas, operativas y presupuestales, lo cual pondría en riesgo un registro suficiente del desarrollo de los OSSE.

Este indicador sólo da cuenta del cumplimiento de la Estrategia 1.1.

Promover la visibilización del Sector Social de la Economía. Línea de acción 1.1.1 Implementar el Observatorio del Sector Social de la Economía.

El indicador no observa el cumplimiento de las otras cuatro líneas de acción que pueden generar productos de visibilización sin que necesariamente tengan que estar incluidos en el Observatorio.

De igual manera, no es registrado el cumplimiento de la segunda estrategia y sus líneas de acción. Estrategia 1.2.

Impulsar la generación de estadísticas, inclusión y análisis del Sector Social de la Economía.

Por su parte, el Indicador 6. Índice de Incremento de Organismos del Sector Social de la Economía constituidos como sociedades cooperativas, relacionado con el objetivo 6 del PFES, si bien da cuenta de la formalización de los grupos sociales en una de las figuras jurídicas contenidas en el catálogo de los OSSE, no registra específicamente si este logro es resultado de las gestiones y modificaciones a los marcos normativos por parte de las Instituciones.

Por otra parte, no quedan cubiertas por el indicador las necesidades de adecuación normativa de los otros OSSE.

- b) Proponer mejoras a los indicadores existentes y/o proponer nuevos indicadores de resultados, de gestión y de servicio que permitan medir la cobertura y el impacto de la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía.

Consideradas las limitaciones de los indicadores expresados en el inciso anterior, se propone que se evalúe la relevancia de los mismos y formular indicadores adicionales que cumplan con los criterios establecidos de orientación a resultados, claridad, relevancia y monitoreabilidad para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos 1 y 5 del PFES 2015-2018.

De esta manera se plantea un primer ejercicio que sugiere algunos elementos de evaluación de los Objetivos 1 y 5.

#### Objetivo 1

Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave del desarrollo económico del país.

De acuerdo a la descripción del objetivo, el método de evaluación estaría vinculado a la medición del grado de avance en los instrumentos para la cuantificación y participación del SSE en las actividades productivas a través del sistema de cuentas nacionales del INEGI u otras instituciones como el CONEVAL.

Indicador sugerido:

- Número de encuestas nacionales en las que el SSE es considerado con variables específicas.

Objetivo 5 Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.

Ya que el objetivo busca una mejoría en las condiciones normativas que regulan al sector, habría que plantear mediante un estudio legislativo, el número de adaptaciones al marco normativo necesarias por período sexenal para el mejor fomento de la economía social.

Adicionalmente, establecer una meta de convenios realizados con gobiernos locales para la implementación de las líneas de trabajo del PFES.

Indicadores sugeridos:

- De acuerdo al estudio legislativo específico, porcentaje de adaptaciones al marco normativo implementadas en el período sexenal.
- Número de convenios establecidos con instituciones de los tres órdenes de gobierno.

## V. Conclusiones y Recomendaciones

- Existen una serie de instrumentos de planeación que hacen referencia al fomento del SSE, desde el PND 2013-2016, los programas sectoriales de la Secretaría de Economía y SEDESOL, estrategias transversales como el PDP y la política de inclusión social, así como un marco jurídico específico. En la actualidad el programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social se observa como la única intervención gubernamental enfocada plenamente a la implementación de la política pública de fomento y desarrollo del SSE.
- Con base en los criterios utilizados para la delimitación de la PO del programa S-017 para 2017, se propone utilizar solo el criterio grado de marginación medio, alto o muy alto; pues abarca a muchos de los municipios establecidos en los otros criterios y simplifica la identificación, cuantificación y focalización de la PO.

- Dada la naturaleza y los alcances del PFES 2015-2018 como programa estratégico de política pública, es importante señalar que su instrumentación debe incluir otras instituciones además de SEDESOL e INAES y no limitarse a un programa presupuestario, pues resulta insuficiente presupuestaria y operativamente para la consecución de los 5 objetivos planteados.
- Por otra parte, se encuentran en operación una serie programas presupuestarios que podrían ofrecer la posibilidad de contribuir en el desarrollo del SSE como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país, identificados a partir de las formas de organización social que establece la LESS como integrantes del SSE, dado que algunos tipos de OSSE se encuentran entre la población atendida por tales programas. La posible convergencia observada se registra principalmente con las estrategias y líneas de acción del Objetivo 3 del PFES relativo a impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía. Es importante señalar que ninguno de esos programas tiene contemplado entre sus objetivos el fomento del SSE, como tampoco definen metas e indicadores para la medición de su probable contribución.
- El diseño y gestión del programa presupuestario S-017 Programa de Fomento a la Economía Social se encuentran delimitados por su clasificación como un programa de subsidios sujeto a Reglas de Operación. Por consiguiente, la operación del programa está inmersa en la consecución de los objetivos 2, 3 y 4 del PFES.
- En contraste, la SEDESOL y el INAES no disponen de una estructura programática específica para desarrollar acciones orientadas al logro de los objetivos 1 y 5 del PFES 2015-2018. Tampoco se identificaron intervenciones gubernamentales de otras dependencias y entidades públicas que pudieran converger en la consecución de estos objetivos.
- A pesar de identificar estas posibilidades de concurrencia institucional, la dificultad para relacionar estos programas y componentes con las acciones del Programa de Fomento a la Economía Social (S-017) y lograr complementariedades es de la misma naturaleza a la limitada articulación y concurrencia entre Programas. Es decir, la noción excluyente en la gestión de recursos para una iniciativa por parte de los operadores de los diferentes programas, de tal forma que si un beneficiario, individual o grupal, recibe un apoyo de un programa, casi en automático es excluido de la posibilidad de recibir un apoyo complementario para su proyecto o gestión.
- Existen varios elementos en las actuales Reglas de Operación de los PP que se convierten en obstáculo para lograr que dichos programas contribuyan en el fomento del Sector Social de la Economía. Entre los cuales se destacan, la amplitud de definición de la población objetivo de estos programas como “personas morales” es muy extensa y no siempre concuerda con la definición de los OSSE, la dificultad para armonizar requisitos de elegibilidad entre programas y la naturaleza de los OSSE. Por ejemplo se tiene que algunas ROP señalan que si bien los beneficiarios de los apoyos pueden ser algún tipo de “persona moral”

tienen el candado de que dicha entidad organizada no puede estar conformada por más de seis integrantes, dejando fuera al grueso de OSSE que por lo general su conformación consta de un número significativamente mayor de integrantes. Es decir, los apoyos están orientados a grupos pequeños, dejando fuera a los OSSE.

- Derivado de su sectorización inicial en el Ramo 10, la alineación de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PFES 2015-2016 se estableció con uno de los objetivos del programa sectorial de la Secretaría de Economía, Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, la resectorización de la política pública de fomento al SSE al Ramo 20 Desarrollo Social ha tenido implicaciones en el logro de objetivos.
- El Objetivo 1 del PFES está sustentado en la problemática de que existe poco conocimiento de la economía social como modelo de inclusión productiva, laboral y financiera, y del SSE como uno de los tres pilares de la economía nacional. Dada esta carencia, es necesaria una acción gubernamental para un mayor conocimiento de los principios, valores y prácticas del SSE. Derivado del análisis funcional de la estructura programática del INAES, actualmente limitada a la operación del programa presupuestarios S-017, se recomienda que el instituto realice las gestiones procedentes para ampliar su estructura programática, con la finalidad de fijar recursos presupuestales para la ejecución de acciones que coadyuven al logro de los objetivos 1 y 5 del PFES.
- Se recomienda la integración de un padrón de población atendida para mejorar los mecanismos de focalización del programa y desarrollar procesos de consolidación de los OSSE con de esquemas de escalamiento progresivo de los tipos y modalidades de apoyo.
- Establecer una política de instrumentación para el fomento del SSE con un enfoque de escalamiento que derive en el acompañamiento a procesos de capacitación en este tipo de gestión, idealmente a través de acciones de incubación a empresas y posteriormente, el financiamiento a la producción.
- Para el fortalecimiento de la perspectiva de género es importante que el programa: identifique la problemática del SSE de manera diferenciada por género tomando en cuenta factores de derechos, participación y exclusión; fortalecer la visibilización de las mujeres y su participación en el SSE; generar información cuantitativa desagregada que permita evaluar los impactos en los grupos de mayor vulnerabilidad; y fortalecer los procesos de empoderamiento de mujeres en el marco de los objetivos del programa.

## Anexo 1.

**Tabla 10. Programas Presupuestarios y Componentes que podrían contribuir directamente a la atención de algún tipo de OSSE**

Institución	Programa	Componente	Población Objetivo	Catálogo o INAES	Observaciones
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S266	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres y hombres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad	1, 3, 5, 6, 7, 10, 13, 14	Se especifica directamente al menos un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S266	Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad	1, 3, 5, 6, 7, 10, 13, 14	Se especifica directamente al menos un tipo de OSSE
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Gobernanza y Desarrollo de Capacidades	i) Ejidos y comunidades con recursos forestales y las asociaciones legalmente constituidas que entre ellos formen, así como las personas propietarias, poseedoras o usuarias de terrenos forestales, definidas como elegibles; ii) Empresas, sociedades, asociaciones u organizaciones legalmente constituidas que realicen actividades de protección y conservación, aprovechamiento y transformación de recursos forestales; iii) Alumnos(as) de los Centros de Educación y Capacitación Forestal; iv) Centros de Investigación e Instituciones de Educación Superior.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	Se especifica directamente varios tipos de OSSE y las organizaciones pueden ser algún tipo de OSSE



CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Silvicultura, Abasto y Transformación	<p>i) Personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales que cuenten con autorización vigente de aprovechamiento forestal maderable, no maderable o de la vida silvestre;</p> <p>ii) Ejidos, comunidades y organizaciones que realicen actividades de aprovechamiento y transformación legal de productos forestales;</p> <p>iii) Grupos en proceso de integración de cadenas productivas; así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración.</p>	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	Se especifica directamente varios tipos de OSSE y las organizaciones pueden ser algún tipo de OSSE
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Plantaciones Forestales Comerciales	<p>Personas físicas, morales y jurídico-colectivas (ejidos y comunidades), que sean</p> <p>i) Propietarias o poseedoras de terrenos temporalmente o preferentemente forestales, ubicados dentro de las áreas elegibles definidas por la CONAFOR publicadas en su página de internet y, en su caso, en las Convocatorias correspondientes;</p> <p>ii) Titulares de un registro o autorización vigente para el establecimiento de Plantaciones Forestales Comerciales y en su caso, las personas que hubieran establecido plantaciones sin apoyos gubernamentales.</p>	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	Se especifica directamente varios tipos de OSSE y las personas morales pueden ser algún tipo de OSSE
SEMARNA T/CONANP	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODE S) S-046	I. Estudios técnicos	<p>Mujeres y hombres de 18 o más años de edad, que sean propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios de los recursos naturales comprendidos en las Regiones Prioritarias, enlistadas en el Anexo número 1 de las Reglas de Operación los cuales conformen grupos organizados, Ejidos o Comunidades o Personas Morales</p>	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	Se especifica directamente varios tipos de OSSE y las persona morales pueden ser algún tipo de OSSE
SEMARNA T/CONANP	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODE S) S-046	II. Proyectos	<p>Mujeres y hombres de 18 o más años de edad, que sean propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios de los recursos naturales comprendidos en las Regiones Prioritarias, enlistadas en el Anexo número 1 de las Reglas de Operación los cuales conformen grupos organizados, Ejidos o Comunidades o Personas Morales</p>	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	Se especifica directamente varios tipos de OSSE y las persona morales pueden ser algún tipo de OSSE

SEMARNA T/CONANP	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODÉS) S-046	III. Cursos de capacitación.	Mujeres y hombres de 18 o más años de edad, que sean propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios de los recursos naturales comprendidos en las Regiones Prioritarias, enlistadas en el Anexo número 1 de las Reglas de Operación los cuales conformen grupos organizados, Ejidos o Comunidades o Personas Morales	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	Se especifica directamente varios tipos de OSSE y las persona morales pueden ser algún tipo de OSSE
SEMARNA T	Programa de Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva U-038	"a)Proyectos de Manejo Sustentable de Tierras, b) Proyectos de Conservación y utilización sostenible de especies nativas y sus recursos biológicos, c) Capacitación y d)Acciones de Fortalecimiento o comunitario." (Lineamientos de operación,2015:9-10)	Hombres y/o mujeres mayores de 18 años mediante grupos organizados mínimamente de 10 personas que soliciten apoyos y que vivan en los ejidos, pueblos y comunidades indígenas ubicados dentro de las zonas elegibles. Los grupos de beneficiarios serán sujetos de derechos agrarios o avecindados y deberán integrarse en un Comité de Participación Social. No podrán participar Comités de Participación Social integrados exclusivamente por personas relacionadas por parentesco en primer grado. Cuando la totalidad de integrantes de un ejido o comunidad indígena participen en el Programa, no será necesario conformar el Comité de Participación Social y las autoridades del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales fungirán como representantes de los beneficiarios. En el caso de que el proyecto incluya acciones en los terrenos clasificados como de uso común, estos grupos deberán acreditar mediante un acta de asamblea del ejido o comunidad que cuentan con autorización para establecer dicho proyecto. La autorización deberá estar a nombre del Comité de Participación Social. (Lineamientos de Operación,2015:7)	1, 2, 3, 4, 5	Se especifica directamente varios tipos de OSSE y las persona morales pueden ser algún tipo de OSSE

Fuente: Elaboración Propia a partir de Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios y el Catálogo de OSSE de INAES

**Tabla 11. Programas Presupuestarios y Componentes que podrían contribuir indirectamente a la atención de algún tipo de OSSE**

Institución	Programa	Componente	Población Objetivo	Catálogo INAES	Observaciones
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero S-260	Perforación de Pozos Pecuarios	Unidades económicas del subsector ganadero, ya sean personas físicas o morales	6, 7, 8, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero S-260	Investigación y Transferencia de Tecnología Pecuaria	Unidades económicas del subsector ganadero, ya sean personas físicas o morales	6, 7, 8, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero S-260	Infraestructura, Maquinaria y Equipo Post Productivo Pecuario	Unidades económicas del subsector ganadero, ya sean personas físicas o morales	6, 7, 8, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero S-260	PROGAN Productivo	Unidades económicas del subsector ganadero, ya sean personas físicas o morales	6, 7, 8, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero S-260	Repoblamiento y Recría Pecuaria	Unidades económicas del subsector ganadero, ya sean personas físicas o morales	6, 7, 8, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero S-260	Sustentabilidad Pecuaria	Unidades económicas del subsector ganadero, ya sean personas físicas o morales	6, 7, 8, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Productividad Rural / Programa Integral de Desarrollo Rural S-258	Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Organizaciones rurales	3, 5, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S-266	Arráigate (FORMAR y Jóvenes Emprendedores)	Personas físicas o morales en el sector rural, correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar el arraigo de los jóvenes rurales y repatriados a sus comunidades de origen con servicios de extensión, innovación y capacitación para la gestión e implementación de proyectos productivos territoriales	6, 7, 8, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S-266	Incentivos Productivos	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar a los pequeños productores de café, maíz y frijol con incentivos económicos	3, 5, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE

			integrales para aumentar su productividad		
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S-266	PROCAFE e Impulso Productivo al Café	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar a los pequeños productores de café con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad	3, 5, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S-266	Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar a los pequeños productores de café, maíz y frijol con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad	3, 5, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S-266	Extensionismo	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México.	3, 5, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Estudios y Proyectos	i) Personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales y las organizaciones que formen entre sí, definidas como elegibles para su incorporación al manejo forestal sustentable; ii) Organizaciones Sociales del Sector Forestal; iii) Empresas forestales y/o cadenas productivas forestales.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva	i) Personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales y preferentemente forestales, definidos como elegibles, cuyos terrenos presenten procesos de deterioro por la degradación de suelos, pérdida de cobertura de vegetación forestal o áreas perturbadas por incendios, enfermedades o plagas forestales y desastres naturales, que se encuentren ubicados en micro-cuencas prioritarias por su importancia ambiental y/o forestal; ii) Personas físicas, morales, jurídico colectivas, así como las entidades federativas y municipios, que sean propietarias o poseedoras de terrenos forestales y	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE

			preferentemente forestales ubicados dentro de las áreas definidas por la CONAFOR y que cumplan con los criterios establecidos para los proyectos de restauración en zonas de alta prioridad.		
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Servicios Ambientales	i) Personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales, definidos como elegibles, cuyos predios mantienen una cobertura forestal en buen estado de conservación, incluyendo a los que tienen manejo y aprovechamiento forestal autorizado por la SEMARNAT; ii) Las personas físicas y morales, incluyendo los tres órdenes de gobierno, que sean usuarias de servicios ambientales, interesadas en participar en la creación o fortalecimiento de mecanismos locales de pago por servicios ambientales, mediante la aportación de recursos económicos, humanos y operativos, a las personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales y preferentemente forestales.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena S-249	Mujer indígena	La población indígena mayor de edad a beneficiar en el ejercicio fiscal vigente, que habita en la cobertura establecida en las presentes Reglas y que esté integrada en grupos de trabajo o de una sociedad o empresa legalmente constituida.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE
CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena S-249	Proyectos Productivos Comunitarios	La población indígena mayor de edad a beneficiar en el ejercicio fiscal vigente, que habita en la cobertura establecida en las presentes Reglas y que esté integrada en grupos de trabajo o de una sociedad o empresa legalmente constituida.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE

CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena S-249	Turismo de Naturaleza	La población indígena mayor de edad a beneficiar en el ejercicio fiscal vigente, que habita en la cobertura establecida en las presentes Reglas y que esté integrada en grupos de trabajo o de una sociedad o empresa legalmente constituida.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14	La Organización puede ser un tipo de OSSE
AGROASE MEX	Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario S-172	I. Componente de Subsidio	Productores Agropecuarios, personas físicas o morales, que sin distinción de género ni discriminación alguna, cumplan con los requisitos establecidos en estas Reglas y contraten en cualquier Estado o municipio, con los Aseguradores, la protección sobre los riesgos a los que está expuesta su actividad	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.	I. Para la Organización Formal y Estructuración de Proyectos	Personas físicas o morales que puedan ser sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que operan con FIRA; así como los Prestadores de Servicios Especializados que participen en el mercado de asesoría y consultoría para los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural; y estudiantes que participen en apoyo a dichos sectores	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.	II. Para la Planeación Productiva con Visión Empresarial (formación de demanda capacitada)	Personas físicas o morales que puedan ser sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que operan con FIRA; así como los Prestadores de Servicios Especializados que participen en el mercado de asesoría y consultoría para los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural; y estudiantes que participen en apoyo a dichos sectores	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.	III. Para el Fortalecimiento y Desarrollo Productivo	Personas físicas o morales que puedan ser sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que operan con FIRA; así como los Prestadores de Servicios Especializados que participen en el mercado de asesoría y consultoría para los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural; y estudiantes que participen en apoyo a dichos sectores	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE

FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.	IV. Para la Formulación, Ejecución de Proyectos y Seguimiento	Personas físicas o morales que puedan ser sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que operan con FIRA; así como los Prestadores de Servicios Especializados que participen en el mercado de asesoría y consultoría para los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural; y estudiantes que participen en apoyo a dichos sectores	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.	V. Para el Desarrollo del Mercado de Asesoría y Consultoría	Personas físicas o morales que puedan ser sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que operan con FIRA; así como los Prestadores de Servicios Especializados que participen en el mercado de asesoría y consultoría para los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural; y estudiantes que participen en apoyo a dichos sectores	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo de Fortalecimiento Empresarial.	I. Para la Adopción de Innovaciones Tecnológicas	Personas físicas o morales que sean sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que reciben fondeo y/o garantía de FIRA, cuyo monto de crédito y/o garantía FIRA sea de hasta 4 millones de UDIS, por acreditado final; así como las empresas, comercializadoras u otras entidades que participen en esquemas de desarrollo de proveedores, o que apoyen la integración de dichas personas a las redes de valor o proyectos con beneficios al medio ambiente; o Prestadores de Servicios Especializados que participen en el desarrollo del mercado de asesoría y consultoría, y ofrezcan sus servicios en el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo de Fortalecimiento Empresarial.	II. Para el Desarrollo Empresarial	Personas físicas o morales que sean sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que reciben fondeo y/o garantía de FIRA, cuyo monto de crédito y/o garantía FIRA sea de hasta 4 millones de UDIS, por acreditado final; así como las empresas, comercializadoras u otras entidades que participen en esquemas de desarrollo de proveedores, o que apoyen la integración de dichas personas a las redes de valor o proyectos con beneficios al medio	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE

			ambiente; o Prestadores de Servicios Especializados que participen en el desarrollo del mercado de asesoría y consultoría, y ofrezcan sus servicios en el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural		
FIRA	Apoyo para Articulación Empresarial y Redes de Valor.	III. Para el Análisis de la Red de Valor	Personas físicas o morales que sean sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que reciben fondeo y/o garantía de FIRA, cuyo monto de crédito y/o garantía FIRA sea de hasta 4 millones de UDIS, por acreditado final; así como las empresas, comercializadoras u otras entidades que participen en esquemas de desarrollo de proveedores, o que apoyen la integración de dichas personas a las redes de valor o proyectos con beneficios al medio ambiente; o Prestadores de Servicios Especializados que participen en el desarrollo del mercado de asesoría y consultoría, y ofrezcan sus servicios en el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo para Articulación Empresarial y Redes de Valor.	IV. Para la Operación y Consolidación de los Esquemas de Integración	Personas físicas o morales que sean sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que reciben fondeo y/o garantía de FIRA, cuyo monto de crédito y/o garantía FIRA sea de hasta 4 millones de UDIS, por acreditado final; así como las empresas, comercializadoras u otras entidades que participen en esquemas de desarrollo de proveedores, o que apoyen la integración de dichas personas a las redes de valor o proyectos con beneficios al medio ambiente; o Prestadores de Servicios Especializados que participen en el desarrollo del mercado de asesoría y consultoría, y ofrezcan sus servicios en el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE



FIRA	Apoyo a Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y Mitigación del Cambio Climático.	V. Para Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente	Personas físicas o morales que sean sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que reciben fondeo y/o garantía de FIRA, cuyo monto de crédito y/o garantía FIRA sea de hasta 4 millones de UDIS, por acreditado final; así como las empresas, comercializadoras u otras entidades que participen en esquemas de desarrollo de proveedores, o que apoyen la integración de dichas personas a las redes de valor o proyectos con beneficios al medio ambiente; o Prestadores de Servicios Especializados que participen en el desarrollo del mercado de asesoría y consultoría, y ofrezcan sus servicios en el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo a Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y Mitigación del Cambio Climático.	Para Proyectos del Mercado de Carbono. <b>Nota:</b> No se menciona en las Reglas de Operación.	Personas físicas o morales que sean sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que reciben fondeo y/o garantía de FIRA, cuyo monto de crédito y/o garantía FIRA sea de hasta 4 millones de UDIS, por acreditado final; así como las empresas, comercializadoras u otras entidades que participen en esquemas de desarrollo de proveedores, o que apoyen la integración de dichas personas a las redes de valor o proyectos con beneficios al medio ambiente; o Prestadores de Servicios Especializados que participen en el desarrollo del mercado de asesoría y consultoría, y ofrezcan sus servicios en el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FIRA	Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros.	I. Para Fortalecimiento de Intermediarios Financieros en operación directa, así como Empresas Parafinancieras (EP). Entidades Masificadoras de Crédito (EMC) y Entidades	"Personas físicas o morales, con proyectos viables del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural del país; así como Intermediarios Financieros que operen en forma directa con FIRA; también Empresas Parafinancieras, Entidades Masificadoras de Crédito y Entidades Financieras, que operen servicios financieros de FIRA	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE

Financieras  
(EF)

FIRA	Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros.	II. Para Cobertura y Disponibilidad de Servicios Financieros	"Personas físicas o morales, con proyectos viables del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural del país; así como Intermediarios Financieros que operen en forma directa con FIRA; también Empresas Paraфинancieras, Entidades Masificadoras de Crédito y Entidades Financieras, que operen servicios financieros de FIRA"	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SEMARNAT	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre U-020	I. Manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat. II. Actividades para la producción de alimento y cobertura de la vida silvestre tanto terrestre como acuática. III. Actividades relacionadas con el agua y la vida silvestre. IV. Prevención y control de la erosión. V. Mejora de infraestructura productiva"	"Personas físicas , morales y grupos sociales, que se ubiquen en municipios o localidades con algún grado de marginación , pobreza o del vulnerabilidad ambiental; interesados o que realicen actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre nativa, preferentemente las especies determinadas por SEMARNAT así como de sus hábitat, a través del establecimiento o fortalecimiento de UMA" (Lineamientos para otorgar subsidios, 2016:12)	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
SAGARPA	Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados S-262	Incentivos a la Comercialización	Está compuesta por personas físicas y morales, productoras y/o compradoras del tipo de cosechas consideradas como productos agropecuarios elegibles excedentarios y/o con problemas de comercialización; así como las personas participantes en los programas de apoyo para la administración de riesgos de mercado implementados por la Secretaría, FIRA y FND; y los	5, 6, 7, 8, 10, 13	La persona moral puede ser un tipo de OSSE

			asegurados mediante el Seguro al Ingreso por parte de AGROASEMEX; y dentro de ese universo, las personas que soliciten apoyo para certificación de calidad, infraestructura, capacitación e información comercial.		
SAGARPA	Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados S-262	Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones	Personas morales (proyectos de promoción comercial) y físicas (proyectos de fomento a las exportaciones) constituidas conforme a la legislación mexicana, cuya actividad preponderante sea la producción, procesamiento, transformación, empaque, comercialización o promoción de los productos del sector agroalimentario mexicano, incluyendo los de las plantas de ornato, así como de los ingredientes tradicionales utilizados en la gastronomía mexicana, que justifiquen estar vinculados a una fase del Sistema Producto o cadena productiva.	5, 6, 7, 8, 10, 13	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito F-029	Componente para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Productores.	Organizaciones de Productores que cuenten con un convenio de concertación vigente con la Financiera y que además hayan operado al menos una Unidad (en el caso del Apoyo para el Mantenimiento de Unidades de Promoción de Crédito).	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral puede ser un tipo de OSSE
FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito F-029	Componente para la Constitución y Operación de Unidades de Fomento y Desarrollo Económico y Financiero	Organizaciones de Productores, ER y EIF con necesidades de Apoyos para la integración de expedientes, diseño, incubación y fortalecimiento de sus empresas o proyectos; incluyendo la identificación y promoción de negocios, así como el otorgamiento, administración y supervisión de las operaciones crediticias. Para realizar estas acciones la Financiera constituirá Unidades de Fomento y Desarrollo Económico y Financiero con los recursos de este componente.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito F-029	Componente para Eventos Financieros o de Desarrollo Rural	Las ER y EIF acreditadas o sean elegibles de recibir crédito por parte de la Financiera y la propia Financiera. Así como, las dependencias y entidades gubernamentales, instituciones de investigación y transferencia de tecnología, y organismos no gubernamentales, que suscriban convenio de colaboración o de	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE

coordinación según  
corresponda, con la Financiera.

FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito F-029	Componente para el Desarrollo Tecnológico	Productores, ER y Organizaciones de Productores, así como la Financiera.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas F-001	Componente de Fondos de Garantías Líquidas	Productores, ER y EIF que no tengan la posibilidad de constituir garantías suficientes para acceder al crédito con la Financiera.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas F-001	Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Capitalizables y Reservas Preventivas	Productores, ER y EIF que no tengan la posibilidad de constituir garantías suficientes para acceder al crédito con la Financiera.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito F-030	Componente para la Disminución de Costos de Acceso al Crédito.	Productores, ER, y EIF acreditados o elegibles para ser sujetos de crédito de la Financiera.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito F-030	Componente para la Atención de Contingencias	Productores, ER, y EIF acreditados o elegibles para ser sujetos de crédito de la Financiera.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa de Financiamiento para Pequeños Productores		Pequeños productores personas físicas o constituidos como personas morales con actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y demás actividades económicas vinculadas al medio rural; así como las Empresas de Intermediación Financiera que otorguen crédito a Pequeños Productores con necesidades de financiamiento para llevar a cabo proyectos productivos.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE

FND	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales F-002	Componente de Capacitación y Desarrollo de Sujetos de Crédito.	Productores, Empresas Rurales y Empresas de Intermediación Financiera que desarrollan actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al Medio Rural, que hayan recibido o estén interesados en recibir financiamiento con la Financiera; EIF que soliciten un crédito a la Financiera y requieran presentar su evaluación crediticia, dependiendo del apoyo.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales F-002	Componente de Capitalización.	EIF acreditadas de la Financiera y EIF que no cuentan con los recursos suficientes en el capital para contratar una nueva línea de crédito con la Financiera, dependiendo del apoyo.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE
FND	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales F-002	Componente de Formación (Inversión en ROP) de Capital Humano.	El personal de las EIF acreditadas de Financiera, personal de la Financiera y su personal de apoyo, y la Financiera como solicitante, dependiendo del apoyo.	5, 9, 15, 16, 17, 18	La persona moral, ER y EIF pueden ser un tipo de OSSE

Fuente: Elaboración Propia a partir de Reglas de Operación 2016 de los Programas Presupuestarios y el Catálogo de OSSE de INAES

**Tabla 12. Alineación de los Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 con la MIR de Programas Presupuestarios**

Institución	Programa	Componente	Fin	Propósito	Objetivos PFES 2015-2018
SEDESOL	Programa de Fomento a la Economía Social S-017	Apoyos a Proyectos Productivos	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos. A través del	Fortalecer capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de	3

		Apoyos para el desarrollo de capacidades	fortalecimiento de las capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales.	OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas para la inclusión productiva, laboral y financiera.	2
		Apoyos para Banca Social			4
SAGARPA	Programa de Productividad Rural / Programa Integral de Desarrollo Rural S-258	Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones rurales.	2
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S-266	Arráigate (FORMAR y Jóvenes Emprendedores)	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la producción de alimentos	Apoyar el arraigo de los jóvenes rurales y repatriados a sus comunidades de origen con servicios de extensión, innovación y capacitación para la gestión e implementación de proyectos productivos territoriales	2
		Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)		Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres y hombres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad	3
		Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)		Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad	3
SAGARPA	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Concurrencia en Materia Agrícola Concurrencia en Materia Pecuaria Concurrencia en Materia Pesquera	Impulsar, en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas.	Incentivar el desarrollo de actividades primarias agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas con proyectos productivos o estratégicos de impacto regional, estatal o local.	3

ECONOMÍA	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM)		Contribuir a impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía mediante servicios de microfinanzas competitivos que otorga el Programa a los microempresarios y las microempresarias para consolidar sus unidades económicas.	Contribuir a que los y las microempresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del acceso a servicios de microfinanzas, como parte de las acciones que realiza el Gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Economía.	2, 3
ECONOMÍA	Fondo Nacional del Emprendedor (FNE)		Contribuir a impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía mediante la mejora de la productividad de las MIPYMES en sectores estratégicos	Incrementar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos, para incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el impulso al fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como la consolidación de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva.	2, 3
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Gobernanza y Desarrollo de Capacidades	Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales del país, reactivar la economía del sector forestal y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas forestales, así como, mantener e incrementar la provisión de servicios ambientales a la sociedad y reducir las emisiones de carbono generadas por la deforestación y degradación forestal, considerando un modelo de intervención basado en una visión regional del territorio, a efecto de que los subsidios que otorga la Federación a través de la Comisión Nacional Forestal tengan mayores y mejores impactos sobre	Desarrollar y mejorar las capacidades y habilidades de personas propietarias, poseedoras y usuarias de terrenos forestales, a fin de impulsar, fortalecer y consolidar procesos de formación y capacitación para el desarrollo forestal integral.	3

CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena S-249	Mujer indígena  Proyectos Productivos Comunitarios  Turismo de Naturaleza	los diversos ecosistemas, actores y personas que habitan en las áreas forestales del país.  Mejora de los ingresos monetarios y no monetarios de la población indígena	Impulsar la consolidación de proyectos productivos de la población indígena, organizada en grupos, sociedades o empresas, y que habita en localidades con 40% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y no monetarios.	3
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.	I. Para la Organización Formal y Estructuración de Proyectos II. Para la Planeación Productiva con Visión Empresarial (formación de demanda capacitada) III. Para el Fortalecimiento y Desarrollo Productivo IV. Para la Formulación, Ejecución de Proyectos y Seguimiento V. Para el Desarrollo del Mercado de Asesoría y Consultoría (ROP,2016:3.1.1.3.1 )	Propiciar el acceso formal al sistema financiero, de los productores y empresas de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural y su integración en las redes de valor, mediante apoyos que les permitan organizarse para constituirse como sujetos de crédito, a través del fortalecimiento de sus empresas, su articulación a los mercados, el uso de energías alternativas; considerando la aplicación de tecnologías de producción sostenible, así como el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros y otras Entidades relacionadas con el otorgamiento de financiamiento para que estén en condiciones de ampliar y profundizar la cobertura de servicios financieros en el medio rural. (ROP, 2016: Numeral 2). Nota: El Fin es el Objetivo General para todos los Apoyos de FIRA.	Incrementar la base de sujetos de crédito, para su inserción al financiamiento y Dotar a la población objetivo de los conocimientos necesarios para la formación de sujetos de crédito y estructuración de proyectos, con el fin de que desarrollen sus empresas, en función de la calidad de sus recursos, procesos y buenas prácticas empresariales (ROP,2016:3.1.1.1.)	2



FIRA	Apoyo de Fortalecimiento Empresarial.	I. Para la Adopción de Innovaciones Tecnológicas II. Para el Desarrollo Empresarial (ROP,2016:3.1.2.3.1)	Propiciar el acceso formal al sistema financiero, de los productores y empresas de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural y su integración en las redes de valor, mediante apoyos que les permitan organizarse para constituirse como sujetos de crédito, a través del fortalecimiento de sus empresas, su articulación a los mercados, el uso de energías alternativas; considerando la aplicación de tecnologías de producción sostenible, así como el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros y otras Entidades relacionadas con el otorgamiento de financiamiento para que estén en condiciones de ampliar y profundizar la cobertura de servicios financieros en el medio rural.	Fortalecer las competencias productivas, tecnológicas, financieras y empresariales de los productores mediante mejoras tecnológicas, formación de recurso humano, eficiencia en procesos administrativos, contables, comercialización y mercadotecnia y Desarrollo y fortalecimiento de Prestadores de Servicios Especializados y Agentes de Cambio Tecnológico privados, para atender a las empresas y organizaciones de productores	2
FIRA	Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros.	I. Para Fortalecimiento de Intermediarios Financieros en operación directa, así como Empresas Parafinancieras (EP). Entidades Masificadoras de Crédito (EMC) y Entidades Financieras (EF) II. Para Cobertura y Disponibilidad de Servicios Financieros (ROP, 2016: 3.1.8.3.1).	Propiciar el acceso formal al sistema financiero, de los productores y empresas de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural y su integración en las redes de valor, mediante apoyos que les permitan organizarse para constituirse como sujetos de crédito, a través del fortalecimiento de sus empresas, su articulación a los mercados, el uso de energías alternativas; considerando la aplicación de tecnologías de producción sostenible, así como el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros y otras Entidades relacionadas con el otorgamiento de financiamiento para que estén en condiciones de ampliar y profundizar la cobertura de servicios	"a. Contribuir al desarrollo de la oferta de servicios financieros en los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural para facilitar el acceso al crédito formal a la población objetivo de FIRA. b. Inducir el fortalecimiento de intermediarios financieros, Empresas Parafinancieras, Entidades Masificadoras de Crédito y Entidades Financieras, y el uso de esquemas integrales de administración de riesgos." (ROP, 2016: 3.1.8.1)	4

FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito F-029	Componente para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Productores.	financieros en el medio rural. (ROP, 2016: Numeral 2). Nota: El Fin es el Objetivo General para todos los Apoyos de FIRA. Fortalecer a las Organizaciones de Productores para que promuevan, gestionen y operen el crédito de la Financiera, así como para integrar proyectos estratégicos de desarrollo económico en el medio rural; y promoción de eventos financieros o de desarrollo rural, a través del otorgamiento de Apoyos.	Mejorar la capacidad de promoción y gestión del crédito con la Financiera, de las Organizaciones de Productores mediante la constitución y operación de Unidades de Promoción de Crédito y la realización de foros.	2, 3, 4
FND	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas (En ROP aparece solo como "Programa de Garantías Líquidas) F-001	Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Capitalizables y Reservas Preventivas* (En ROP aparece solo como "Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Capitalizables)	Generar mecanismos que mitiguen los riesgos inherentes al financiamiento de proyectos productivos en el Medio Rural mediante la constitución de garantías que faciliten el acceso al crédito.	Facilitar a las EIF el acceso al crédito con la Financiera, mediante la constitución de Garantías Líquidas que permitan reducir el riesgo crediticio y fortalecer su capital social.	4
FND	Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito* (Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito) F-030	Componente para la Disminución de Costos de Acceso al Crédito.	Reducir los costos de acceso al crédito y potenciar la colocación para los Productores, ER y EIF Acreditados o elegibles para ser sujetos de crédito por la Financiera, así como apoyar nuevos proyectos que permitan reactivar la actividad económica de la zona afectada por eventos naturales, climatológicos, sanitarios, contingencias de mercado que afecten el ingreso de los acreditados de la Financiera.	Disminuir los costos asociados a las diferentes etapas del proceso crediticio.	4

FND	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales (En ROP aparece como "Programa de Capacitación para Productores e Intermediarios Financieros Rurales) F-002	Componente de Capacitación y Desarrollo de Sujetos de Crédito.  Componente de Capitalización.	Facilitar el acceso, mejorar el uso y aprovechamiento del crédito que la Financiera ofrece a los Productores, Organizaciones de Productores, Empresas Rurales y Empresas de Intermediación Financiera en el Medio Rural, a través del otorgamiento de Apoyos	Este componente tiene como finalidad contribuir al diseño incubación y fortalecimiento de los Productores, ER y EIF, para el mejor uso y aprovechamiento de los recursos crediticios, y el acceso a servicios financieros.  Este componente tiene como finalidad facilitar el acceso al crédito con la Financiera de las EIF y está destinado a incrementar el capital social necesario para solicitar una línea de crédito con la Financiera, o fortalecer su capital, a través del otorgamiento de Apoyos para la capitalización.	4  4
-----	--	---	--	---	------------

Fuente: Elaboración propia a partir de ROP, MIR de Programas Presupuestales y PFES 2015-2018

**Tabla 13. Programas Presupuestarios cuya Población Objetivo contribuye a atender algún tipo de OSSE y cuya MIR se vincula con los Objetivos del PFES 2015-2018**

Institución	Programa	Componente	Población Objetivo	Fin	Propósito
SAGARPA	Programa de Productividad Rural / Programa Integral de Desarrollo Rural S-258	Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Organizaciones rurales	Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones rurales.
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S-266	Arráigate Jóvenes Emprendedores (FORMAR y s)	Personas físicas o morales en el sector rural, correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar el arraigo de los jóvenes rurales y repatriados a sus comunidades de origen con servicios de extensión, innovación y capacitación	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad	Apoyar el arraigo de los jóvenes rurales y repatriados a sus comunidades de origen con servicios de extensión, innovación y capacitación para la gestión e implementación de proyectos productivos

			para la gestión e implementación de proyectos productivos territoriales	alimentaria mediante el incremento de la producción de alimentos	territoriales
		Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres y hombres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad		Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres y hombres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad
		Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	Personas físicas o morales en el sector rural correspondientes a los Estratos I y II identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México. Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad		Apoyar con proyectos productivos a grupos de mujeres que habitan en Núcleos Agrarios para que incrementen su productividad
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S-219	Componente Gobernanza y Desarrollo de Capacidades	<p>i) Ejidos y comunidades con recursos forestales y las asociaciones legalmente constituidas que entre ellos formen, así como las personas propietarias, poseedoras o usuarias de terrenos forestales, definidas como elegibles;</p> <p>ii) Empresas, sociedades, asociaciones u organizaciones legalmente constituidas que realicen actividades de protección y conservación, aprovechamiento y transformación de recursos forestales;</p> <p>iii) Alumnos(as) de los Centros de Educación y Capacitación Forestal;</p> <p>iv) Centros de Investigación e Instituciones de Educación Superior.</p>	Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales del país, reactivar la economía del sector forestal y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas forestales, así como, mantener e incrementar la provisión de servicios ambientales a la sociedad y reducir las emisiones de carbono generadas por la deforestación y degradación forestal, considerando un modelo de intervención	Desarrollar y mejorar las capacidades y habilidades de personas propietarias, poseedoras y usuarias de terrenos forestales, a fin de impulsar, fortalecer y consolidar procesos de formación y capacitación para el desarrollo forestal integral.

				basado en una visión regional del territorio, a efecto de que los subsidios que otorga la Federación a través de la Comisión Nacional Forestal tengan mayores y mejores impactos sobre los diversos ecosistemas, actores y personas que habitan en las áreas forestales del país.	
CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena S-249	Mujer indígena	La población indígena mayor de edad a beneficiar en el ejercicio fiscal vigente, que habita en la cobertura establecida en las presentes Reglas y que esté integrada en grupos de trabajo o de una sociedad o empresa legalmente constituida	Mejora de los ingresos monetarios y no monetarios de la población indígena	Impulsar la consolidación de proyectos productivos de la población indígena, organizada en grupos, sociedades o empresas, y que habita en localidades con 40% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y no monetarios.
		Proyectos Productivos Comunitarios	La población indígena mayor de edad a beneficiar en el ejercicio fiscal vigente, que habita en la cobertura establecida en las presentes Reglas y que esté integrada en grupos de trabajo o de una sociedad o empresa legalmente constituida		
		Turismo de Naturaleza	La población indígena mayor de edad a beneficiar en el ejercicio fiscal vigente, que habita en la cobertura establecida en las presentes Reglas y que esté integrada en grupos de trabajo o de una sociedad o empresa legalmente constituida		
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento.	I. Para la Organización Formal y Estructuración de Proyectos II. Para la Planeación Productiva con Visión Empresarial (formación de demanda capacitada)	Personas físicas o morales que puedan ser sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que operan con FIRA; así como los Prestadores de Servicios Especializados que participen en el mercado de asesoría y consultoría para los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural; y estudiantes que	Propiciar el acceso formal al sistema financiero, de los productores y empresas de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural y su integración en las redes de valor, mediante	Incrementar la base de sujetos de crédito, para su inserción al financiamiento y Dotar a la población objetivo de los conocimientos necesarios para la formación de sujetos de crédito y estructuración de proyectos, con el fin

		<p>III. Para el Fortalecimiento y Desarrollo Productivo</p> <p>IV. Para la Formulación, Ejecución de Proyectos y Seguimiento</p> <p>V. Para el Desarrollo del Mercado de Asesoría y Consultoría (ROP,2016:3.1.1.3.1 )</p>	<p>participen en apoyo a dichos sectores</p>	<p>apoyos que les permitan organizarse para constituirse como sujetos de crédito, a través del fortalecimiento de sus empresas, su articulación a los mercados, el uso de energías alternativas; considerando la aplicación de tecnologías de producción sostenible, así como el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros y otras Entidades relacionadas con el otorgamiento de financiamiento para que estén en condiciones de ampliar y profundizar la cobertura de servicios financieros en el medio rural. (ROP, 2016: Numeral 2)</p>	<p>de que desarrollen sus empresas, en función de la calidad de sus recursos, procesos y buenas prácticas empresariales (ROP,2016:3.1.1.1.)</p>
FIRA	<p>Apoyo de Fortalecimiento Empresarial.</p>	<p>I. Para la Adopción de Innovaciones Tecnológicas</p> <p>II. Para el Desarrollo Empresarial (ROP,2016:3.1.2.3.1)</p>	<p>Personas físicas o morales que sean sujetos de crédito de los Intermediarios Financieros que reciben fondeo y/o garantía de FIRA, cuyo monto de crédito y/o garantía FIRA sea de hasta 4 millones de UDIS, por acreditado final; así como las empresas, comercializadoras u otras entidades que participen en esquemas de desarrollo de proveedores, o que apoyen la integración de dichas personas a las redes de valor o proyectos con beneficios al medio ambiente; o Prestadores de Servicios Especializados que participen en el desarrollo del mercado de asesoría y consultoría, y ofrezcan sus servicios en el Sector Agropecuario, Forestal,</p>	<p>Propiciar el acceso formal al sistema financiero, de los productores y empresas de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural y su integración en las redes de valor, mediante apoyos que les permitan organizarse para constituirse como sujetos de crédito, a través del fortalecimiento de sus empresas, su articulación a los mercados, el uso de energías alternativas; considerando la aplicación de</p>	<p>Fortalecer las competencias productivas, tecnológicas, financieras y empresariales de los productores mediante mejoras tecnológicas, formación de recurso humano, eficiencia en procesos administrativos, contables, comercialización y mercadotecnia y Desarrollo y fortalecimiento de Prestadores de Servicios Especializados y Agentes de Cambio Tecnológico privados, para atender a las empresas y</p>

			Pesquero y Rural	tecnologías de producción sostenible, así como el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros y otras Entidades relacionadas con el otorgamiento de financiamiento para que estén en condiciones de ampliar y profundizar la cobertura de servicios financieros en el medio rural.	organizaciones de productores
FIRA	Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros.	I. Para Fortalecimiento de Intermediarios Financieros en operación directa, así como Empresas Parafinancieras (EP). Entidades Masificadoras de Crédito (EMC) y Entidades Financieras (EF) II. Para Cobertura y Disponibilidad de Servicios Financieros (ROP, 2016: 3.1.8.3.1).	Personas físicas o morales, con proyectos viables del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural del país; así como Intermediarios Financieros que operen en forma directa con FIRA; también Empresas Parafinancieras, Entidades Masificadoras de Crédito y Entidades Financieras, que operen servicios financieros de FIRA		a. Contribuir al desarrollo de la oferta de servicios financieros en los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural para facilitar el acceso al crédito formal a la población objetivo de FIRA. b. Inducir el fortalecimiento de intermediarios financieros, Empresas Parafinancieras, Entidades Masificadoras de Crédito y Entidades Financieras, y el uso de esquemas integrales de administración de riesgos." (ROP, 2016: 3.1.8.1)
FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito F-029	Componente para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Productores.	Organizaciones de Productores que cuenten con un convenio de concertación vigente con la Financiera y que además hayan operado al menos una Unidad (en el caso del Apoyo para el Mantenimiento de Unidades de Promoción de Crédito).	Fortalecer a las Organizaciones de Productores para que promuevan, gestionen y operen el crédito de la Financiera, así como para integrar proyectos estratégicos de desarrollo económico en el medio rural; y promoción de eventos financieros o de	Mejorar la capacidad de promoción y gestión del crédito con la Financiera, de las Organizaciones de Productores mediante la constitución y operación de Unidades de Promoción de Crédito y la realización de foros.

FND	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas (En ROP aparece solo como "Programa de Garantías Líquidas) F-001	Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Capitalizables y Reservas Preventivas	Productores, ER y EIF que no tengan la posibilidad de constituir garantías suficientes para acceder al crédito con la Financiera	desarrollo rural, a través del otorgamiento de Apoyos. Generar mecanismos que mitiguen los riesgos inherentes al financiamiento de proyectos productivos en el Medio Rural mediante la constitución de garantías que faciliten el acceso al crédito.	Facilitar a las EIF el acceso al crédito con la Financiera, mediante la constitución de Garantías Líquidas que permitan reducir el riesgo crediticio y fortalecer su capital social.
FND	Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito*. (Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito) F-030	Componente para la Disminución de Costos de Acceso al Crédito.	Productores, ER, y EIF acreditados o elegibles para ser sujetos de crédito de la Financiera.	Reducir los costos de acceso al crédito y potenciar la colocación para los Productores, ER y EIF Acreditados o elegibles para ser sujetos de crédito por la Financiera, así como apoyar nuevos proyectos que permitan reactivar la actividad económica de la zona afectada por eventos naturales, climatológicos, sanitarios, contingencias de mercado que afecten el ingreso de los acreditados de la Financiera.	Disminuir los costos asociados a las diferentes etapas del proceso crediticio.
FND	Programa Integral de Formación , Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales F-002	Componente de Capacitación y Desarrollo de Sujetos de Crédito.	Financiera que desarrollan actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al Medio Rural, que hayan recibido o estén interesados en recibir financiamiento con la Financiera; EIF que soliciten un crédito a la Financiera y requieran presentar su evaluación crediticia, dependiendo del apoyo	Facilitar el acceso, mejorar el uso y aprovechamiento del crédito que la Financiera ofrece a los Productores, Organizaciones de Productores, Empresas Rurales y Empresas de Intermediación Financiera en el Medio Rural, a través del	Este componente tiene como finalidad contribuir al diseño incubación y fortalecimiento de los Productores, ER y EIF, para el mejor uso y aprovechamiento de los recursos crediticios, y el acceso a servicios financieros.



Componente de Capitalización.	EIF acreditadas de la Financiera y EIF que no cuentan con los recursos suficientes en el capital para contratar una nueva línea de crédito con la Financiera, dependiendo del apoyo.	otorgamiento de Apoyos	Este componente tiene como finalidad facilitar el acceso al crédito con la Financiera de las EIF y está destinado a incrementar el capital social necesario para solicitar una línea de crédito con la Financiera, o fortalecer su capital, a través del otorgamiento de Apoyos para la capitalización.
-------------------------------	--	------------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de ROP de Programas Presupuestales

**Tabla 14. Programas Presupuestarios identificados vinculados por la MIR, cuya Población Objetivo no está relacionada con algún tipo de OSSE**

Institución	Programa	Fin	Propósito	Población Objetivo
ECONOMÍA	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM)	Contribuir a impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía mediante servicios de microfinanzas competitivos que otorga el Programa a los microempresarios y las microempresarias para consolidar sus unidades económicas.	Contribuir a que los y las microempresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del acceso a servicios de microfinanzas, como parte de las acciones que realiza el Gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Economía.	Los y las microempresarias que buscan emprender y/o consolidar sus unidades económicas a través de los servicios de microfinanzas.
ECONOMÍA	Fondo Nacional del Emprendedor (FNE)	Contribuir a impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía mediante la mejora de la productividad de las MIPYMES en sectores estratégicos	Incrementar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos, para incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el impulso al fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como la consolidación de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva.	Emprendedores con interés de formalizar su empresa. Micro, pequeñas y medianas empresas con interés de incrementar su productividad, pertenecientes a los sectores estratégicos de las 32 Entidades Federativas y aquellas con capacidad de innovación. Asimismo, podrán recibir los apoyos las Grandes Empresas, las instituciones y organizaciones del sector público y privado cuando sus

SAGARPA	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas I. En Materia Agrícola II. En Materia Pecuaria III. En Materia Pesquera	Impulsar, en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas.	Incentivar el desarrollo de actividades primarias agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas con proyectos productivos o estratégicos de impacto regional, estatal o local.	proyectos permitan atender a la población objetivo y/o según los términos establecidos para este fin. La cobertura del presente programa es Nacional, de aplicación en las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal. Se atenderá prioritariamente los municipios establecidos en el Sistema Nacional contra el Hambre, "Sin Hambre", así como aquellas localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación de CONAPO.
---------	---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de ROP 2016 de Programas Presupuestales

**Tabla 15. Alineación de los Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018**

Meta Nacional/ Objetivo y Estrategia (PND)	Objetivo Transversal PDP 2013-2018	Estrategia y Línea de Acción del Objetivo	Objetivo del PFES 2015-2018
Estrategia Transversal I	1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía	Estrategia 1.2. Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo.  1.2.2 Ampliar el acceso al crédito y servicios financieros a través de la acción de la Banca de Desarrollo  Estrategia 1.3. Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en	Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.  Objetivo 2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía

		el medio rural 1.3.2 Fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala.	Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.
	4. Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.	4.2. Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales. 4.2.3 Orientar los programas dirigidos al sector agropecuario hacia actividades que eleven la productividad del campo, especialmente de los pequeños productores	Objetivo 5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía

Fuente: Elaboración propia a partir de PDP 2013-2018

**Tabla 16. Alineación de los Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD 2013-2018).**

Meta Nacional/ Objetivo y Estrategia (PND)	Objetivo Transversal Pro-Igualdad 2013-2018	Estrategia y Línea de Acción del Objetivo	Objetivo del PFES 2015-2018
Estrategia Transversal III	3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad	3.1 Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado  3.1.7 Generar fuentes de ingresos sostenibles para mujeres de comunidades con altos niveles de marginación.  3.1.8 Generar alternativas de trabajo remunerado e ingreso para mujeres jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad	Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.

<p>3.3 Realizar las reformas necesarias al marco legal y regulatorio para facilitar el acceso de las mujeres al financiamiento productivo</p> <p>3.3.2 Incentivar que las cajas y cooperativas accedan a los fondos del micro-financiamiento con esquemas amigables para las mujeres.</p> <p>3.3.4 Impulsar la formación de capacidades administrativas y financieras de las mujeres para desarrollar proyectos productivos.</p> <p>3.3.8 Diseñar proyectos de economía social para emprendedoras con perspectiva de inversión rentable no asistencialista.</p>	<p>Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía</p> <p>Objetivo 4 Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de PROIGUALDAD 2013-2018

**Tabla 17. Alineación de los Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018**

<b>Meta Nacional/ Objetivo y Estrategia (PND)</b>	<b>Objetivo PRODEINN 2013-2018</b>	<b>Estrategia del Objetivo Sectorial</b>	<b>Objetivo del PFES 2015-2018</b>
México Próspero/4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país/4.8.5. Fomentar la economía social	3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía	3.2 Desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales  3.3. Impulsar el acceso al financiamiento y al capital.  3.4. Promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos.	Objetivo 2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.  Objetivo 4 Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.  Objetivo 2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía

3.6. Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía.	Objetivo 1. Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave en el desarrollo económico del país Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.
3.6. Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía.	Objetivo 5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.
3.7. Contribuir al fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular.	Objetivo 4 Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.

Fuente: Elaboración propia con base en PRODEINN 2013-2018 y PFES 2015-2018

**Tabla 18. Alineación de los Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018**

Meta Nacional/ Objetivo y Estrategia (PND)	Objetivo PSDS 2013-2018	Estrategia del Objetivo Sectorial	Objetivo del PFES2015-2018
México Próspero/4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país/4.8.5. Fomentar la economía social	6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.	6.1. Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza	Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.

Fuente: Elaboración propia a partir de PSDS 2013-2018

## Anexo 2.

**Tabla 19. Programas y Componentes Analizados**

Institución	Programa	Componente
AGROASE MEX CDI	Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario S172	I. Componente de Subsidio (ROP, 2015: I)
	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena S249	Mujer indígena Proyectos Productivos Comunitarios Turismo de Naturaleza
CONAFOR	Programa Nacional Forestal S219	Componente Estudios y Proyectos Componente Gobernanza y Desarrollo de Capacidades Componente Plantaciones Forestales Comerciales Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva Componente Servicios Ambientales Componente Silvicultura, Abasto y Transformación
CONAGUA	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Devolución de pagos por Suministro de Agua en Bloque Equipamiento de los Distritos de Riego Infraestructura de Riego Suplementario en Zonas de Temporal Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego Riego por Gravedad Tecnificado Componente Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Unidades de Riego.
ECONOMÍA	Fondo Nacional del Emprendedor (FNE)	
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM)	
FIRA	Apoyo a Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y Mitigación del Cambio Climático.	Para Proyectos del Mercado de Carbono V. Para Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente (ROP,2016:3.1.2.3.1)
FIRA	Apoyo de Fortalecimiento Empresarial.	I. Para la Adopción de Innovaciones Tecnológicas (ROP,2016:3.1.2.3.1) II. Para el Desarrollo Empresarial (ROP,2016:3.1.2.3.1)
FIRA	Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros.	I. Para Fortalecimiento de Intermediarios Financieros en operación directa, así como Empresas Parafinancieras (EP). Entidades Masificadoras de Crédito (EMC) y Entidades Financieras (EF) (ROP, 2016: 3.1.8.3.1). II. Para Cobertura y Disponibilidad de Servicios Financieros (ROP, 2016: 3.1.8.3.1).
FIRA	Apoyo para Articulación Empresarial y Redes de Valor.	III. Para el Análisis de la Red de Valor (ROP,2016:3.1.2.3.1) IV. Para la Operación y Consolidación de los Esquemas de Integración (ROP,2016:3.1.2.3.1)
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de	I. Para la Organización Formal y Estructuración de Proyectos (ROP,2016:3.1.1.3.1 )

	Proyectos para el Financiamiento.	II. Para la Planeación Productiva con Visión Empresarial (formación de demanda capacitada) (ROP,2016:3.1.1.3.1 ) III. Para el Fortalecimiento y Desarrollo Productivo (ROP,2016:3.1.1.3.1 ) IV. Para la Formulación, Ejecución de Proyectos y Seguimiento (ROP,2016:3.1.1.3.1 ) V. Para el Desarrollo del Mercado de Asesoría y Consultoría (ROP,2016:3.1.1.3.1 )
FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito F029	Componente para el Desarrollo Tecnológico en el Medio Rural Componente para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Productores. Componente para Eventos Financieros o de Desarrollo Rural Componente para la Constitución y Operación de Unidades de Fomento y Desarrollo Económico y Financiero Componente para la Integración Económica Comunitaria y para Proyectos de Desarrollo Económico
FND	Programa de Financiamiento para Pequeños Productores	
FND	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	Componente de Capacitación y Desarrollo de Sujetos de Crédito. Componente de Capitalización.
FND	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas F001	Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Capitalizables y Reservas Preventivas Componente de Fondos de Garantías Líquidas Componente para la Atención de Contingencias Componente para la Disminución de Costos de Acceso al Crédito.
FND	Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito F030	Componente de Formación
FND	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales F002	
INAES	Programa de Fomento a la Economía Social S017	Componente Banca Social componente CRECE Componente INTEGRAL (Integra Mujeres e Integra Población en Situación de Vulnerabilidad)
SAGARPA	Programa de Apoyo a Pequeños Productores S266	Arráigate (FORMAR y Jóvenes Emprendedores) Extensionismo Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) Incentivos Productivos PROCAFE e Impulso Productivo al Café Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)
SAGARPA	Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados S262	Incentivos a la Comercialización Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones
	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Concurrencia en Materia Agrícola Concurrencia en Materia Pecuaria

	Programa de Fomento a la Agricultura	<p>Concurrencia en Materia Pesquera          Agroproducción / Agroproducción Integral          Innovación Agroalimentaria          Modernización de Maquinaria y Equipo          PROAGRO Cultivos Básicos y Estratégicos (En el presupuesto de egresos si aparece la división)          PROAGRO Insumos (En el presupuesto de egresos si aparece la división)          Producción Integral          Tecnificación del Riego</p>
SAGARPA	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	<p>I. Impulso a la Capitalización Pesquera y Acuícola          II. Innovación y Tecnología Pesquera / Integración Productiva y Comercial Pesquera y Acuícola          III. Fomento al Consumo          IV. Desarrollo de la Acuicultura          V. Ordenamiento Pesquero y Acuícola</p>
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero S260	<p>Infraestructura, Maquinaria y Equipo Post Productivo Pecuario          Investigación y Transferencia de Tecnología Pecuaria          Perforación de Pozos Pecuarios          PROGAN Productivo          Repoblamiento y Recría Pecuaria          Sustentabilidad Pecuaria</p>
SAGARPA	Programa de Productividad Rural / Programa Integral de Desarrollo Rural S258	<p>Atención a Siniestros Agropecuarios / Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero          Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar / Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio          Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA)          Fortalecimiento a Organizaciones Rurales          Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua / Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)          Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)</p>
SAGARPA	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	<p>Acceso al Financiamiento en Apoyo a la Agricultura          Acceso al Financiamiento en Apoyo a la Pesca          Acceso al Financiamiento en Apoyo Pecuario          Certificación para la Normalización Agropecuaria / Certificación para la Productividad Agroalimentaria          Desarrollo Productivo Sur Sureste          Fortalecimiento a la Cadena Productiva          Productividad Agroalimentaria          Sistema Nacional de <u>Agro-parques</u></p>
SECTUR SEMARNA T	Ecoturismo y Turismo Rural Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre U020	<p>I. Manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat.          II. Actividades para la producción de alimento y cobertura de la vida silvestre tanto terrestre como acuática.          III. Actividades relacionadas con el agua y la vida silvestre. IV. Prevención y control de la erosión.</p>



---

	Programa de Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva U038	V. Mejora de infraestructura productiva a) Proyectos de Manejo Sustentable de Tierras, b) Proyectos de Conservación y utilización sostenible de especies nativas y sus recursos biológicos, c) Capacitación y d) Acciones de Fortalecimiento comunitario.
SEMARNA T/ CONANP	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) S046	I. Estudios técnicos II. Proyectos III. Cursos de capacitación.

---

Fuente: Elaboración propia a partir de ROP 2016 de los Programas

## Bibliografía

Berdegúe, J. A. Franco, G. Gordillo, G. Robles, H. Scott, J. Soloaga, I. Toledo, C. y Yúnez--Naude, A. (2015). *Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos*. Serie Documentos de Trabajo N° 131. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Echeverri, R. Echeverri, A, Robles, H. Segura, C. Aedo, M. Fernández, J. León, M. Morales, F. (2013). *La Concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México*. IICA, San José Costa Rica.

Echeverri, R. (2014). *Democratización de la Productividad en el Sector Agropecuario y de Desarrollo Rural*. IICA México.

Poder Ejecutivo Federal (1917). *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos*. Texto vigente, última reforma publicada DOF del 15 de agosto de 2016.

Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*. Programas Transversales. DOF del 30 de agosto de 2013.

Gobierno de la República (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018*. DOF del 30 de abril de 2014.

Poder Ejecutivo Federal (2012). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Texto vigente, última reforma publicada DOF del 12 de enero de 2012

Poder Ejecutivo Federal (2012). *Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente, última reforma publicada DOF del 30 de diciembre de 2015.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2015) *Reglas de Operación de los Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, en <http://www.gob.mx/cdi/documentos/reglas-de-operacion-2016>.

INAES (2016), *Evaluación de Diseño Programa de Fomento a la Economía Social*. En [http://inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/evaluacion-de-diseno-2016-S-017/INFORME\\_EVALUACION\\_DISE%C3%91O\\_S-017\\_2016.pdf](http://inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/evaluacion-de-diseno-2016-S-017/INFORME_EVALUACION_DISE%C3%91O_S-017_2016.pdf)

CONEVAL (2010), *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*.

Instituto Nacional de Economía Social (2013). *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social*. Diagnósticos.

- Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social*. Diagnósticos.
- Secretaría de Economía (2015). *Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018*. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales.
- Instituto Nacional de Economía Social (2016). Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016.
- Instituto Nacional de la Economía Social (2016). *Matriz de Indicadores por Resultados 2016*.
- Instituto Nacional de la Economía Social (2016). *Catálogo de Organismos del Sector Social de la Economía*.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2015). *Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016*. ROP o documento normativo. DOF del 30 de diciembre de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social (2013). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. DOF del 13 de diciembre de 2013.
- Secretaría de Economía y Secretaría de Desarrollo Social (2016). *Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el Ejercicio Fiscal 2016*. ROP o documento normativo. DOF del 31 de diciembre de 2015.
- Secretaría de Economía (2013). *Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. DOF del 16 de diciembre de 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2017*. En [http://www.diputados.gob.mx/PEF\\_2017/2017/es/PPEF2017/introduccion.html](http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017/2017/es/PPEF2017/introduccion.html)
- Laville, Jean-Louis (2009). *La economía solidaria: un movimiento internacional*.
- Laville y J. García (eds.). *Crisis Capitalista y Económica Solidaria: una economía que emerge como alternativa real*.
- Comité Económico y Social Europeo – CIRIEC (2012), *La Economía Social en la Unión Europea, Bruselas* en <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>.

## Posición Institucional

### 1. Uso de las recomendaciones de la evaluación

La realización de la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía permitió conocer cómo se están instrumentando las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía, y a partir de ello, son propuestas acciones de mejora en la atención a la problemática presente en el sector.

Los hallazgos y recomendaciones derivados del informe de la evaluación se analizarán con base en los criterios de claridad, justificación, relevancia y factibilidad, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), órgano desconcentrado de la SEDESOL que conforme al artículo 14, fracción I, de la *Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS)*, tiene entre sus funciones instrumentar, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social, la política de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía (SEE).

Cabe señalar que la estrategia de atención a las recomendaciones generadas por esta evaluación que, en su caso, están dirigidas de manera específica al Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) 2015-2018, se definirá en caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emita los criterios y lineamientos que permitan realizar modificaciones a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Como un avance del análisis de los resultados, a continuación **el INAES** presenta una valoración inicial de las recomendaciones que presenta el informe de la Evaluación Integral.

**Cuadro. Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad**

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora a realizar por la dependencia o entidad
2.5. De la Población Objetivo Págs. 5, 13, 30 y 61	Los cinco criterios territoriales utilizados para la delimitación de la PO hacen compleja la priorización para la atención del SSE, establecen como elegibles a más del 95% de los municipios. <b>El equipo evaluador propone utilizar solo el criterio grado de marginación medio, alto o muy alto;</b> pues abarca a muchos de los municipios establecidos en los otros criterios y simplifica la identificación, cuantificación y focalización de la PO.	Resulta anticipado que se recomiende la reducción del número de criterios territoriales considerados para definir la integración de la población objetivo del Pp S-017, establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2017.	Durante el ejercicio fiscal 2017 se verificará la aplicación de los criterios establecidos para la integración de la población objetivo del Pp S-017.
V. Conclusiones y Recomendaciones Págs. 10, 12, 14, 29, 51, 52, 54, 58 y 63	<b>Se recomienda la integración de un padrón de población atendida</b> para mejorar los mecanismos de focalización del programa y desarrollar procesos	Es conveniente la integración de un padrón de la población atendida consolidado.	Integrar un padrón de la población atendida consolidado del período que lleva operando el programa que agregue la

	de consolidación de los OSSE con esquemas de escalamiento progresivo de los tipos y modalidades de apoyo.		información de los OSSE apoyados por las dos unidades responsables (UR) de su operación, de los años que corresponda a cada UR.
V. Conclusiones y Recomendaciones Págs. 9, 12, 13, 14, 49, 58, 62-63	Derivado del análisis funcional de la estructura programática del INAES, actualmente limitada a la operación del programa presupuestario S-017, <b>se recomienda que el instituto realice las gestiones procedentes para ampliar su estructura programática</b> , con la finalidad de fijar recursos presupuestales para la ejecución de acciones que coadyuven al logro de los objetivos 1 y 5 del PFES.	La completa atención de la recomendación queda sujeta a la valoración de la SHCP realice para determinar si autoriza que se modifique la integración de la estructura programática de. INAES.	Elaborar un proyecto de ampliación de la estructura programática del INAES para presentarlo para su revisión por parte de la SHCP y en su caso la aprobación del mismo.
3.4. Medición del Desempeño del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 Págs. 50-51, y 59-60	Indicador 1. Porcentaje de OSSE en el Observatorio del Sector Social de la Economía. Relevancia: El indicador si bien es relevante para medir los resultados relacionados con la visibilización del SSE al publicar información de los OSSE a través del Observatorio, <b>se considera necesario promover la medición de elementos complementarios del Objetivo 1</b> , como un mayor conocimiento y por ende, participación de la sociedad en general en actividades del sector, todo esto como resultado del entendimiento de las características, principios y valores del propio sector, por parte de la sociedad, de tal forma que se reconozca su papel en el desarrollo económico de los territorios donde se ubican los OSSE.	La completa atención de estas recomendaciones queda sujeta a que la SHCP autorice, en los casos que se requiera, la modificación de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través de la emisión de los lineamientos correspondientes.	Definir la estructura y fuentes de información de los indicadores adicionales vinculados al cumplimiento del Objetivo 1 del PFES 2015-2018, que serían propuestos en casos de que la SHCP autorice la modificación de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
3.4. Medición del Desempeño del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 Págs. 10, 51-52	Indicador 4. Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de los OSSE apoyados por INAES con respecto al periodo anterior. <b>Es conveniente que se valore la modificación del indicador 4 para ajustarlo a los objetivos sectoriales del Ramo 20</b> en que fue reubicado a partir del ejercicio fiscal 2016.		Definir la estructura y fuentes de información para replantear el Indicador 4 del PFES 2015-2018, que sería propuesto en casos de que la SHCP autorice la modificación de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
3.4. Medición del Desempeño del	Indicador 6. Índice de Incremento de Organismos del		Definir la estructura y fuentes de información

<p>Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 Págs. 10-11, 53, 55 y 60</p>	<p>Sector Social de la Economía constituidos como sociedades cooperativas. Relevancia: <b>El indicador No es relevante para medir los resultados relacionados con el Objetivo 5.</b> Por un lado, se debe reconocer que existen otras figuras jurídicas, aparte de las Sociedades Cooperativas que también son parte de los OSSE y del SSE que deben ser fomentadas y capitalizadas. Pero sobre todo, el hecho de que el foco del Objetivo 5 está relacionado con adecuaciones del marco jurídico y normativo del entramado de instituciones y políticas públicas que permitan un mejor entorno para el desarrollo y consolidación del SSE.</p>		<p>de los indicadores adicionales vinculados al cumplimiento del Objetivo 5 del PFES 2015-2018, que serían propuestos en casos de que la SHCP autorice la modificación de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</p>
<p>4.2 Mecanismos para Medir la Cobertura e Impacto de la Política de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía 2016 Págs. 59-61, 60</p>	<p>b) Proponer mejoras a los indicadores existentes y/o proponer nuevos indicadores de resultados, de gestión y de servicio que permitan medir la cobertura y el impacto de la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía.  Consideradas las limitaciones de los indicadores expresados en el inciso anterior, <b>se propone que se evalúe la relevancia de los mismos y formular indicadores adicionales que cumplan con los criterios establecidos de orientación a resultados, claridad, relevancia y monitoreabilidad para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos 1 y 5 del PFES 2015-2018.</b></p>	<p>El evaluador propone algunos indicadores adicionales relacionados con el cumplimiento de los objetivos 1 y 5 del PFES 2015-2018. Los indicadores propuestos serán valorados, pero corresponde a la SEDESOL y el INAES la definición de nuevos indicadores, así como de su método de cálculo y las fuentes de información que habrán de utilizarse para la medición de los mismos.</p>	<p>La atención de esta recomendación se relaciona con las acciones planteadas para los indicadores 1 y 6, anteriormente descritas.</p>
<p>V. Conclusiones y Recomendaciones Págs. 8, 15, 43, 44 y 63</p>	<p><b>Para el fortalecimiento de la perspectiva de género es importante que el programa: identifique la problemática del SSE de manera diferenciada por género tomando en cuenta factores de derechos, participación y exclusión; fortalezca la visibilización de las mujeres y su participación en el SSE;</b> generar información cuantitativa desagregada que permita evaluar los impactos en los grupos de mayor</p>	<p>La carencia de información disponible en fuentes oficiales o de otro tipo sobre el Sector Social de la Economía, dificulta no solamente identificar las problemáticas del sector mismo y de sus integrantes, sin poderse precisar la dimensión de su participación en la actividad económica y el número de personas ocupadas, también repercute en la</p>	<p>Generar información cuantitativa desglosada por género de la población atendida por el Pp S-017.</p>

vulnerabilidad; y fortalecer los procesos de empoderamiento de mujeres en el marco de los objetivos del programa.

desagregación por género de indicadores para medir los avances en la promoción de medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades.

## 2. Posición Institucional respecto de la evaluación

La evaluación cumplió con el objetivo de analizar la instrumentación de las políticas públicas de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, proporciona una visión general de la situación actual de las acciones gubernamentales implementadas, aproximación que se fortalece con la valoración que se realiza sobre la alineación, consistencia, pertinencia y medición del desempeño del *Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018* (PFES), y con los hallazgos y recomendaciones que se proponen.

Correspondió al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estar a cargo de la realización de la Evaluación Integral, de conformidad con los artículos 72 y 81 de la *Ley General de Desarrollo Social* y el artículo 52, de la LESS.

## 3. Comentarios específicos

### 3.1 Sobre los resultados de la evaluación.

**3.1.1 Las Áreas de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL** (Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, Dirección General de Análisis y Prospectiva y Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios) consideran lo siguiente:

La SEDESOL coincide con el equipo evaluador sobre la necesidad de establecer una política de instrumentación para el fomento del SSE con un enfoque de escalamiento a través de diversos modelos de intervención, tales como: el acompañamiento a procesos de capacitación, acciones de incubación específica a empresas y posteriormente, el financiamiento a la producción.

Sobre la recomendación “integrar un padrón de población atendida que permita mejorar los mecanismos de focalización del programa y, a través de éste, se contribuya a desarrollar procesos de consolidación de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que incorpore los esquemas de escalamiento progresivo conforme a los tipos y modalidades de apoyo”, es preciso que el evaluador considere que el padrón ya se integra conforme a la normatividad vigente, y que esta información no es condición suficiente para mejorar la focalización del Programa, por lo cual se destaca la importancia de atender, en primera instancia, la recomendación que refiere a la amplitud de la definición de población objetivo y, consecuentemente, armonizar los requisitos de elegibilidad que permitan mejorar los procesos de consolidación con los elementos que ya se señalaron.

Por otro lado, es importante tener presente la aseveración realizada por el equipo evaluador respecto a que “la resectorización de la política pública de fomento al SSE (del Ramo 10 Economía) al Ramo 20 Desarrollo Social, ha tenido implicaciones en el logro de objetivos”. En este sentido, hubiese sido pertinente que el evaluador analizara con mayor profundidad el cambio en el contexto de ejecución del PFES pasando del sector economía a desarrollo social, y en este sentido, emitiera recomendaciones puntuales por realizar en el PFES 2015-2018, bajo la nueva coordinación del sector del ramo 20.

Asimismo, hubiera sido oportuno que el análisis que se presenta en el reporte de resultados de la evaluación incluyera un pronunciamiento del equipo evaluador sobre el efecto que tiene la resectorización del INAES en la definición, tamaño y distribución territorial de las poblaciones potencial y objetivo del programa presupuestario S-017, Programa de Fomento a la Economía Social.

Finalmente, se reconoce la labor realizada por el equipo evaluador respecto a las contribuciones directas e indirectas de los Programas presupuestarios y componentes para la atención de los OSSE, presentadas en los anexos de esta evaluación. No obstante, si bien se establece una sección de Conclusiones y Recomendaciones, estas últimas no muestran de manera concreta las modificaciones que se deberían implementar en el PFES 2015-2018, principalmente en lo relacionado a los aspectos de coordinación entre dependencias que podrían contribuir incidir a la atención de la problemática que enfrenta el SSE.

### **3.1.2 Comentarios del INAES sobre los resultados de la evaluación**

La mayor parte de los hallazgos y recomendaciones que plantea el evaluador derivan del análisis realizado para valorar los aspectos de pertinencia en la instrumentación y medición del desempeño del PFES 2015-2018.

Son apropiados los señalamientos que se formulan para ciertos indicadores establecidos para la medición del desempeño del PFES 2015-2018, pero la completa atención de tales recomendaciones queda sujeta a que la SHCP autorice, en los casos que se requiera, la modificación de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través de la emisión de los lineamientos correspondientes.

De igual manera, el planteamiento de que el INAES realice las gestiones procedentes para ampliar su estructura programática, está supeditado a la valoración de la SHCP para determinar si autoriza que se modifique la integración de la estructura programática de este órgano desconcentrado.

Aunque se cuenta con padrones de beneficiarios por ejercicio fiscal del programa presupuestario (Pp) S-017 Programa de Fomento a la Economía Social, se considera conveniente la integración de un padrón de población atendida consolidado del período que lleva operando el programa, que agregue la información de los OSSE apoyados por las dos unidades responsables (UR) de su operación, de los años que corresponda a cada UR, y proporcione elementos para mejorar los mecanismos de focalización de los apoyos y procesos de consolidación de los OSSE.



Por otra parte, resulta anticipado que se recomienda la reducción del número de criterios territoriales considerados para definir la integración de la población objetivo del Pp S-017, así como la cobertura del mismo, establecidos en las *Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2017*. Este año, los criterios recién serán aplicados.

Respecto al fortalecimiento de la perspectiva de género que incluye el PFES 2015-2018, la carencia de información disponible en fuentes oficiales o de otro tipo sobre el Sector Social de la Economía, dificulta no solamente identificar la problemáticas del sector mismo y de sus integrantes, sin poderse precisar la dimensión de su participación en la actividad económica y el número de personas ocupadas, también repercute en la desagregación por género de indicadores para medir los avances en la promoción de medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades.

En el apartado de *Mecanismos para Medir la Cobertura e Impacto de la Política de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía 2016*, el evaluador propone algunos indicadores adicionales relacionados con el cumplimiento de los objetivos 1 y 5 del PFES 2015-2018. Los indicadores propuestos serán valorados, pero corresponde a la SEDESOL y el INAES la definición de nuevos indicadores, así como de su método de cálculo y las fuentes de información que habrán de utilizarse para la medición de los mismos.

### 3.2 Sobre el proceso de la evaluación

No obstante que se da un cumplimiento general de los objetivos, la naturaleza de integral y el alcance de la evaluación, se considera que se requería de un mayor plazo de ejecución. Lo que habría permitido al evaluador realizar un análisis más amplio de los antecedentes, la planeación e instrumentación de las políticas públicas de fomento al Sector Social de la Economía.

En los términos de referencia de la evaluación integral, se debe establecer una clara distinción de los instrumentos de planeación estratégica, como el PFES 2015-2018, respecto de los programas de carácter operativo vinculados a la instrumentación de las políticas públicas.

Durante la ejecución de la evaluación, se desarrolló un proceso de retroalimentación, a través de reuniones de trabajo entre el equipo evaluador y personal encargado del CONEVAL, INAES y áreas técnicas de la SEDESOL (Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, Dirección General de Análisis y Prospectiva y Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales), en las que se expusieron los avances y resultados de la evaluación.

### 3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador

**Las Áreas de la Subsecretaría de SEDESOL** consideran que el equipo evaluador realizó un trabajo adecuado de análisis, mismo que cumplió con los elementos señalados en los

Términos de Referencia y mostró una buena disposición para analizar los comentarios realizados por el INAES y por las áreas de la SEDESOL, lo que favoreció un adecuado proceso de retroalimentación.

Asimismo, **el INAES** considera que el equipo evaluador realizó un reconocible esfuerzo por analizar la instrumentación de las políticas públicas de fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, que abarcó el examen y valoración del marco normativo, instrumentos de planeación, programas operativos y mecanismos de medición del desempeño, contenidos en la información proporcionada por las unidades responsables y otras fuentes consultadas por su cuenta, para concluir su trabajo con los hallazgos y recomendaciones que propone.

### 3.4 Sobre la institución coordinadora

El CONEVAL realizó una coordinación adecuada de la ejecución de la evaluación, con la organización de reuniones de trabajo y un oportuno seguimiento de los avances.

No obstante, **las Áreas de la Subsecretaría** consideran que hubiese sido deseable una coordinación conjunta en todo el proceso entre el CONEVAL y la SHCP, ya que al ser un Programa derivado del PND 2013-2018 el que se está evaluando, el contar con una retroalimentación desde ambos puntos de vista hubiese permitido analizar las posibles modificaciones en el PFES 2015-2018; así como en el diseño y evaluación de política pública y el enfoque de planeación y presupuestación nacional, para contar con una instrumentación efectiva de las recomendaciones.