

Evaluación Interna

Programa de Sociedades Cooperativas 2011

Propósito de la Evaluación

El Análisis del Programa Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas 2011 se concentrará en el efecto de las políticas realizadas por el mismo para alcanzar su objetivo central: *“apoyar la creación y fomento de sociedades cooperativas con actividad productiva de distribución de agua y confección, entre personas o grupos comunitarios que habiten en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, fomentando la cultura del autoempleo que les permita mejorar su calidad de vida y condición socioeconómica, así combatir la desigualdad social en la que se encuentra”*.

Por lo anterior, los objetivos específicos de la presente evaluación son:

1. Medir los resultados del Programa en relación con el tipo de cooperativa ya sea de confección o de distribución de agua; además del desarrollo socioeconómico de sus habitantes, debido a su incorporación a una actividad productiva.
2. Conocer la percepción sobre el impacto del Programa en la economía familiar de habitantes de unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación del Distrito Federal.

CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN

Descripción del Objeto de Evaluación

El Gobierno de la Ciudad de México, mediante el “Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas”, el cual se inscribe en el Eje 4 “Economía Competitiva e Incluyente” del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que en su línea de acción 4.6.4 promueve la constitución y consolidación de sociedades cooperativas¹, como fuentes alternativas de empleo, a fin de aminorar las circunstancias de tipo social que

¹ La política de empleo será integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferencialmente la que creé un mayor número de empleos. En ese propósito se apoyará a desempleados y personas del sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas. Pag. 47.

dificultan el pleno desarrollo de sectores vulnerables al ofrecerles oportunidades para el ejercicio de sus derechos ciudadanos; lleva al cabo acciones encaminadas a contribuir con la generación de fuentes de empleo por medio de la creación de sociedades cooperativas legalmente constituidas en las actividades productivas de confección y distribución de agua; en las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Con la finalidad de garantizar el derecho al trabajo, la información y participación efectiva en los planes y programas que este impulsa y en este sentido aportar opciones que permitan abatir la brecha de desigualdad social existente, otorgándoles a las y los beneficiarios apoyos en especie y asesorías.

Objetivo General del Programa

De acuerdo con las Reglas de Operación publicadas el 31 de enero de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (RO 2011), se establece como objetivo general del Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas el *“Apoyar la creación y fomento de sociedades cooperativas con actividad productiva de distribución de agua y confección, entre personas o grupos comunitarios que habiten en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, fomentando la cultura del autoempleo que les permita mejorar su calidad de vida y condición socioeconómica, así combatir la desigualdad social en la que se encuentran”*.

Características del Programa

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), a través de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos (DEAJ), se encarga de la operación del Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas; otorgado a habitantes de unidades de muy alta, alta y media marginación en el Distrito Federal que cumplen con las siguientes características:

- a) Ser personas mayores de edad.
- b) Ser personas que se encuentren desempleadas o subempleadas al momento de solicitar su incorporación al Programa.
- c) Habitar, preferentemente, en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación del Distrito Federal.

- d) Contar con conocimientos básicos relativos a la actividad productiva a la que solicite su incorporación. Que el inmueble donde funcionará la cooperativa deberá contar con una superficie mínima de 12 metros cuadrados para la actividad de distribución de agua y 40 metros cuadrados mínimos para la de confección, debiendo tener acceso y salida independiente.
- e) Que no se ubique en un radio de 500 metros a la redonda respecto de otro punto de distribución, para cooperativas de agua.
- f) Las cooperativas deben contar con un mínimo de cinco socias y/o socios para ambas actividades productivas.

Cuadro 1. Meta Física para el Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas, por tipo de meta, 2011

Tipo de Meta	Actividad	Número de actividades	
Programa	a)	Creación	90 como mínimo
		Fomento	829 como mínimo
		Capacitación	6 capacitaciones como mínimo
		Distribución de agua	1'800,000 garrafones de 19 litros de agua
	b)	Confección	21 paquetes de maquinaria
Operación	a)	Asesoría legal, administrativa y técnica para la creación, fomento y conservación	De 919 empleos
	b)	Se llevarán a cabo cursos de capacitación	De acuerdo a la actividad productiva a la que desea incorporarse
Resultados	a)	Cooperativas a apoyar	113
	b)	Empleos que se generarán	1087
	c)	Capacitaciones a otorgar	6

Fuente: Reglas de Operación del Programa Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 enero de 2011.

PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Una vez que ya se han presentado el propósito y limitaciones de la evaluación, el enfoque y metodología empleada, así como el diseño de la evaluación y los procedimientos empleados para el levantamiento de la información, se procede a presentar los resultados obtenidos, que incluyen, en primer lugar, los indicadores calculados mediante la Matriz de Marco Lógico del Programa; para posteriormente, dar respuesta a si el Programa ha llegado a su población objetivo, su eficiencia y eficacia, los efectos sobre sus beneficiarios y los factores internos y externos que han permitido u obstaculizado su operación; para

finalmente, plasmar la percepción de los beneficiarios respecto de su satisfacción y sugerencias.

La Población Objetivo del Programa²

El Programa se encuentra dirigido a las y los habitantes de unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación en el Distrito Federal, que formen parte de la población económicamente activa desocupada, que asciende a la cantidad de 299,041 personas.

Intervención del Programa sobre la Población Objetivo

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas 2011, el **Objetivo General** del Programa es: *“Apoyar la creación y fomento de sociedades cooperativas con actividad productiva de distribución de agua y confección, entre personas o grupos comunitarios que habiten en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, fomentando la cultura del autoempleo que les permita mejorar su calidad de vida y condición socioeconómica, así combatir la desigualdad social en la que se encuentran.”*

Igualdad de Oportunidades y no Discriminación en el Acceso al Programa

El Gobierno de la Ciudad de México cuenta con la necesidad imperiosa de salvaguardar la integridad física de los habitantes de unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación en el Distrito Federal, que forman parte de la población económicamente activa desocupada, garantizando de este modo el derecho al trabajo, la información y participación efectiva en los planes y programas que impulsa el Gobierno del Distrito Federal para abatir la brecha de desigualdad social existente.

La forma en cómo el Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas garantiza la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso de sus beneficiarios se encuentran claramente establecidos en las reglas de operación vigentes publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 31 de enero de 2011 y se encuentra correlacionado con los principios de la Política de Desarrollo Social que se

² Este apartado da respuesta a la pregunta 1, 5 y 6 del inciso 3 de los LEIPPS-2012, emitidos por el EVALÚA-DF el 29 de diciembre de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

encuentran estipulados en el Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal: i) Universalidad, ii) Igualdad, iii) Equidad de Género, iv) Justicia Distributiva, v) Diversidad, vi) Integridad, vii) Territorialidad, viii) Exigibilidad, ix) Participación, x) Transparencia y xi) Efectividad.

Estos principios constituyen el marco en el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse el conjunto de las políticas y programas en materia de Desarrollo Social de la Administración Pública del Distrito Federal, este es un requisito indispensable para todos y cada uno de los Programas Sociales, lo cual podemos corroborar en el capítulo Séptimo de esta ley, en el cual se cuenta con un apartado específico destinado a los Programas de Desarrollo Social.

En este mismo Capítulo se encuentra claramente definido que todos los Programas Sociales deberán contar con lineamientos y mecanismos de operación los cuales permiten tener claramente definidos los siguientes elementos: i) La entidad o dependencia responsable del programa, ii) Los objetivos y alcances, iii) Sus metas físicas, iv) Su programación presupuestal, v) Los requisitos y procedimientos de acceso, vi) El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana, vii) Los mecanismos de evaluación y los indicadores, viii) Las formas de participación social y ix) La articulación con otros programas sociales.

PROCEDIMIENTO DE QUEJA O INCORFORMIDAD

En caso de que la o el interesado considere que una o un servidor público incurrió en actos u omisiones que impliquen incumplimiento de las presentes Reglas o cualquier disposición jurídica aplicable, podrá presentar su queja por escrito, ante la Contraloría Interna del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con domicilio en avenida San Francisco 1374, 4to. piso, colonia Tlacoquemécatl Del Valle, c. p. 03200, delegación Benito Juárez. Teléfono, 55-59-82-77. Los requisitos mínimos que debe contener el escrito de queja son:

- a) Nombre, domicilio y en su caso número telefónico de la o las personas que presentan la queja.
- b) Motivo de la queja.
- c) Nombre de la o el servidor público o área administrativa que origina el motivo de la queja.

MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD

Con la finalidad de propiciar el acceso de la ciudadanía al Programa, se instrumentará la difusión del mismo a través de las diversas áreas de atención al público del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, de tal forma que se den a conocer la existencia del Programa, los requisitos y procedimiento de acceso y beneficios del mismo.

MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y LOS INDICADORES

Mecanismo de Evaluación. Con el objeto de identificar los avances y los problemas en la operación y las metas del Programa, se efectuará de forma anual una evaluación interna conforme a los lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Indicadores de Gestión. Para evaluar los avances en el cumplimiento de los objetivos del Programa, se integrarán los siguientes indicadores:

Cuadro 7. Indicadores de Gestión del Programa Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas

Unidad de medida	Método	Periodicidad
Autoempleos activos	Total de acciones de fomento y creaciones de empleo realizadas / Total de acciones de fomento y creación de empleo programadas	Trimestral
Garrafones de agua	Total de garrafones de agua entregados / Total de garrafones programados	Trimestral
Kits de maquinaria	Total de Kits de maquinaria y equipo de confección entregados / Total de Kits programados	Trimestral
Capacitaciones	Total de capacitaciones y asesorías realizadas / Total de capacitaciones programadas	Trimestral
Convenios	Total de convenios firmados / Total de convenios programados	Semestral

Fuente: Reglas de Operación del Programa Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas, 2011

Asimismo, se encuentra en proceso el diseño e implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño, a través del cual nos permita hacer una valoración de los avances en la ejecución del Programa, bajo los principios de verificación de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez analizados los principales hallazgos de la Evaluación Interna de Resultados e Impacto del Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas, a través de la

valoración de los aspectos establecidos en los Lineamientos emitidos por EVALÚA-DF,³ que incluyen aquellos relacionados con el análisis de los resultados obtenidos, que incluyó, en primer lugar, los indicadores calculados parcialmente mediante la Matriz de Marco Lógico del Programa; para posteriormente, dar respuesta a si el Programa ha llegado a su población objetivo, su eficiencia y eficacia, los efectos sobre sus beneficiarios y los factores internos y externos que han permitido u obstaculizado su operación; en el presente apartado se describen las principales conclusiones y las recomendaciones de la evaluación.

Conclusiones de la Evaluación

A partir del análisis realizado se concluyó la calidad y coherencia de las acciones con el objetivo general y los objetivos específicos del Programa Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas, es decir, que la creación de Sociedades Cooperativas con actividad productiva de distribución de agua y confección en zonas de muy alta, alta y media marginalidad fomenta el autoempleo y por tanto una mejora en calidad de vida, con lo que se combate la desigualdad social a través de la extensión del Programa a todas las zonas vulnerables del Distrito Federal; además, se disminuye en forma considerable y eficaz el problema de desabasto de agua y el desempleo, fomentando el trabajo de las cooperativas de distribución de agua y confección.

Con las acciones implementadas por el Programa, se pretende su desarrollo y crecimiento siempre orientado en un sentido social, constituyendo una forma de organización alterna que busca mitigar los efectos que la falta de oportunidades laborales produce entre los habitantes de la Ciudad, contribuyendo a mejorar su calidad de vida.

A partir de lo anterior y mediante la colaboración de los encargados del Programa, en la actualidad existe un proceso de capacitación y mejora de los sistemas de monitoreo a partir del cual se ha podido generar el Marco Lógico del Programa y una propuesta de Matriz de Indicadores. De esta forma, el Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas cuenta con un número reducido de indicadores que dan cuenta de la operación, resultados e impacto del mismo, al nivel de sus diferentes objetivos; soportados

³ Lineamientos para la Evaluación Interna 2012 de los Programas Sociales, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 2011.

con información externa y la que genera el Programa, a través de sus diferentes áreas operativas.

Destaca que al nivel de *Propósito*, las cooperativas creadas, al cabo de dos años han logrado mantenerse en operación, manteniendo también los empleos generados, que en el caso de las cooperativas de distribución de agua ha sido del 78% y de las de confección en un 90%. En lo que respecta al nivel de *Componentes*, se tiene que para el ejercicio fiscal 2011 se logró instalar el 89% de las cooperativas de distribución de agua programadas y el 67% de las de confección; además de que se mantuvo el número de asesorías otorgadas entre 2010 y 2011.

Para la consecución del objetivo del Programa, los recursos financieros destinados para la operación del Programa ascendieron para el año 2011 a \$4,407,632 pesos; mientras que, los recursos humanos destinados para la operación del Programa ascendieron en 2011 a 73 integrantes. Sin embargo, los recursos financieros destinados para la operación del Programa, la gran mayoría se destinaron a la operación y mantenimiento de las plantas purificadoras y solo una mínima parte a la capacitación y difusión del Programa; aspectos que deben mejorar.

Mientras que los recursos humanos destinados para la operación del Programa ascendieron en 2010 a 79 elementos; mientras que para 2011 el personal descendió a 73, viéndose afectada la operación del Programa; personal que en su mayoría personal destinado a la operación del componente de cooperativas de distribución de agua, es decir, a la operación de las plantas purificadoras y la distribución de garrafrones a las cooperativas.

Por otra parte, las metas para 2011 fueron contar con 113 cooperativas, generar 1,087 empleos y brindar por lo menos 6 capacitaciones. El número de cooperativas en operación ascendió a 105 de las 113 programadas, 61 enfocadas en la confección y 44 en la distribución de agua, logrando una cobertura de la meta del 92.9%; con lo que se logró generar y mantener 1,008 empleos, es decir, teniendo una cobertura de la meta del 92.7%, quedando en la actividad de distribución de agua 281 empleos y en la actividad de confección 739, garantizando el derecho al trabajo permanente que coadyuve a abatir la brecha de desigualdad social. Se concluyó además que existe igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al Programa a través del análisis del cumplimiento por parte del Programa de los principios de desarrollo social.

Respecto de las características generales de los beneficiarios, de acuerdo con el Padrón del Programa, tanto en las cooperativas de distribución de agua como de confección, la proporción de mujeres es superior a la de hombres (70% son mujeres), logrando uno de los propósitos del Programa crear alternativas de empleo a grupos organizados de escasos recursos, principalmente mujeres que en muchos casos asumen el papel de jefas de familia. Asimismo, las edades de los beneficiarios oscilan principalmente entre los 31 y 50 años (54.8%). Sin embargo, es importante destacar que el Programa también está generando autoempleos en una población que en muchos casos ya es discriminada en el mercado laboral, pues alrededor del 25% de los cooperativistas tienen más de 50 años.

Por otro lado, el nivel de escolaridad de los beneficiarios que integran las cooperativas es principalmente primaria y secundaria; representando en el caso de las cooperativas de distribución de agua el 58.4% y en el caso de las de confección el 57.3%. Sin embargo, en el Programa reciben capacitación y asesoría, lo que les permite, tener los conocimientos suficientes para la operación y administración de una cooperativa, con lo que se incrementa su capital humano; pues la incorporación de la población beneficiaria al Programa se debe a dos factores, en el 66% de los casos fue el desempleo; mientras que el 34% fue el subempleo.

Recomendaciones sobre el Programa

La evaluación es una herramienta estratégica para adquirir y construir conocimiento, para retroalimentar la toma de decisiones y fomentar el aprendizaje institucional. Las evaluaciones son de utilidad y logran sus objetivos en la medida en que se constituyen en insumos para la toma de decisiones de los distintos agentes involucrados en la gestión de los programas. Por lo que, una vez que se han presentado las principales conclusiones de la evaluación y se han mostrado las fortalezas y los objetivos cumplidos, en este apartado se identifican y presentan una serie de recomendaciones a fin de que el Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas los considere en su proceso de enriquecimiento y mejora.

- ***R1. Eficientar y facilitar los trámites para la creación de nuevas sociedades cooperativas.*** Lo anterior para que la respuesta en la instalación de las cooperativas sea adecuada, oportuna y el proceso sea rápido, lo que hará que cada vez haya más cooperativas en funcionamiento y se beneficie a una mayor población mediante la generación de empleos y el ofrecimiento de productos a un precio accesible; pues de acuerdo a los procedimientos de acceso al Programa, el Comité de Evaluación se encarga de dictaminar la resolución de incorporación de una cooperativa al Programa; sin embargo los tiempos de respuesta no son rápidos; se requiere una revisión para reducir tiempo en algunos de los procedimientos o eliminar algunos de ellos.
- ***R2. Apoyar a las Cooperativas para mejorar los mecanismos de difusión de sus productos y su vinculación con su mercado potencial.*** Lo anterior para que las cooperativas consoliden su cartera de clientes con acciones de vinculación con otras áreas del Gobierno de la Ciudad de México, con las Delegaciones y con la industria textil y del vestido, para generar sinergias y desarrollo de otras empresas en el área donde operan; destaca también el hecho de que se podrían establecer mejores mecanismos de participación ciudadana para incentivar el involucramiento de la sociedad civil y la participación de los beneficiarios.
- ***R3. Reforzar la actividad de capacitación del componente de fomento de sociedades cooperativas.*** Se requiere enfatizar en la acciones de capacitación tanto antes de la creación de la cooperativa como ya que se encuentra en marcha, para que los beneficiarios obtengan las herramientas necesarias para la correcta administración y operación de su cooperativa, pero que además adquieran conocimientos respecto de la identificación de su mercado, estrategias de difusión y mercadotecnia, mejoras de productividad, mantenimiento preventivo y correctivo de la maquinaria y equipo, posicionamiento y creación de marcas, etc. Ya que a lo largo de la evaluación los beneficiarios manifestaron reiteradamente esta necesidad.