



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

Diagnóstico del Programa de Fomento a
la Economía Social

Julio 2015

Presentación

El presente diagnóstico se enmarca en las disposiciones de los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social, en los que se establece la obligación de los programas de reciente ampliación o modificación sustantiva de elaborar un diagnóstico que señale las causas que justifiquen la adecuación.

En este sentido, derivado del enfoque del proceso de programación y presupuestación 2016, establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se ha realizado una revisión del gasto público con el fin de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 sea elaborado con una visión de incrementar la eficiencia, priorizar los apoyos a los programas sociales y productivos, así como continuar con el impulso a la inversión y cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y aquellos de los programas que derivan del mismo. La Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 emitida por la SHCP establece la Fusión del Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y el Programa de Opciones Productivas del Ramo 20 (Desarrollo Social), en el Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social.

Con esta fusión de programas se promueve que las personas en situación de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas que les permitan desarrollar proyectos sustentables y productivos para generar empleos y mejorar sus ingresos a través de esquemas asociativos. Estos empleos a su vez les permitirán alcanzar un nivel de vida digno al convertirse en una fuente sustentable de ingresos. Para lograr este cometido, se busca que 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 oportunidades económicas que les permita generar ingresos suficientes para salir de esa situación de pobreza y tener acceso efectivo a los derechos sociales.

Desde que se inició la elaboración de los diagnósticos de los programas sociales que están bajo la responsabilidad de la SEDESOL o de alguno de sus organismos sectorizados, se planteó la necesidad de que la creación o permanencia de un programa público debe estar sólidamente fundamentada en la identificación, caracterización y cuantificación del problema que éste busca resolver, para lo que se debe procurar utilizar fuentes de información oficial, tales como aquellas provistas por el INEGI, entre otras.

Siguiendo dicho precepto, el presente diagnóstico presenta un análisis del problema público que busca resolver el Programa de Fomento a la Economía Social, esto es: **Las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la**

economía conformados por personas en situación de pobreza, enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral.

El objetivo primordial del documento es brindar información útil para una mejor comprensión de los principales retos que deben enfrentarse con el fin de impulsar la inclusión productiva y laboral de manera organizada de las personas en condición de pobreza. Con este diagnóstico, la SEDESOL contribuye a la tarea de analizar la información estadística disponible sobre el desarrollo social de los ciudadanos, con el fin de desarrollar políticas públicas que tengan mayor efectividad y estén dirigidas a los estratos de población donde se presentan las mayores necesidades, aquella económica y socialmente vulnerable, es decir, a las personas en condición de pobreza.

El sustento normativo para la elaboración del presente escrito se encuentra en los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social, publicados en el DOF el 7 de mayo de 2009, en los que se establecen los elementos mínimos que se deben observar en la elaboración de los diagnósticos de los programas sociales a cargo de la SEDESOL y de sus organismos sectorizados. Además se cumplen con los “Elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PPEF)2016” emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Introducción

El presente diagnóstico identifica como el problema que busca atender el Programa de Fomento a la Economía Social es que “las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral.” Asimismo se discuten las causas que dicha problemática genera y los efectos que provoca. De esta manera, el presente estudio permite definir, identificar y cuantificar la población potencial y la población objetivo del programa

Adicionalmente, en la elaboración de este diagnóstico se cumple con los elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PPEF) 2016. El presente diagnóstico es un instrumento de planeación estratégica, que tienen por objeto orientar a la SEDESOL como entidad a cargo del Programa de Fomento a la Economía Social en la estructura programática a emplear para el PPEF 2016, para el logro de resultados en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

El documento se compone de seis secciones. En la primera sección se abordan los antecedentes del Programa para el Fomento a la Economía Social, destacando las aportaciones de los programas presupuestarios que se fusionan; en la segunda se presenta la justificación de la fusión así como la alineación del Programa de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática; en la tercera se identifica y describe el problema que atiende el programa, sección en la que se destaca el árbol del problema; en seguida, en la cuarta sección se presentan los objetivos del Programa; en tanto en la quinta sección, de acuerdo con el problema definido, se cuantifica y caracteriza a las poblaciones potencial y objetivo del programa. En la quinta sección además se presentan consideraciones relacionadas con el padrón de beneficiarios y al mecanismo unificado de identificación de la población objetivo a través del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE). Finalmente, se presentan las consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa.

Contenido

Presentación	2
Introducción	4
Contenido	5
I. Antecedentes	6
I.1 Situación del problema o necesidad de política pública	6
I.2 Acciones que se han realizado para la atención del problema bajo una perspectiva de política pública	6
II. Justificación y alineación	9
II.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	9
II.2 Ley de la Economía Social y Solidaria	10
II.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)	10
II.4 Programa de Fomento a la Economía 2015-2018	11
II.5 Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Programa Sectorial)	12
II.6 Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018	12
II.7 Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018	13
III. Identificación y descripción del problema	15
III.1.- Definición del problema	15
III.2.- Árbol del problema	16
IV. Objetivos del programa	18
IV.1.- Árbol del objetivo	19
IV.2.- Definición de los objetivos	20
V. Cobertura y focalización	21
V.1.-Caracterización y cuantificación de la población potencial	21
V.2.- Caracterización y cuantificación de la población objetivo	26
V.3 Revisión y actualización de la población potencial y objetivo	30
V.4.- Padrón de beneficiarios	30
VI. Consideraciones para la integración de la matriz de indicaciones para Resultados	36

I. Antecedentes

I.1 Situación del problema o necesidad de política pública

En los últimos años en México se ha avanzado en el abatimiento de la mayoría de las carencias sociales consideradas en la medición de la pobreza. No obstante, prevalece el reto de que las personas puedan encontrar o generar fuentes sustentables de ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades mínimas y acceder al disfrute de sus derechos sociales. Esto se refleja en el hecho de que de acuerdo con el más reciente informe de Medición de la Pobreza en México 2014 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), entre 2012 y 2014 el porcentaje de población en pobreza subió de 45.5 a 46.2 por ciento (la población en pobreza aumentó de 53.3 a 55.3 millones de personas), la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y a la línea de bienestar crecieron de 20% a 20.6% y de 51.6% a 53.2% respectivamente; mientras el número de carencias promedio de la población en pobreza se redujo en dicho lapso de 2.4 a 2.3.

Las personas en condición de pobreza enfrentan de manera más aguda problemas en cuanto a sus posibilidades de organizarse y generar proyectos productivos con el fin de mejorar sus ingresos. Por esto, aun cuando existen acciones públicas que inciden directamente en la reducción de las carencias en alimentación, salud, educación, calidad y espacios así como servicios básicos en las viviendas, entre otras, es indispensable que las personas cuenten con opciones de inclusión productiva que les permitan empleos y un nivel de ingreso suficiente para salir de su situación de pobreza y no depender de dichas acciones gubernamentales. En este marco, el impulso a acciones que fortalezcan las iniciativas de las personas en situación de pobreza busca que éstas se organicen y participen activamente en su desarrollo. La organización de las personas en situación de pobreza con fines productivos lleva a destacar el papel fundamental del sector social de la economía. Por ello en esta sección se repasa brevemente el contexto de los programas públicos que han buscado tanto el fomento de las opciones productivas como el sector social de la economía como medios a través de los cuales las personas pueden mejorar sus condiciones de vida.

I.2 Acciones que se han realizado para la atención del problema bajo una perspectiva de política pública

a) Relacionadas con el sector social de la Economía

El Sector Social de la Economía (SSE), conformado por organismos y empresas de naturaleza distinta a las tradicionalmente adscritas al sector público y al privado, ha demostrado en el mundo su efectividad para generar sociedades más equitativas y ciudadanías participativas. Los principios y valores que integran ese sistema de relaciones económicas y sociales son los marcos para realizar ejercicios sociales de desarrollo local

efectivo. Dado el proceso histórico de nuestro país, este sistema no está presente en la magnitud e importancia que en otros sitios del mundo representa. El fortalecimiento del SSE a través de las prácticas de Economía Social, su crecimiento y desarrollo son elementos fundamentales para el desarrollo de una sociedad más equitativa e inclusiva.

En ese sentido, la Ley de la Economía Social y Solidaria establece la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) cuyo objeto es instrumentar políticas públicas de fomento al SSE, con el fin de fortalecerlo y consolidarlo como uno de los pilares de desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos de éste. Para favorecer las condiciones para el crecimiento y consolidación del sector social, el Instituto queda a cargo del Programa de Fomento a la Economía Social (PFES).

Paralelamente a lo anterior, el 4 de diciembre de 1991, se estableció el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES), con el propósito fundamental de orientar e impulsar el desarrollo productivo de campesinos, indígenas y grupos urbanos, a través de acciones coordinadas de la Federación, los estados y los municipios, con la participación de los sectores social y privado; instrumento por medio del cual fue creado el órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad, que tendría a su cargo la elaboración y la coordinación de la ejecución de dicho Programa.

Desde su creación, el FONAES ha sido el referente institucional más próximo y natural de las entidades y organismos del SSE, tendencia que se hizo aún más consistente, a raíz de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, nueve años después, el 30 de noviembre de 2000, de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por medio de la cual se adiciona una fracción X bis al artículo 34; con esta adición se le confirió a la Secretaría de Economía la facultad de coordinar y llevar a cabo la política nacional para el fomento de empresas que asocien a grupos de escasos recursos.

Cabe destacar, por último que, por reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicadas el 6 de marzo de 2001, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad pasó a ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía y que en términos del artículo 48 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 2002, la citada Coordinación asumió, entre otras, la atribución de elaborar y desarrollar el Programa denominado FONAES, en términos de sus Reglas de Operación, todo lo cual la ha dotado del andamiaje institucional para ampliar su cobertura de servicio en prácticamente todo el territorio nacional.

Los procesos descritos se unificaron a partir de la publicación del Decreto del 7 de junio de 2013, donde se ordena la transformación de la Coordinación General del FONAES, en

el INAES. De igual manera, las disposiciones de la LESS definen al INAES como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, el cual contará con autonomía técnica, operativa y de gestión, asumiendo las funciones e integrándose con los recursos financieros, materiales y humanos que estaban asignados a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

b) Relacionadas con la generación de opciones productivas para la población en condición de pobreza

Se considera que la vía más efectiva para superar la pobreza es construyendo oportunidades productivas a través de los programas públicos. Por ello, es necesario fortalecer las acciones que permitan a la población mexicana en situación de desventaja invertir sus recursos, iniciativas y capacidades emprendedoras en proyectos productivos.

En ese sentido, el surgimiento de emprendimientos de micro y pequeña escala en ciertos contextos puede ser considerada como una puerta de salida de las trampas de pobreza y desigualdad prevalecientes en el medio rural; sin embargo, los pequeños productores cuentan con limitadas capacidades para generar ingresos autónomos debido a la escasa formación de capital humano, los inadecuados medios de producción, el bajo nivel de activos productivos, así como a un entorno económico, normativo e institucional desfavorable, como la participación de intermediarios sin regulación que han provocado clientelismos, abusos y manipulación de los recursos, mismos que suelen por ello no arribar a las poblaciones y comunidades que más lo requieren.

El Programa de Opciones Productivas (POP) está dirigido a personas, cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales u organizaciones de productoras y productores (que podrían constituirse en organismos o empresas del SSE) que cuenten con iniciativas productivas.

Además, en el rediseño del Programa se ha propuesto impulsar los siguientes elementos:

- i. Vincular al Programa Opciones Productivas con los beneficiarios de PROSPERA y del Programa de Apoyo Alimentario;
- ii. Seleccionar los apoyos con base a un criterio territorial. Esto implica lograr una masa crítica de producción que, permita acceso a mercados.
- iii. Facilitar los vínculos entre las localidades rurales y las ciudades pequeñas o medianas en relación a vocaciones productivas complementarias y encadenamientos productivos campo-ciudad.
- iv. Generar componente de asistencia técnica que acompañe de manera permanente, es decir, durante todo el ciclo de vida a los proyectos productivos apoyados;
- v. Garantizar que los apoyos recibidos se complementen con otros a los que tenga acceso la población en pobreza y que esa complementariedad cubra los requisitos

mínimos para que el proyecto sea sustentable y sostenible (a tiempo y de calidad); y

- vi. Establecer mecanismos de empoderamiento de la población en pobreza de tal manera que coadyuven a que los proyectos presentados, surjan genuinamente de ella.

Así, en lo planteado anteriormente se encuentran importantes coincidencias, complementariedades y posibles sinergias entre el INAES y el POP, por lo que en el siguiente apartado se presentan los puntos que justifican su fusión como mecanismo para fortalecer la política pública.

II. Justificación y alineación

La definición de objetivos, que supone la reversión del árbol del problema sobre las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral, encuentra consistencia con los compromisos nacionales del Gobierno de la República en marcos en la legislación nacional y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018, para generar condiciones que permitan a las y los mexicanos que presentan mayor vulnerabilidad, tener un acceso a opciones productivas que generen empleo e ingresos que se puedan sostener en el largo plazo para alcanzar un nivel de vida digno.

A continuación se presentan los instrumentos normativos con los cuales el Programa de Fomento a la Economía Social mantiene correspondencia.

II.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Uno de los principales instrumentos en la legislación mexicana para garantizar el ejercicio de los derechos, así como, la primera referencia sobre los compromisos en materia de fomento a la economía social se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 25. Este artículo estipula el papel del Estado como principal rector del desarrollo nacional.

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional [...]

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se **apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social** y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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 socialmente necesarios.

II.2 Ley de la Economía Social y Solidaria

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende la **Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía**, la cual tiene como objetivos:

1. Establecer **mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la Actividad Económica del Sector Social de la Economía**, y
2. 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.

II.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)

De acuerdo con el marco constitucional y legal, le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, así como para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. Por lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, al que se sujetan obligatoriamente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es la base para la elaboración de los programas necesarios para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos para la presente Administración. A esto obedece que el PND tenga como Objetivo general llevar a México a su máximo potencial.

En ese sentido, el PND destaca que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, asimismo señala que:

“Hoy, México requiere una política moderna de fomento económico en sectores estratégicos. No se puede ignorar el papel fundamental que juegan los gobiernos al facilitar y proveer las condiciones propicias para la vida económica de un país. Respetar y entender la delimitación entre actividad privada y gobierno, no significa eludir el papel fundamental que el Estado debe desempeñar en crear las condiciones propicias para que florezcan la creatividad y la innovación en la economía, y se fortalezcan las libertades y los derechos de los mexicanos.” (PND 2013-2018)

La Meta IV México Próspero busca, a través de una política de fomento económico que tiene el fin de crear un mayor número de empleos, **desarrollar los sectores estratégicos del país y generar más competencia y dinamismo en la economía**. Se buscará incrementar la productividad de los sectores dinámicos de la economía mexicana de manera regional y sectorialmente equilibrada. Para ello, se fortalecerá el mercado interno, se impulsará a los emprendedores, se fortalecerán las micro, pequeñas y medianas empresas, y se fomentará la economía social a través de un mejor acceso al financiamiento.

La vinculación con la Meta Nacional IV se presenta a continuación:

Meta Nacional IV. México Próspero.

- **Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país Promover**
 - **Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.**

II.4 Programa de Fomento a la Economía 2015-2018

El Instituto Nacional de la Economía Social elaboró el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, reglamentario del artículo 46 de la Ley de Fomento a la Economía Social y Solidaria cuyo objetivo será atender iniciativas productivas del sector social de la economía mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de organismos del sector y la participación en esquemas de financiamiento social.

Particularmente el Programa de Fomento a la Economía Social se alinea a los objetivos:

Objetivo 1. Visibilización del Sector Social de la Economía como un factor clave en el desarrollo económico del país

- Estrategia 2.1. Promover la visibilización 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

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

II.5 Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Programa Sectorial)

La Secretaría de Desarrollo Social elaboró el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 que recupera las aspiraciones enunciadas en el PND respecto a la necesidad de que las personas en situación de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas que les permitan desarrollar proyectos que generen empleos e ingresos que se puedan sostener en el largo plazo y que les permitan alcanzar un nivel de vida digno. Para lograr este cometido, se busca que 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.

Para alcanzar estos propósitos, el Programa Sectorial también prevé como uno de sus objetivos:

Objetivo 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

- Estrategia 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.

II.6 Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018

La Secretaría de Economía tiene la misión de impulsar a los emprendedores y las empresas del sector social y privado. Para cumplir con su misión en tiempo y forma, la Secretaría elaboró el Programa de Desarrollo Innovador 2013- 2018, en el cual reúne las metas y objetivos de todo el sector económico del país y establece los mecanismos y programas necesarios para lograrlos. En este sentido, el Instituto de Fomento a la Economía Social, contribuye al objetivo 3 del Programa de Desarrollo Innovador, como se puede observar en el siguiente esquema:

Objetivo 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los Organismos del Sector Social de la

- Estrategia 3.6 Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía

II.7 Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018

Finalmente, es posible observar la contribución del Programa con la Estrategia Transversal Democratizar la Productividad a través del Programa para Democratizar la Productividad.

Conforme el Plan Nacional de Desarrollo, Democratizar la Productividad implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Así, uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.

La alineación del Programa de Fomento a la Economía Social con el programa transversal para Democratizar la Productividad se puede observar a continuación.

Estrategia I (PND). Democratizar la Productividad

- Línea de acción. Fomentar la generación de fuentes de ingreso sostenibles, poniendo énfasis en la participación de la mujer en la producción en comunidades con altos niveles de marginación.

Programa Transversal: Programa para Democratizar la Productividad

- Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país

A continuación se presenta una tabla con la contribución del Programa de Fomento a la Economía Social con los objetivos de carácter nacional y sectorial. Asimismo, se destaca la alineación oficial del programa con base en su estructura programática (Meta Nacional 4.8, Objetivo Sectorial 6.1):

Alineación de los Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social con los objetivos nacionales y sectoriales

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 (Programa especial)	Estrategia Transversal	Programa de Fomento a la Economía Social
<p>Meta Nacional IV.</p> <p>“México Próspero”</p> <p>Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.</p>	<p>Objetivo 6</p> <p>Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.</p>	<p>Objetivo 3</p> <p>Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía.</p>	<p>Objetivo 3</p> <p>Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.</p>	<p>I. Democratizar la Productividad</p>	
<p>Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.</p>	<p>Estrategia 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.</p>	<p>Estrategia 3.6 Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía.</p>	<p>Estrategia 3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de Organismos del Sector Social de la Economía.</p>	<p>Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país</p>	

Los antecedentes del INAES y del POP, la definición de objetivos, que supone la reversión del árbol de problemas sobre las personas en condición de pobreza, así como organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral, encuentran coincidentemente consistencia con los compromisos nacionales del Gobierno de la República enmarcados en la legislación nacional y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018, para generar condiciones que permitan a las y los mexicanos que presentan mayor vulnerabilidad, tener un acceso a opciones productivas que generen empleo e ingresos que se puedan sostener en el largo plazo para alcanzar un nivel de vida digno.

Con base en el análisis de las coincidencias entre el POP y el INAES la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó modificaciones a la Estructura Programática a

emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de 2016. Entre estas modificaciones se encuentra la fusión de los Pp S017 Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y S054 Programa de Opciones Productivas, en el Programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social.

La SHCP añade en su análisis que uno de los elementos más lacerantes de la pobreza es la falta de ingreso para poder cubrir las necesidades mínimas que permitan un nivel de vida digno. Por esto, aun cuando existen acciones públicas que inciden directamente en la reducción de las carencias sociales en alimentación, salud y educación, entre otras, es indispensable que las personas cuenten con un nivel de ingreso que les permita salir de su situación de pobreza y paulatinamente, abandonar la dependencia de las acciones gubernamentales.

Actualmente el S054 Programa de Opciones Productivas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, se encarga de promover la generación de proyectos productivos sustentables de personas cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de bienestar, integradas en grupos sociales u organizaciones de productores, mediante la dotación de activos productivos y la prestación de servicios de asistencia técnica y acompañamiento, a fin de contribuir a mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos sustentables.

Por su parte el Pp S017 Programa de Fomento a la Economía Social de la Secretaría de Economía, tiene como objeto el fomentar el sector social de la economía a través de desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y de gestión, así como la formación de capital y comercialización del sector social de la economía, para considerarlo y visibilizarlo como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera.

En este contexto, con la fusión de estos programas se promueve 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 que 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.

III. Identificación y descripción del problema

III.1.- Definición del problema

La Secretaría de Desarrollo Social tiene como finalidad contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus

derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos, en pobreza, marginación o rezago social.

Uno de los elementos más lacerantes de la pobreza es la falta de ingreso para poder cubrir las necesidades mínimas que permitan un nivel de vida digno. Por esto, aun cuando existen acciones públicas que inciden directamente en la reducción de las carencias en alimentación, salud y educación, entre otras, es indispensable que las personas cuenten con un nivel de ingreso que les permita salir de su situación de pobreza y no depender de dichas acciones gubernamentales.

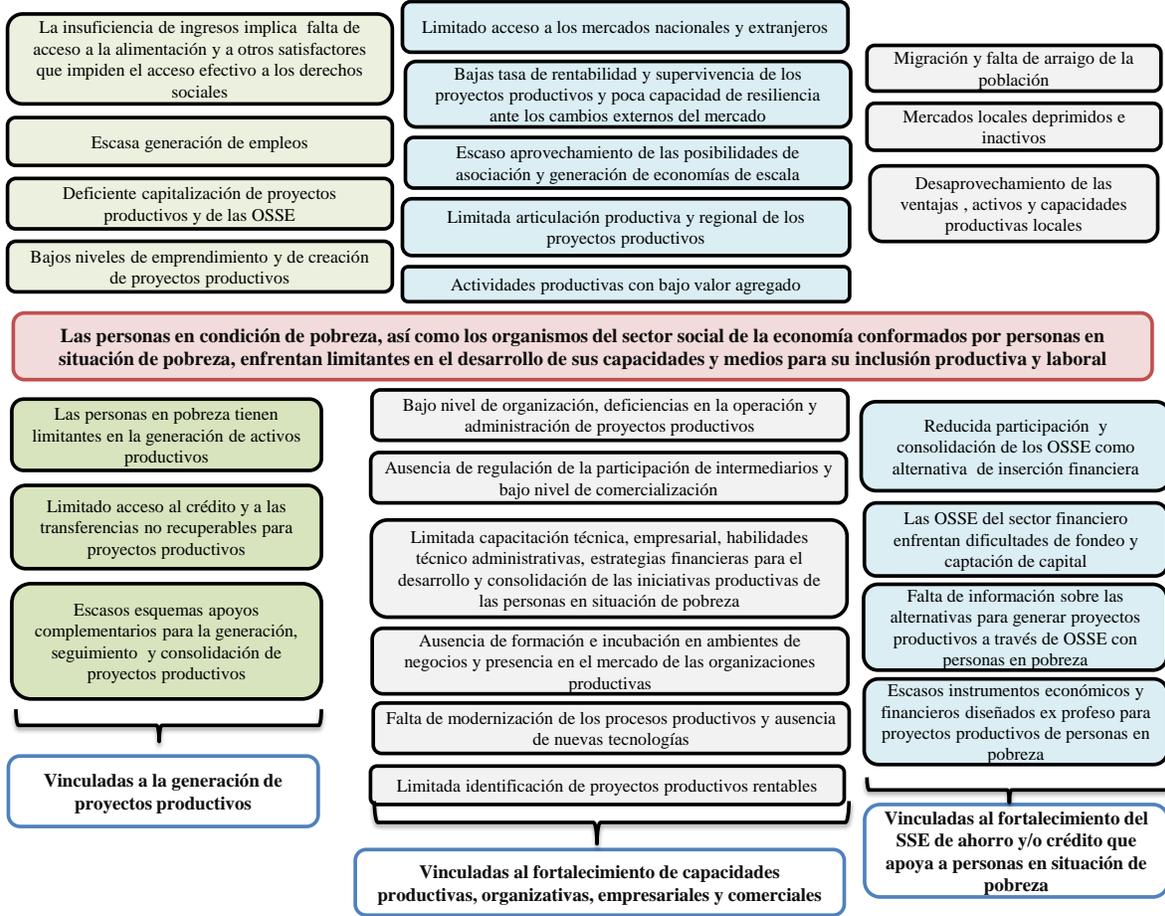
La propuesta de fusión de los programas de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y de Opciones Productivas del Ramo 20 (Desarrollo Social), en el Programa de Fomento a la Economía Social ha definido, mediante la Metodología del Marco Lógico que el problema que busca atender es el siguiente:

“Las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral.”

III.2.- Árbol del problema

El árbol del problema es una herramienta que ilustra las causas y efectos del problema que busca atender un programa social. El árbol del problema del Programa de Fomento a la Economía Social se muestra en la siguiente figura:

Figura 1. Árbol del Problema



De acuerdo con esta herramienta, el principal problema de las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, es que enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral derivada de tres grupos de causas principales: i) vinculadas a la generación de proyectos productivos; ii) vinculadas al fortalecimiento de capacidades productivas, organizativas, empresariales y comerciales y ; iii) vinculadas al fortalecimiento del sector social de la economía de ahorro y/o crédito que apoya a las personas en condición de pobreza.

Mientras que los efectos más importantes del problema son los siguientes: i) la insuficiencia de ingresos implica falta de acceso a la alimentación y a otros satisfactores que impiden el acceso efectivo a los derechos sociales derivado de la baja generación de empleos, emprendimientos y proyectos productivos; ii) el limitado acceso a los mercados nacionales y extranjeros ligado a las bajas tasas de rentabilidad y supervivencia de los

proyectos productivos y poca capacidad de resiliencia ante los cambios externos del mercado y iii) migración y falta de arraigo de la población asociadas a mercados locales deprimidos e inactivos y al desaprovechamiento de las ventajas , activos y capacidades productivas locales.

De acuerdo con el árbol del problema, las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral debido a las siguientes causas.

Primero, porque cuentan con escasos esquemas apoyos complementarios para la generación, seguimiento y consolidación de proyectos productivos; aunado al limitado acceso al crédito y a las transferencias no recuperables para proyectos productivos; situaciones que en conjunto, limitan generación de proyectos productivos en este grupo de población.

Segundo, en el grupo de población referido existe una limitada identificación de proyectos productivos rentables, falta de modernización de los procesos productivos y ausencia de nuevas tecnologías, se carece en general de formación e incubación en ambientes de negocios y de presencia en el mercado de las organizaciones productivas. También persiste una limitada capacitación técnica, empresarial, y relacionada con el desarrollo de habilidades técnico administrativas y estrategias financieras para el desarrollo y consolidación de las iniciativas productivas de las personas en situación de pobreza. Adicionalmente se observa que se requiere regular la participación de intermediarios pues las iniciativas productivas se acompañan de un bajo nivel de comercialización. De esta manera, este segundo grupo de causas se concreta en el bajo nivel de organización, deficiencias en la operación y administración de proyectos productivos de las personas en condición de pobreza.

Tercero, son escasos los instrumentos económicos y financieros diseñados ex profeso para proyectos productivos de personas en pobreza así como falta de información sobre las alternativas para generar proyectos productivos a través de organismos del sector social de la economía (OSSE). Por otra parte, los OSSE del sector financiero enfrentan dificultades de fondeo y captación de capital lo que a su vez se manifiesta en la reducida participación y consolidación de los OSSE como alternativa de inserción financiera.

IV. Objetivos del programa

Para contribuir a un adecuado diseño de la alternativa de solución a la problemática, en el presente apartado se muestra el árbol de objetivos a partir del cual se podrán identificar los objetivos con los que la Secretaría de Desarrollo Social, puede contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza. Ello como una de las tareas fundamentales de la política de desarrollo social en México.

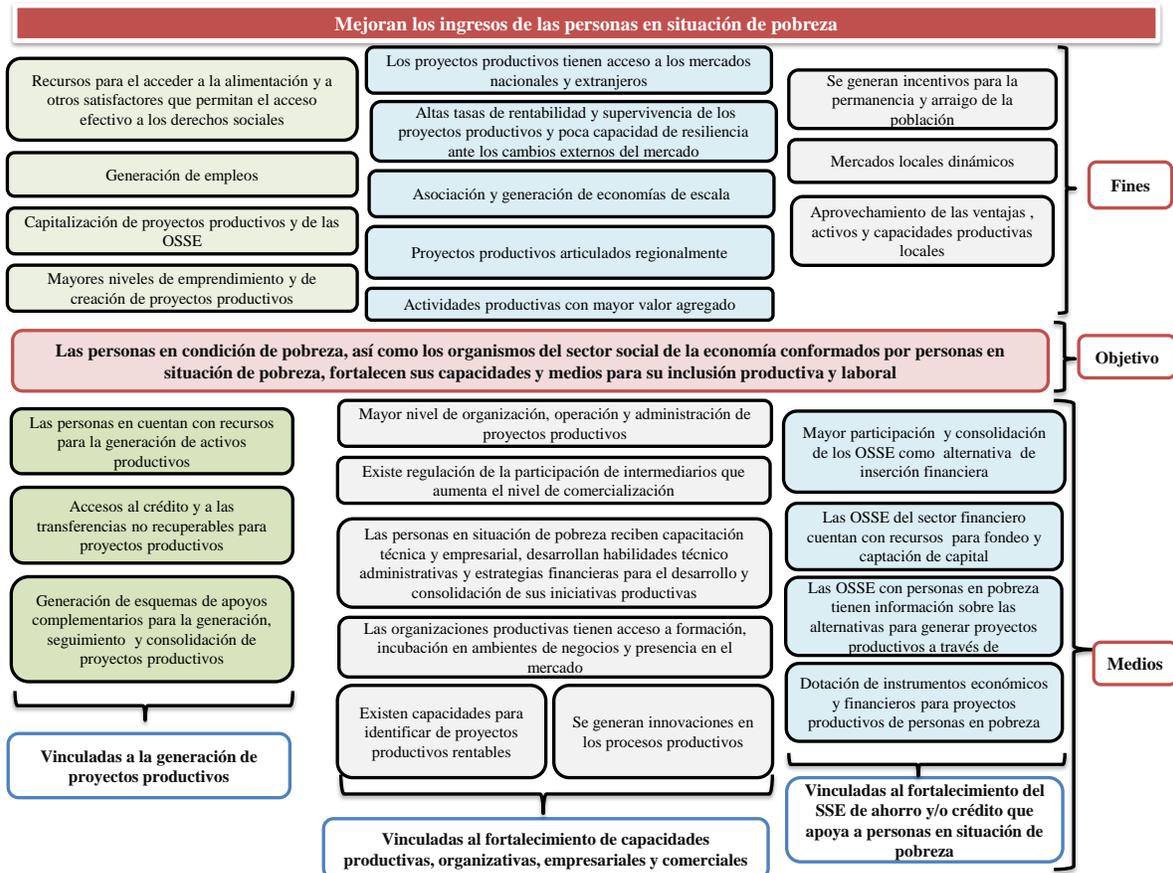
Derivado de la construcción y análisis del árbol de problemas, es posible esquematizar las diferentes relaciones causales entre medios y fines para posteriormente definir aquellos medios que conforme los ámbitos de competencia de la Sedesol son factibles de implementar a través de un programa presupuestario.

Para poder contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, es necesario reforzar las acciones dirigidas al fortalecimiento de las capacidades y medios de las personas en situación de pobreza con iniciativas productivas y organismos del sector social de la economía que propicien su inclusión productiva y laboral. De este modo, la intervención pública tiene como propósito fortalecer las capacidades y medios de las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza para su inclusión productiva y laboral. Lo anterior, se ilustra en el siguiente árbol de objetivos.

IV.1.- Árbol del objetivo

En este apartado se presenta el Árbol del objetivo desarrollado con base en la Metodología del Marco Lógico y partiendo del Árbol del problema ya presentado. En el Árbol del objetivo se identifica el objetivo del Programa de Fomento a la Economía Social, los medios para lograrlo y los fines a los que contribuye.

Figura 2. Árbol del Objetivo



IV.2.- Definición de los objetivos

La formulación y cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de capacidades y medios para la inclusión productiva y laboral de las personas en situación de pobreza, hace imperativo que el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se enfoque en el fortalecimiento de las mismas.

En razón de lo anterior el objetivo central del Programa de Fomento a la Economía Social es el fortalecimiento de las capacidades y medios de las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza para su inclusión productiva y laboral.

- **Objetivo general:**

Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través del fortalecimiento de sus capacidades y medios que propicien su inclusión productiva y laboral.

- **Objetivo específico:**

Fortalecer las capacidades y medios de las personas en condición de pobreza así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza para su inclusión productiva y laboral.

V. Cobertura y focalización

V.1.-Caracterización y cuantificación de la población potencial

La población potencial de un programa público es aquella que presenta el problema que la política pública busca resolver. Considerando esta definición, en el presente documento define a la **Población potencial** del Programa de Fomento a la Economía Social como **Personas en condición de pobreza constituidas o no en organismos del sector social de la economía**.

Por su parte, la **Población objetivo** se define como el subconjunto de la población potencial que el programa público se propone atender en el corto o mediano plazo, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales existentes. Es frecuente que las limitaciones mencionadas sean relevantes, de tal suerte que la población objetivo es más pequeña que la población potencial, sin embargo no se excluye la posibilidad de que la población objetivo sea la misma que la población potencial. Además, para definir la población objetivo se debe considerar la capacidad operativa con la que se cuenta para atender el problema.

La identificación de las poblaciones potencial y objetivo de los programas sociales a cargo de la SEDESOL o de sus organismos sectorizados deben considerar la normatividad emitida por el CONEVAL en los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, que dispone la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal APF, para identificar a las personas o grupos de personas en situación de pobreza mediante la selección de alguno de los siguientes criterios o una combinación de los mismos:

- a) Criterios asociados al bienestar económico.
- b) Criterios asociados a las carencias sociales.
- c) Criterios asociados al contexto territorial.

Estos lineamientos establecen que las dependencias y entidades deberán elegir los programas de desarrollo social que ejecuten el método de identificación de personas en situación de pobreza que guarde mayor consistencia con los objetivos, propósitos y acciones del mismo, de conformidad con los criterios provistos en esta normatividad (en el caso de la SEDESOL se ha incorporado el uso del SIFODE como una de las principales herramientas de focalización).¹ En relación a esta normatividad, cabe señalar que la definición de la población potencial comprende criterios asociados al bienestar económico y a las carencias sociales que en conjunto determinan la condición de pobreza de las personas. El indicador de pobreza da cuenta de las personas que no tienen recursos monetarios para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos, equivalente al valor de la línea de bienestar, y que no ejercen al menos uno de sus derechos sociales (presentan al menos una carencia, ya sea rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad, espacios y servicios en las viviendas y carencia por acceso a la alimentación). En la definición de la población potencial se reconoce que las limitaciones que enfrentan las personas en pobreza, tanto en la dimensión de ingresos (bienestar económico), como en la de derechos sociales, también se acompañan de limitantes en la búsqueda del desarrollo de sus capacidades y medios para lograr su inclusión productiva y laboral.

Por su parte, es importante destacar la relevancia del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), el cual tiene como objetivo la focalización de participantes para la atención por parte de los programas sociales a través de la integración de información socioeconómica, modelos de evaluación y la contribución al establecimiento de criterios de intervención para la atención de los beneficiarios.

Los programas a cargo de la Secretaría, así como de los órganos administrativos desconcentrados, entidades que forman parte del Sector y aquellos de la Administración Pública Federal que participen en alguna estrategia del Gobierno Federal relativa al desarrollo social que les hubiese sido mandatada, estarán adheridos al SIFODE de manera automática y obligatoria. Además, podrán adherirse de manera voluntaria programas que así lo requieran a través de los instrumentos jurídicos preestablecidos por la SEDESOL, para lo cual deberán llenar el Registro para la Adhesión al SIFODE.

¹ En la SEDESOL, el Sistema de Información para el Desarrollo (SIFODE), que es una base de datos que integra las carencias sociales de los hogares y al ser obligatorio el uso de este programa, permite la actualización y seguimiento de los datos de los beneficiarios, lo cual implica una mayor planeación de la política social, pues se identificará con mayor precisión a la población objetivo y se evitará la duplicidad de los apoyos, que es una gran demanda ahora con los presupuestos base cero.

El Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) permite a la Administración Pública recuperar la planeación de la política social y lograr una intervención a nivel de hogares, esfuerzo reconocido como histórico por organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación “por reconducir la política social al darle un enfoque de derechos y lograr una eficiencia progresiva en el uso de los recursos”.

El SIFODE identifica a la población a atender por los programas sociales con datos que se almacenan en un solo Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS), en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Así, el SIFODE aporta información para determinar la situación de las personas en términos de sus carencias sociales y bienestar económico, además de las dependencias que deberán atenderlas. El SIFODE reconduce la política social, a la cual le otorga un enfoque de derechos y que permitirá la eficacia progresiva en el uso de los recursos.

Con la identificación de las personas en situación de pobreza a través del SIFODE, así como aquellas que reúnan las características para ser atendidas por el Programa de Fomento a la Economía Social, se podrá planear y programar su atención.

La identificación de las personas en situación de pobreza se hace a través del Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE). Se aplica el modelo de elegibilidad e intervención a través de: a) Identificación de la intensidad de las carencias por beneficiario. b) Georreferenciación de la ubicación de sus hogares. y; c) Se establece una ruta crítica para atención de los programas de acuerdo a intensidad y problema carencial del beneficiario.

Considerando lo anterior, para efectos del presente diagnóstico **la población potencial se identifica como el conjunto de personas de 18 años o más en condición de pobreza constituidas o no en organismos del sector social de la economía.**

Destacan los siguientes aspectos de la definición de población potencial:

1. La unidad de medida son personas. No obstante, no se descarta que estas personas puedan organizarse con fines productivos.
2. Las personas de la población potencial tienen problemas de ingreso (menor a la Línea de Bienestar (no tienen recursos monetarios para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos) y presentan al menos una carencia social.

En el cuadro 1 se muestra la estimación del tamaño de la población potencial, obtenida con la información más reciente disponible, así como su distribución de acuerdo con los indicadores de pobreza e incidencia.

Cuadro 1. Población potencial del Programa de Fomento a la Economía Social, 2014 (personas y porcentajes)

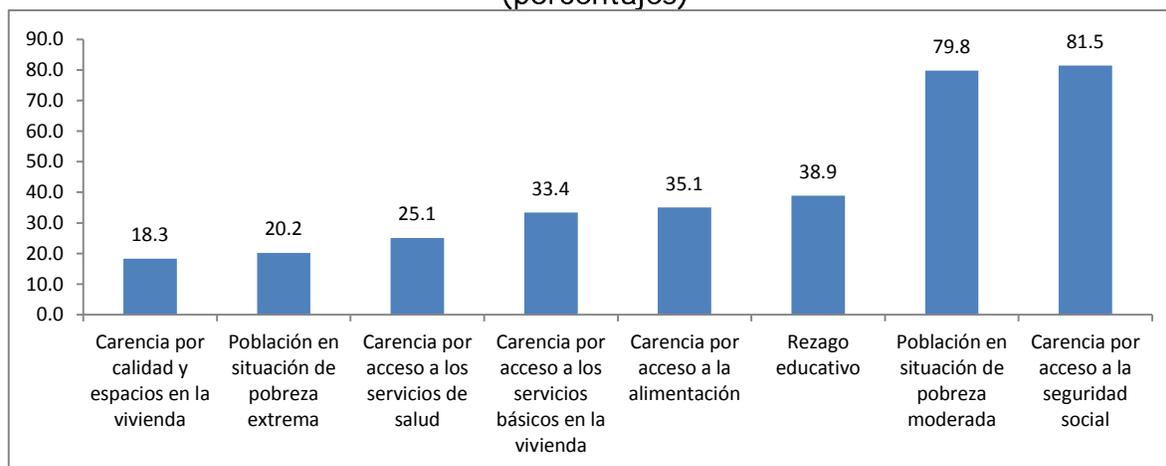
	Número de personas	Porcentaje de la población potencial
Población en situación de pobreza moderada	27,065,109	79.8
Población en situación de pobreza extrema	6,863,513	20.2
Rezago educativo	13,187,438	38.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	8,502,754	25.1
Carencia por acceso a la seguridad social	27,646,138	81.5
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	6,221,218	18.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	11,342,632	33.4
Carencia por acceso a la alimentación	11,896,868	35.1
Total población potencial	33,928,622	100

Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval

Se estima que, con datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014, **la población potencial del Programa de Fomento a la Economía Social se compone de 33.9 millones de personas**. El total de estas personas se encontraba en situación de pobreza.

De los 33.9 millones de personas de la población potencial (ver gráfica 1), 79.8% (27.1 millones) se encuentra en pobreza moderada y el 20.2% (6.8 millones) en pobreza extrema.

Gráfica 1. Incidencia de pobreza y carencias sociales de la población potencial, 2014 (porcentajes)



Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval

La carencia por acceso a la seguridad social es la de mayor incidencia con 81.5% (27.6 millones) de la población; el rezago educativo se ubica como la segunda carencia en importancia con una incidencia de 38.9% (13.2 millones), en último lugar se ubica la carencia por calidad y espacios en la vivienda afectando a 18.3% (6.2 millones) de la población potencial. En lo que se refiere al espacio del bienestar, 40.1% (13.6 millones) de la población potencial tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (LBM), mientras 59.9% (20.3 millones) cuentan con ingresos iguales o superiores a LBM pero por debajo de la línea de bienestar (LB).

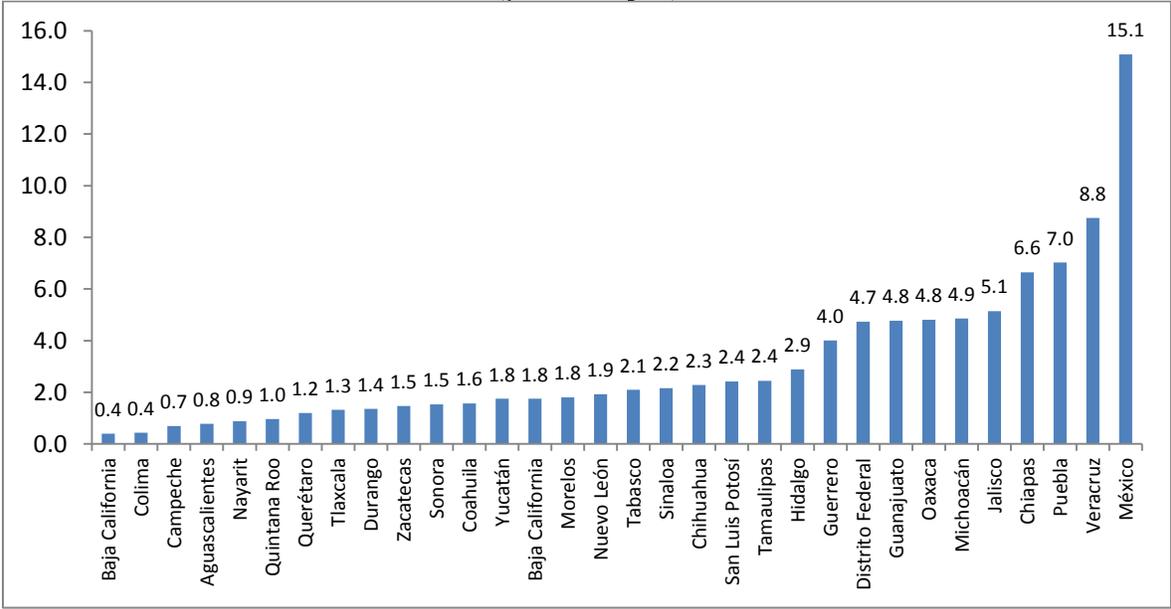
Cuadro 2. Población potencial por ámbito rural y urbano, 2014 (personas y porcentajes)

	Ámbito urbano		Ámbito rural		total	
	Millones de personas	Incidencia	Millones de personas	Incidencia	Millones de personas	Incidencia
Población potencial	24.0	100.0	9.9	100.0	33.9	100.0
Población en situación de pobreza moderada	20.5	85.3	6.6	66.3	27.1	79.8
Población en situación de pobreza extrema	3.5	14.7	3.3	33.7	6.9	20.2
Rezago educativo	7.9	32.9	5.3	53.4	13.2	38.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	6.6	27.4	1.9	19.3	8.5	25.1
Carencia por acceso a la seguridad social	19.1	79.5	8.5	86.2	27.6	81.5
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	3.8	15.7	2.5	24.8	6.2	18.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	4.5	18.7	6.9	69.2	11.3	33.4
Carencia por acceso a la alimentación	8.2	34.1	3.7	37.3	11.9	35.1

Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval.

Al desagregar por ámbito rural y urbano, se observa que el 70.8% de la PP se encuentra en el ámbito urbano y el restante 29.2% en el rural; en cuanto a las incidencias se observa que la pobreza extrema es mayor en el ámbito rural con el 33.7% (3.3 millones de personas) de la PP en dicho ámbito, mientras en el ámbito urbano la incidencia disminuye a 14.7% (3.5 millones). Cinco de las seis carencias presentan incidencias mayores para el ámbito rural (a excepción de la de acceso a servicios de salud) destacando la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda que es 50.5 puntos porcentuales en el ámbito rural (69.2% vs 18.7%).

Gráfica 2. Población potencial por entidad federativa, 2014 (porcentajes)



Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval.

La gráfica 2 muestra la distribución de la PP por entidad federativa. El Estado de México concentra la mayor proporción con 15.1% (5.1 millones), mientras siete entidades: México (15.1%), Veracruz (8.7%), Puebla (7.0%), Chiapas (6.6%), Jalisco (5.2%), Michoacán (4.9%) y Oaxaca (4.8%) concentran más del 50% del total de la PP.

V.2.- Caracterización y cuantificación de la población objetivo

Por su parte, para definir la población objetivo se consideran elementos que ayuden a definir un subconjunto de la población potencial que en el marco de actuación del programa público diseñado para atender el problema, así como la suficiencia presupuestaria y la capacidad operativa para brindar los apoyos a la población sea susceptible de ser atendido en el mediano plazo. Considerando lo anterior, para efectos del presente diagnóstico se identifica a la **población objetivo como: las personas de 18**

años o más en condición de pobreza con iniciativas productivas constituidas o no en organismos del sector social de la economía.

Las personas de 18 años o más en condición de pobreza con iniciativas productivas se estiman a partir de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. No obstante, la principal fuente para la estimación de la población objetivo es el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014, en la cual se identifica a las personas con iniciativas productivas como aquellas personas ocupadas que realizan actividades productivas agrícolas y no agrícolas por cuenta propia.

La población objetivo es parte de la población potencial por lo que presenta las mismas características pero dados los objetivos del Programa se le añade que sean personas que pudieran presentar emprendimientos productivas. Dicha característica se aproximó en el MCS-ENIGH 2014 utilizando la clase de empresa en que se encuentra trabajando dicha población (De tipo independiente, personal o familiar).

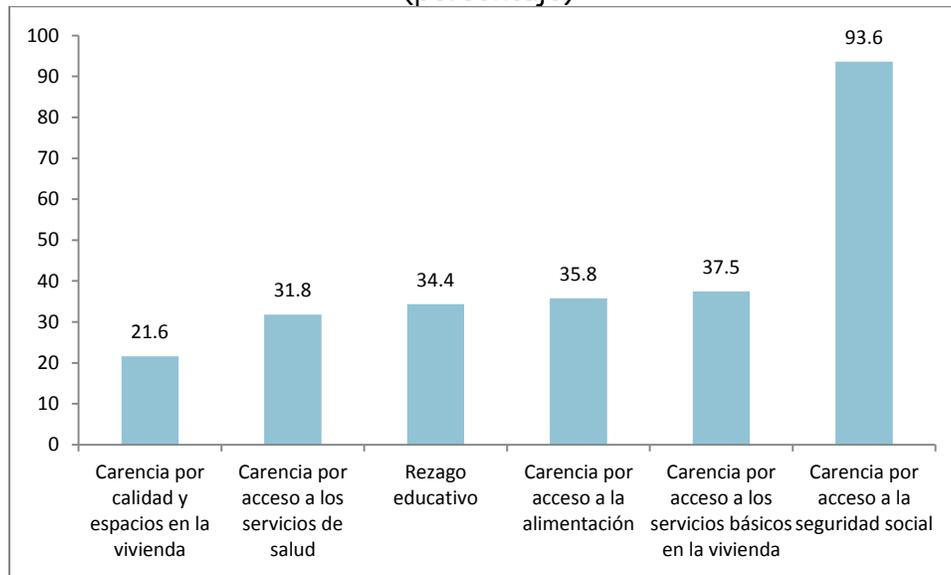
**Cuadro 3. Población objetivo, 2014
(personas y porcentajes)**

	Número de personas	Porcentaje de la población objetivo
Población objetivo total	7,461,290	100
Población en situación de pobreza moderada	5,833,998	78.2
Población en situación de pobreza extrema	1,627,292	21.8
Rezago educativo	2,563,066	34.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	2,376,392	31.8
Carencia por acceso a la seguridad social	6,985,822	93.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	1,611,817	21.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	2,794,919	37.5
Carencia por acceso a la alimentación	2,674,608	35.8

Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval.

La estimación con las consideraciones mencionadas arroja que 7.5 millones de personas pueden considerarse como parte de la población objetivo (PO). De este universo, 78.2% (5.8 millones de personas) se encuentra en pobreza moderada y el restante 21.8% (1.6 millones) en pobreza extrema.

Gráfica 3. Población objetivo por incidencia de carencias sociales, 2014 (porcentaje)



Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval

Al igual que con la Población Potencial, la carencia por acceso a la seguridad social es la de mayor incidencia en la PO con 93.6% (7.0 millones) de la población; la carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda se ubica como la segunda carencia en importancia con una incidencia de 37.5% (2.8 millones), en último lugar se ubica la carencia por calidad y espacios en la vivienda afectando a 21.6% (1.6 millones) de la población objetivo. En lo que se refiere al espacio del bienestar, 38.1% (2.8 millones) de la población objetivo tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (LBM), mientras 61.9% (4.6 millones) cuentan con ingresos iguales o superiores a LBM pero por debajo de la línea de bienestar (LB).

Por ámbito geográfico, 68.4% (5.1 millones) de la PO se encuentra en el ámbito urbano y el restante 31.6% (2.4 millones) en el ámbito rural (ver cuadro 4). La incidencia de la pobreza extrema en la población objetivo es mayor en el ámbito rural que en el urbano (32.8% vs 16.7%). Al igual que con la población potencial para la población objetivo, cinco de las seis carencias presentan mayores incidencias en el ámbito rural que en el urbano a excepción de la carencia por acceso a los servicios de salud. La mayor brecha se presenta en la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda con 48.2 puntos porcentuales de diferencia, 70.4% en el ámbito rural y 22.2% en el ámbito urbano.

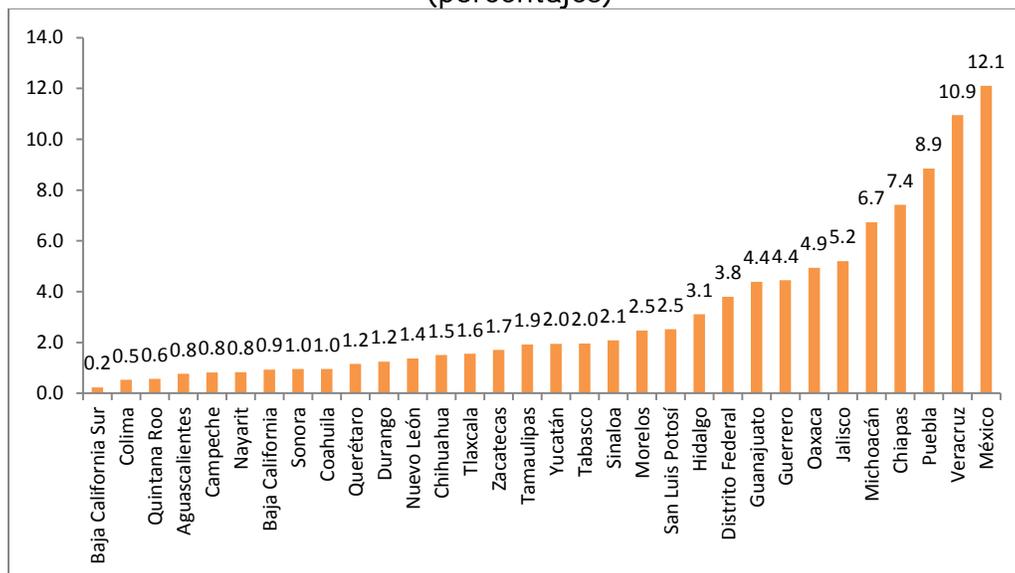
Cuadro 4. Población objetivo por ámbito rural y urbano, 2014
(personas y porcentajes)

	Ámbito urbano		Ámbito rural		total	
	Millones de personas	Incidencia	Millones de personas	Incidencia	Millones de personas	Incidencia
Población objetivo	5.1	100	2.4	100	7.5	100
Población en situación de pobreza moderada	4.2	83.3	1.6	67.2	5.8	78.2
Población en situación de pobreza extrema	0.9	16.7	0.8	32.8	1.6	21.8
Rezago educativo	1.5	28.5	1.1	47	2.6	34.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	1.8	34.9	0.6	25.2	2.4	31.8
Carencia por acceso a la seguridad social	4.7	92.7	2.3	95.6	7.0	93.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	0.9	18.2	0.7	29	1.6	21.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	1.1	22.2	1.7	70.4	2.8	37.5
Carencia por acceso a la alimentación	1.8	34.7	0.9	38.4	2.7	35.8

Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval.

La gráfica 4 muestra la distribución de la PO por entidad federativa. El Estado de México concentra la mayor proporción con 12.1% (900 mil personas), mientras seis entidades: México (12.1%), Veracruz (10.9%), Puebla (8.9%), Chiapas (7.4%), Michoacán (6.7%) y Jalisco (5.2%) concentran más del 50% del total de la PO.

Gráfica 4. Población objetivo por entidad federativa, 2014
(porcentajes)



Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y Coneval.

El cálculo anterior es una aproximación a la población objetivo que permite observar sus características con respecto a la pobreza. Sin embargo, el MCS-ENIGH 2014 contempla información laboral que permite identificar a la población no ocupada con ingresos inferiores a la línea de bienestar, pero no es posible saber quiénes tienen iniciativas productivas. Por ello, para estimar la proporción de personas con iniciativas pertenecientes a la población potencial y objetivo del Programa se estimará la proporción de la población no ocupada en pobreza, la cual será utilizada para estimar el subconjunto identificado a través de la ENOE. Es decir:

$$PIP_{pob.} = (PIP.) * \left(\frac{PEA \text{ no ocupada}_{pob \text{ y } loc < 15m \text{ hab.}}}{PEA \text{ no ocupada}_{pob < 15m \text{ hab.}}} \right)$$

El resultado es 22,105 personas que se suman a la **población objetivo dando un total de 7,483,395 personas.**

V.3 Revisión y actualización de la población potencial y objetivo

La actualización de las cuantificaciones de la población potencial y objetivo está en función de la disponibilidad de información estadística. En el caso del Programa para el Fomento de la Economía Social, las principales fuentes de información para la estimación de las poblaciones son el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), ambas levantadas por el INEGI.

Una vez que la versión más reciente del MCS-ENIGH (bienal) esté disponible, se procederá a actualizar las cuantificaciones de las poblaciones del programa, toda vez que la ENOE es una encuesta trimestral.

V.4.- Padrón de beneficiarios

El programa podrá operar bajo demanda o mediante otros mecanismos, lo cual implica que es posible que al inicio del año fiscal, el programa no cuente con un padrón al que sea necesario darle continuidad en la atención.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, Título Cuarto. De la operación de los programas, CAPÍTULO I. Disposiciones Generales, Artículo 25.- Fracción II, inciso b) En el caso de programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse invariablemente mediante convocatoria abierta y, en ningún caso, se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo.

El tipo de beneficiarios que recibirán los apoyos del Programa son las personas de 18 años en condición de pobreza con iniciativas productivas constituidas o no en organismos del sector social de la economía. Los OSSE que indica el artículo 4º. de la LESS son: Ejidos, Comunidades, Organizaciones de trabajadores, Sociedades Cooperativas, 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. Por tanto, habrá que verificar que los OSSE estén conformados por personas en condición de pobreza (con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con al menos una carencia social), requisitos que se establecerán en sus criterios de elegibilidad. En este sentido y con base en la anterior descripción de beneficiarios, se prevé que se cuente con dos tipos de padrones:

- a. Personas
- b. Actor Social

Estos padrones se deberán integrar con base en los “Lineamientos Normativos para la integración del padrón único de beneficiarios” emitido por la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.

Cabe señalar que operativamente, la integración de datos inicial de los participantes al SIFODE es a través de:

- Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).- para hogar y personas.
- Cuestionario Único de Actores Sociales (CUAS).- para un Actor Social

El padrón de personas se integrará con el conjunto de individuos que sean identificados como beneficiarios de éstos programas; en tanto el padrón de Actores Sociales se conformará con los datos de la agrupación, y en caso de que beneficien a un tercero, también se deberá integrar el padrón de beneficiarios de estos terceros. También es posible aplicar el Cuestionario Complementario (CC) y otros en los que se capte información que permita la identificación de posibles beneficiarios.

A la fecha el programa de INAES **Fomento a la Economía Social** reporta dos tipos de padrones **Actores Sociales y Personas**, mientras que Opciones Productivas reporta **Personas**.

Dado el contexto anterior y en caso de ser necesario, se deberá solicitar mediante oficio la actualización de los catálogos/campos que describen a continuación:

1. Para los campos donde se almacenan las claves de la Dependencia, la Institución y del Programa no se considera realizar cambios, dado que se consideraría la misma (S054-POP):

19	CD_DEPENDENCIA	Número(2)	Agrupar	Clave de la dependencia que opera el programa / No debe ser nulo.	C_DEPENDENCIA / DGGBP
20	CD_INSTITUCION	Carácter(5)	Agrupar	Clave de la institución – UR /No debe ser nulo.	C_UR / DGGBP
21	CD_PROGRAMA	Carácter(4)	Agrupar	Clave del programa al que está inscrito el beneficiario / No debe ser nulo.	C_PROGRAMA / DGGBP

2. En ambos programas, Fomento a la Economía Social y Opciones Productivas, en sus padrones de Personas no se identifican subprogramas, componentes u otras vertientes; por lo que, para la unificación de la información de éstos padrones se tendría que considerar lo siguiente:

- A cada programa como un subprograma
- Detallar la descripción de los subprogramas, en el campo:

23	NB_SUBPROGRAMA	Carácter(60)	Agrupar	Nombre del subprograma, vertiente, o modalidad más relevante después de la categoría de programa / Puede ser nulo si no existe otra categoría después de la de programa.	No aplica
----	----------------	--------------	---------	--	-----------

En el Programa Fomento a la Economía Social, en su padrón de Actores Sociales no se identifican subprogramas, componentes u otras vertientes; por lo que, para la unificación de este padrón se deberá seguir reportando la misma información sin **subprograma**.

3. Los tipos de apoyos que reporta el Programa Opciones Productivas son los siguientes:

CD_TP_BENEFICIO	NB_TP_BENEFICIO
1	Monetario

Para el programa de Fomento a la Economía Social se identifican los siguientes tipos de beneficio para ambos padrones Actores Sociales y Personas:

CD_TP_BENEFICIO	NB_TP_BENEFICIO
1	Monetario
2	Especie

Estas Claves de tipos de Beneficios están dadas de alta en los catálogos CD_TP_BENEFICIO,

Para dos programas diferentes (S054-POP, S017-FES); por lo tanto para la unificación se deberán homologar las claves para concentrarlas en un solo programa (S054-POP), e incluir las que no se tengas actualmente, de acuerdo al campo de layout que se describe a continuación.

Layout Personas

25	CD_TP_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del tipo de beneficio / No debe ser nulo.	C_TP_BENEFICIO / DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	---	------------------------

Layout Actores Sociales

24	CD_TP_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del tipo de beneficio / No debe ser nulo.	C_TP_BENEFICIO / DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	---	------------------------

4.- El **beneficio** que reporta el Programa de Opciones Productivas es el siguiente:

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO
33	Proyecto productivo

El **beneficio** que reporta el Programa Fomento a la Economía Social en su padrón de personas es el siguiente:

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO
33	Proyecto productivo
34	Desarrollo de capacidades y formación de capital social
271	Reconocimientos
273	Apoyo económico para construir instrumentos financieros
274	Apoyo económico para estudios
275	Apoyo para desastres naturales
276	Pago de derechos, productos y aprovechamientos
277	Apoyo para el desarrollo y promoción comercial

El **beneficio** que reporta el Programa Fomento a la Economía Social en su padrón de Actores Sociales es el siguiente:

CD_BENEFICIO_AS	NB_BENEFICIO_AS
14	Proyecto productivo
15	Desarrollo de Capacidades y Formación de Capital Social
34	Apoyo económico para construir instrumentos financieros
35	Apoyo económico para estudios
36	Apoyo para desastres naturales
37	Reconocimientos
55	Pago de derechos, productos y aprovechamientos
56	Apoyo para el desarrollo y promoción comercial

Estas Claves Beneficios están dadas de alta en los catálogos CD_BENEFICIO y CD_BENEFICIO_AS, para dos programas diferentes (S054-POP, S017-FES); por lo tanto para la unificación se deberán homologar las claves para concentrarlas en un solo programa (S054-POP), e incluir las que no se tengan actualmente, de acuerdo al campo de layout que se describe a continuación.

Layout Personas

30	CD_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del beneficio entregado / No debe ser nulo.	C_BENEFICIO / DGGPB
----	--------------	-------------	---------	---	---------------------

Layout Actores Sociales

26	CD_BENEFICIO_AS	Numérico(3)	Agrupar	Clave del beneficio entregado / No debe ser nulo.	C_BENEFICIO_AS / DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	---	------------------------

5.- Los Tipos de **Beneficiarios afín con el motivo** por el cual se otorga el beneficio que reportan los programas son los siguientes.

- Programa Opciones Productivas, Personas

CD_TP_BEN_DET	NB_TP_BEN_DET
14	Persona, familia, grupo social u organización de productores en condiciones de pobreza patrimonial

- Programa Fomento a la Economía Social, Personas

CD_TP_BEN_DET	NB_TP_BEN_DET
72	Persona que es socio o integrante de un proyecto productivo

Estas Claves de tipos de Beneficiarios están dadas de alta en el catálogo CD_TP_BEN_DET para dos programas diferentes (S054-POP, S017-FES); por lo tanto para la unificación se deberán homologar las claves para concentrarlas en un solo programa (S054-POP), de acuerdo al campo de layout que se describe a continuación.

Layout Personas

28	CD_TP_BEN_DET	Numérico(2)	Agrupar	Clave del tipo de beneficiario, afín con el motivo por el cual se otorga el beneficio / No debe ser nulo	C_TP_BEN_DET /DGGPB
----	---------------	-------------	---------	--	---------------------

La información proveniente de los cuestionarios recolectados por el Programa se incorporará y administrará al SIFODE con base en los Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del SIFODE, a través de las herramientas diseñadas para este fin, las cuales serán validadas por la DGGPB, de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura.

Es facultad de la DGGPB, con base en la información contenida en el PUB, realizar confrontas para la identificación de concurrencias de los beneficiarios de los programas que pudieran estar siendo apoyados por otros programas.

VI. Consideraciones para la integración de la matriz de indicaciones para Resultados

La presentación del árbol del problema y del árbol del objetivo permite conocer la razón de ser del Programa de Fomento a la Economía Social y se perfila la estructura analítica del programa. A partir de esta estructura, en esta sección se presentan los niveles del resumen narrativo que deberá considerarse en la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa.

Cuadro 5. Niveles del resumen narrativo de la MIR

Fin	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos mediante el fortalecimiento de sus capacidades y medios que propicien su inclusión productiva y laboral.
Propósito	Las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, fortalecen sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral.
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1) Apoyos para la generación de proyectos productivos entregados. 2) Apoyos para el fortalecimiento de capacidades productivas, organizativas, empresariales y comerciales, entregados. 3) Apoyos para el fortalecimiento de las SSE de ahorro y/o crédito que apoyan a personas en situación de pobreza, entregados.

Además se presenta propuesta de MIR para el Programa de Fomento a la Economía Social. Es importante mencionar que, el diseño final de la Matriz de Indicadores de Resultados pudiese cambiar conforme al Diagnóstico ampliado del Programa, que deberá entregarse, a más tardar, el 30 de diciembre de 2015, de conformidad con el numeral 7 de los “Elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”. Asimismo, de acuerdo al “Calendario para el registro, revisión y actualización de las MIR para el ciclo presupuestario 2016” se establece la revisión por parte de la Unidad de Evaluación del Desempeño, lo cual, también pudiese modificar la MIR de dicha fusión.

Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Fomento a la Economía Social

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS				
<p>Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta Nacional IV. “México Próspero”, Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país, Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.</p> <p>Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, Estrategia 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.</p>				
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través el fortalecimiento de sus capacidades y medios que propicien su inclusión productiva y laboral.	Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tiene como trabajo principal un negocio propio.	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/	
		Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total.	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/	
		Porcentaje de micronegocios que tuvieron como financiamiento inicial un programa de gobierno y tienen una antigüedad igual o mayor a dos años.	Encuesta Nacional de Micronegocios (Enamin). http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/enamin/default.aspx	
PROPÓSITO	Las personas en condición de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, fortalecen sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral.	Porcentaje de personas en condición de pobreza, que mejoran sus ingresos.		
		Porcentaje de incremento de organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza.		
COMPONENTES	Apoyos para la generación de proyectos productivos, otorgados.	Porcentaje de apoyos para proyectos productivos, otorgados a personas en situación de pobreza.		

	Apoyos para el fortalecimiento de capacidades productivas, organizativas, empresariales y comerciales, otorgados.	Proporción de proyectos apoyados a personas en situación de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, que cuentan con acompañamiento.		
		Porcentaje de proyectos apoyados a personas en situación de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, vinculados a cadenas productivas o al mercado.		
	Apoyos para el fortalecimiento de los OSSE de ahorro y crédito que apoyan a personas en situación de pobreza, entregados y/u organizaciones de la economía social integrados por personas en condición de pobreza.	Porcentaje de apoyos otorgados a personas en situación de pobreza, así como los organismos del sector social de la economía conformados por personas en situación de pobreza, para el ahorro y crédito.		
		Porcentaje de variación en la colocación de crédito		
		Porcentaje de variación en la colocación de subsidios (no reintegrables) a OSSE con personas en condición de pobreza		
	Porcentaje de variación en el número de ahorradores adscritos a SSE de ahorro y/o crédito que apoya a personas en situación de pobreza.			
ACTIVIDADES	Elaboración de Diagnósticos y detección de territorios productivos			
	Brindar atención a estrategias transversales y enfoque de derechos			