
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**LECCIONES ADQUIRIDAS EN EL INTENTO DE EVALUAR EL
IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DEL FOJAL, DURANTE EL
PERIODO AGOSTO DE 2004 A NOVIEMBRE DE 2007.**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ENRIQUE ARTURO ALDERETE IBARRA

Asesor: Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce

Tlaquepaque, Jalisco, DICIEMBRE DE 2013.

Resumen ejecutivo

Este trabajo presenta el resultado de documentar como una experiencia profesional, el intento de evaluar el impacto de los programas del Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL) entre agosto de 2004 y noviembre de 2008.

En el marco teórico el lector encontrará referencias en torno a la perspectiva estratégica en el sector público, la evaluación, la evaluación de impacto, las dificultades para llevar a cabo evaluaciones en el gobierno, así como conceptos relacionados con la implementación.

Se incluye un apartado para describir brevemente al FOJAL y brindar algunos elementos que sirvan de contexto al intento de evaluación.

La experiencia profesional se presenta en dos partes: la primera es un relato de lo que sucedió. La segunda aplica el marco teórico, complementado con la opinión de quienes estuvieron directa o indirectamente involucrados y una reflexión propia, con el propósito de entender por qué el intento de evaluación fracasó.

En el apartado final el lector encontrará una serie de conclusiones, y una propuesta que contempla varios aspectos que permitan realizar evaluaciones tanto al FOJAL, como a los programas de las dependencias y organismos del Gobierno del Estado de Jalisco, México.

ÍNDICE

Introducción.....	1
1. Metodología básica	5
2. Marco Teórico	8
2.1 La perspectiva estratégica en el sector público	9
2.2 La evaluación de políticas y acciones públicas	15
2.3 La implementación de políticas y acciones públicas	24
3. Contexto.....	30
3.1 Qué sucedió a nivel federal en México y Jalisco (2004-2007).....	30
3.2 Sobre el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL).....	32
4. ¿Qué fue lo que pasó?.....	37
4.1. Cómo comenzó el intento de evaluación.....	37
4.1.1. Interés de la Dirección por identificar y aprovechar áreas de mejora para FOJAL.....	39
4.1.2. Obligación legal pendiente	40
4.1.3. Formación y experiencia profesional en el tema de evaluación	40
4.2. Presentación de la iniciativa	42
4.2.1. Presentación del <i>proyecto</i>	43
4.3. Diseño del instrumento de evaluación.....	45
4.3.1. Insumos y estructura inicial.....	45
4.3.2 Estructura y contenido del cuestionario	46
4.4. Demoras en el diseño y aplicación del cuestionario	48
4.5. Situaciones imprevistas que impidieron llevar a cabo la evaluación	50
5. ¿Por qué pasó lo que pasó?	54
5.1. Cómo comenzó del intento	55
5.1.1 Participación en el Comité Técnico del FOJAL	55

5.1.2 Interés de la Dirección por identificar y aprovechar áreas de oportunidad	55
5.1.3. Experiencia personal en el tema de la evaluación	58
5.2 Sobre el diseño y aplicación del cuestionario	58
5.3. Errores y obstáculos	60
5.3.1. Demoras	60
5.3.2. No existe obligación para que la evaluación sea vinculante ni sancionable en caso de no realizarse.....	61
5.3.3. Universo y muestra considerada.....	64
5.3.4. Obstáculos en torno a la evaluación	64
5.4 Salida del gobierno estatal y fin del intento de evaluación	67
5.5 Consideraciones para evaluaciones futuras.....	67
6. Conclusiones y recomendaciones.....	71
6.1 Conclusiones	71
6.2 Propuesta para realizar evaluaciones en FOJAL	71
6.3 Propuesta para realizar evaluaciones en las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo del Estado.....	73
Bibliografía	78
Legislación Consultada del Estado de Jalisco.....	81
Documentos consultados del FOJAL	81
Anexo 1: El cuestionario completo	83
Anexo 2: El cuestionario aplicado	91
Anexo 3. La guía de la entrevista.....	96

Introducción

Durante el tiempo que laboré en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)¹, de octubre de 2002 a agosto de 2007, fui representante con voz y voto del Titular, el Coordinador General, en el órgano de gobierno del Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL), denominado Comité Técnico. En este Comité están representados el gobierno (federal y estatal) y los organismos empresariales.

Existían condiciones que hicieron pensar que sería posible llevar a cabo una evaluación desde la perspectiva de las políticas y acciones públicas. La Dirección del FOJAL estaba acostumbrada a presentar buenos resultados regularmente, y en mejorar el desempeño del fideicomiso. Por ello realizaba regularmente diversas acciones para medir y mejorar la calidad del servicio, conocer y fortalecer su posición dentro del mercado del financiamiento, así como para captar y mejorar la opinión tanto de sus acreditados como de usuarios potenciales.

En estas condiciones se abrió la oportunidad de que el FOJAL conociera si sus programas aplicados contribuyeron a incrementar el periodo de vida de las empresas o negocios apoyados, si los empleos y los ingresos estimados se comportaron como se proyectó una vez que se otorgó el financiamiento, la capacitación y el acompañamiento empresarial. Además, si mejoraron las condiciones sociales del acreditado.

Con la formación académica en estudios políticos y de gobierno, complementada con la Maestría en Política y Gestión pública, así como la experiencia profesional en la evaluación de políticas y programas públicos, un servidor propuso evaluar el impacto social y económico del FOJAL a través de sus programas de financiamiento, capacitación y acompañamiento empresarial, iniciativa que fue

¹ Que a partir del 1º de marzo de 2007 se convirtió en la Secretaría de Planeación, SEPLAN.

aprobada por el Comité Técnico en agosto de 2004, como parte de las actividades del 20º aniversario del Fideicomiso.

Se intentó concretar esta iniciativa de agosto de 2004 a noviembre de 2007 y aunque tuvo avances se cometieron errores en el diseño, su implementación enfrentó varios obstáculos tales como: escaso tiempo que le dedicaron los actores implicados, demoras, selección de muestras demasiado pequeñas para un universo amplio, empresas seleccionadas que ya estaban cerradas o desaparecidas, la negativa de acreditados localizados a participar, así como el cambio de Director General del Fideicomiso y la renovación de los integrantes del Comité Técnico.

Aunque el instrumento se aplicó a dos muestras, los resultados no fueron presentados porque no alcanzaron validez estadística. Sin embargo, fue enriquecedor sistematizar este intento de evaluación como una experiencia profesional, porque identifica algunas de las dificultades que enfrenta la evaluación interna del impacto de políticas y programas públicos en FOJAL, que pueden ser similares en otros organismos públicos descentralizados de Jalisco.

Por ejemplo, es difícil concluir exitosamente una evaluación, cuando ésta no forma parte de las obligaciones expresas del decreto de creación del organismo; en este caso, del Contrato de Fideicomiso. Sin una obligación puntual, aunque exista el apoyo de la Dirección es difícil concretar una evaluación pues esta es una tarea adicional, que compite en desventaja con las obligaciones expresas. Y cuando hay cambios en la Dirección o se renueva el órgano de gobierno, es difícil darle continuidad.

Habría que establecer una propuesta clara encaminada a realizar una evaluación, así como adecuar el marco normativo aplicable, para que la evaluación sea una obligación puntual que se cumpla regularmente y genere información que permita al organismo identificar su nivel de logro, sus áreas de mejora, fortalecer el aprendizaje y cumplir la obligación de rendir cuentas a la sociedad.

Este trabajo se ha dividido en seis capítulos.

El primer capítulo refiere a la metodología utilizada, basada en la sistematización de una experiencia profesional y la realización de entrevistas con personas que tuvieron posiciones significativas mientras el intento de evaluación se llevó a cabo, ya sea en el Comité Técnico o en la Dirección del FOJAL.

El segundo capítulo desarrolla el marco teórico que da soporte a esta investigación, que considera la perspectiva estratégica en el sector público, la evaluación, así como la implementación de políticas y acciones públicas, para entender por qué fracasan iniciativas relevantes, consensuadas y que parecían viables.

En el tercer capítulo se trata el contexto tanto nacional como estatal en el que se desarrolló el intento por evaluar el impacto social y económico del FOJAL, por lo que también incluye un apartado sobre este fideicomiso.

En el cuarto capítulo, *¿Qué fue lo que pasó?* se desarrolla la experiencia profesional en torno al intento de evaluación, su origen, las condiciones para llevarlo a cabo, los avances, imprevistos y obstáculos que impidieron completarla.

En el quinto capítulo se pretende responder a la pregunta *¿Por qué pasó lo que pasó?* Para ello se hace una reflexión basada en el marco teórico, complementada con la opinión de tres personas que tuvieron un papel relevante en el Comité Técnico y en la Dirección del Fideicomiso.

En el sexto y último capítulo se presentan las conclusiones y una serie de recomendaciones encaminadas a lograr la realización periódica de evaluaciones internas, externas, de impacto social y económico en las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo Estatal de Jalisco.

En los anexos, el lector encontrará el cuestionario completo, el cuestionario aplicado, así como la guía de entrevista.

CAPÍTULO 1

METODOLOGÍA BÁSICA

1. Metodología básica

Para sistematizar esta experiencia, se tomó como base el esquema propuesto por Bayardo² para la elaboración de un Reporte de Experiencia Profesional.

De enero a mayo de 2011 se realizó la reconstrucción de la experiencia. Primero se identificaron los principales acontecimientos en torno al intento por evaluar el impacto social y económico del FOJAL³, se establecieron las fechas, una descripción de lo que sucedió, quiénes lo hicieron, para qué lo hicieron, cómo lo hicieron y qué resultados se obtuvieron. Se añadió un espacio para hacer preguntas o comentarios que permitieran entender lo que pasó y escribir la historia. Cada acontecimiento incluyó un referente nacional, estatal e institucional para darle contexto. También se mencionó el soporte documental que podría servir como evidencia: un acta, una minuta, un informe, un correo electrónico, un oficio, etcétera.

Este ejercicio permitió sortear las trampas de la memoria, ya que al recabar los documentos correspondientes, se precisaron fechas, participantes, acciones y resultados. Con ello se adquirió mayor comprensión de lo ocurrido. Se consideró que podían ser de utilidad las lecciones aprendidas, para que en el futuro otras personas interesadas en la gestión de lo público las tomen en cuenta antes de llevar a cabo evaluaciones a políticas o acciones públicas.

Para la documentación de esta experiencia, fueron muy importantes las Actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité Técnico del FOJAL realizadas de 2004 a 2008.

Una vez que se reconstruyó la experiencia, ésta se sistematizó de julio a septiembre de 2011. Con esta base se escribió el qué fue lo que pasó y el por qué pasó lo que pasó. Después de escribir estos capítulos, surgieron varias preguntas que podían

² Bayardo Pérez Arce, Alberto (2011) Esquema para la elaboración de un Reporte de Experiencia Profesional, Maestría en Política y Gestión Pública. Guadalajara. ITESO.

³ Que en las Actas se denominó: *Proyecto de estudio de impacto social y económico del FOJAL*.

responderse por quienes participaron en este intento de evaluación, o bien opiniones propias que valía la pena contrastar a fin de reforzar o modificar.

Por esa razón, en septiembre de 2011 se elaboró una guía de entrevista y de esa fecha hasta diciembre de 2011 se intentó localizar a todos los que fueron miembros del Comité Técnico, así como al Director General y a la directora administrativa de ese periodo.

De los que fueron miembros del Comité Técnico, sólo pudieron localizarse tres personas, pero con los años transcurridos, sólo una recordó el proyecto en cuestión. Por esa razón sólo se recabó una entrevista de entre los que fueron miembros de este Comité. El Director General y la directora administrativa pudieron ser localizados y accedieron a la entrevista⁴.

Las aportaciones de estas tres personas fueron determinantes para hacer una reflexión crítica que soportó el *por qué pasó lo que pasó*, así como para elaborar el capítulo de Conclusiones y recomendaciones. La responsabilidad de lo que se afirma, es completamente mía.

⁴ En el capítulo 5 se menciona lo relativo a las entrevistas con más detalle.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

2. Marco Teórico

Este apartado tiene como objetivo establecer algunos referentes para enmarcar el intento por realizar una evaluación de impacto social y económico del FOJAL.

Para empezar, se ha considerado la perspectiva estratégica en el sector público, ya que ésta asume que el gobierno es un actor más dentro de un contexto dinámico en el que convive con múltiples actores, cada uno al pendiente de sus intereses y con recursos propios. También porque reconoce la necesidad de que las organizaciones gubernamentales desarrollen estrategias enfocadas a cumplir con su mandato y que sus servicios cumplan con las expectativas de los usuarios. En ese sentido, la perspectiva estratégica identifica las capacidades centrales que toda organización debe atender y que están condicionadas principalmente por el marco normativo y el factor humano. Y porque dentro del proceso de la planeación estratégica, la evaluación permite afinar las estrategias y tácticas para que la organización aprenda sobre lo que ha hecho, identifique la brecha entre su mandato institucional y hasta dónde ha llegado de manera que pueda aprovechar las áreas de oportunidad para alcanzar mejores resultados.

Por otro lado, ya que el tema central de esta experiencia profesional documentada gira en torno a la evaluación, resulta fundamental incluir someramente algunos conceptos sobre la evaluación de políticas, programas y acciones públicas, los tipos de evaluación, los obstáculos para llevarse a cabo, así como los avances y problemas que enfrenta en México y Jalisco su aplicación.

Es necesario incluir el tema de la implementación porque brinda elementos para entender por qué fracasan iniciativas, como esta evaluación que se intentó aplicar en FOJAL, y distinguir los aspectos que son atribuibles a la implementación de los que son atribuibles a otras cuestiones, como por ejemplo los errores en el diseño.

2.1 La perspectiva estratégica en el sector público

Los conceptos que para esta experiencia vale la pena considerar son: *estrategia*, *planeación estratégica*, *posicionamiento*, *capacidades centrales* y *dirección estratégica*.

Iniciamos con el concepto *estrategia*, que fue utilizado en la antigüedad principalmente para tener éxito en la guerra, adaptado en el Siglo XX al mundo empresarial y aplicado en los últimos 30 años al sector público.

En efecto, uno de los primeros textos que aluden al término *estrategia* tiene alrededor de dos mil quinientos años y se enfocó a brindar elementos para obtener la victoria en situaciones de guerra⁵.

Mucho tiempo después, a mediados del siglo XX la *estrategia* fue adoptada por el mundo empresarial, como lo establece Mintzberg⁶, para responder a las nuevas pautas de los consumidores de Norteamérica y enfrentar con éxito la creciente competencia internacional. Sin embargo, en el terreno del Estado hay que reconocer que ni la estrategia bélica ni la comercial aplican, ya que no está permitido eliminar al opositor o adversario. Al contrario, el gobierno democrático debe sujetarse a un determinado marco jurídico y normativo. Además, las autoridades de gobierno se renuevan periódicamente y esto trae consigo cambios de rumbo y prioridades. Esto en conjunto sitúa al gobierno y al sector público dentro de un entorno dinámico, en el que hay aliados pero también opositores y debe hacerse un uso inteligente de todos los recursos disponibles para cumplir con lo que lo obliga la ley y le demanda la sociedad.

El concepto *estrategia* tiene varias acepciones, puede entenderse como *plan* (guía de acción hacia el futuro), como *patrón* (una conducta coherente en el tiempo), como *posición* (para ubicar determinados productos en un determinado mercado), como *perspectiva* (cómo ven las cosas los estrategas y cuál es la visión de una

⁵ Por ejemplo, *El Arte de la Guerra*, un texto escrito por Sun Tzu alrededor del siglo V antes de Jesucristo.

⁶ Mintzberg, Henry: *Safari a la estrategia*. Ediciones Granica. México. 2003, pp. 144-122.

organización en particular) o como *estratagema* (una maniobra para burlar al oponente), como lo menciona Mintzberg⁷. Con estas acepciones, puede decirse que el concepto *estrategia* resulta útil para las organizaciones empresariales y del sector público, pues las encamina a proponerse objetivos alcanzables dentro de un contexto particular y con recursos limitados.

La perspectiva estratégica se incorporó al sector público alrededor de la década de 1980, unos veinte años después de probar su utilidad en el mundo empresarial, como lo establece Aguilar⁸, quien considera que esta perspectiva tiene alrededor de 30 años de aplicación en los gobiernos de diversos países de América Latina, incluido México. No es casualidad que la perspectiva estratégica haya sido incorporada cuando se presentaron serias crisis fiscales y de legitimidad de los regímenes en turno, que llevaron al gobierno respectivo a reconocer su existencia dentro de un contexto particular, en el que enfrenta dificultades y cuenta con recursos limitados.

Por ello, un concepto de estrategia aplicable al sector público debe considerar la definición de un futuro trascendente en medio de circunstancias de escasez de recursos donde existen aliados y adversarios. En ese sentido, Aguilar⁹ considera que la *estrategia* en su sentido original y genuino, consiste en definir y realizar objetivos que son deseados porque permiten a una organización pública estar en condiciones de obtener, preservar o incrementar un desempeño de calidad superior. Alcanzar dichos objetivos requiere identificar las oportunidades y amenazas del entorno, así como las fortalezas y debilidades de la organización, para establecer o ajustar programas con recursos y metas específicos.

En ese sentido, el factor crucial para la realización de las estrategias será la acción directiva de las personas que encabezan el gobierno, que lo llevarán a actuar en un

⁷ op.cit. pp. 23-30.

⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. (2009) *Gobernanza y gestión pública*. México. FCE. Tercera reimpresión pp. 237-317.

⁹ op.cit. p. 247.

contexto específico, a formar coaliciones con aliados y simpatizantes, así como a dialogar y pactar con los discrepantes y los opositores a sus planes, a los que sólo podrá “derrotar”, como refiere Aguilar¹⁰:

“(…) con información relevante, evidencias, argumentos que hagan patentes sus errores y prejuicios y mellen los filos de su intransigencia, o mediante cuidadosas negociaciones.”

La información y la evidencia arriba mencionadas, pueden ser proporcionadas por la evaluación que en su caso contribuye a mejorar la discusión y a resolver diferencias en torno a la política pública en cuestión.

Esto debería llevar a las personas que trabajan al interior de las entidades públicas a construir alianzas de largo plazo con la sociedad civil organizada, de manera que los asuntos más importantes de la agenda, así como las políticas y acciones públicas de alto impacto que den buenos resultados, permanezcan más allá del periodo de los gobiernos en turno. De esta manera se contribuiría a alcanzar objetivos trascendentes para la comunidad, así como a elevar el nivel de entendimiento y discusión públicos en torno a los asuntos en los que el gobierno interviene.

Ahora veamos el concepto de *Planeación Estratégica* (PE), una forma de planeación que se distingue por definir futuros deseados, pero también alcanzables, como lo menciona Aguilar¹¹.

La novedad y especificidad de la PE respecto a otros modelos de planeación no radica ni en su plazo ni en la claridad de sus objetivos, sino en el posicionamiento y la consideración del entorno, tal como lo menciona Aguilar¹². El *posicionamiento* puede entenderse como una situación de reconocimiento público que una organización logra cuando en la provisión de determinados bienes y servicios

¹⁰ ibíd. p.267.

¹¹ ídem, p. 259.

¹² ídem pp. 279-281.

públicos, se crea mayor valor agregado, y esto se capta en la percepción de satisfacción, aprobación y confianza que manifiestan los usuarios por los bienes o servicios recibidos.

Ahora bien, una organización existe dentro de un *entorno*, que refiere a las cuestiones relevantes que pueden incidir directa o indirectamente en su presente y futuro, tales como: la situación económica, las características de la población objetivo, los valores y la cultura dominantes, las características y acciones de las organizaciones públicas y/o privadas del sector, o la tecnología disponible. Para ello, es preciso identificar a los usuarios y beneficiarios de los servicios que presta la organización para captar, cumplir o incluso rebasar sus expectativas.

La comprensión del entorno y el posicionamiento no son cuestiones que se den por sí solas o en automático dentro de una organización gubernamental, en realidad son posibles gracias a lo que Aguilar¹³ entiende como *capacidades centrales*, éstas son recursos y capacidades peculiares probadas tales como: la normatividad, la estructura organizativa, los activos con que cuenta la organización, los estilos directivos y las competencias del personal.

Para enmarcar esta experiencia resaltan las competencias del personal y la normatividad. En efecto, una organización requiere -además de un mandato, una estructura organizativa, una dirección, recursos materiales y financieros-, de personas con capacidades analíticas, técnicas, gerenciales, de comunicación para cumplir su mandato institucional, así como para configurar contextos normativos y organizacionales que promuevan el desarrollo de esta capacidad central¹⁴. Por tanto, las competencias de las personas que trabajan dentro de las entidades públicas ya sea en la dirección o en cualquier otra posición de la estructura organizativa, representan la más importante de las capacidades centrales.

¹³idem. pp. 257-277.

¹⁴idem. pág. 277.

La normatividad también resalta como capacidad central, porque da coherencia a la estructura y funcionalidad de la organización, lo que promueve o desalienta la iniciativa, sobre todo cuando ésta es innovadora ¹⁵. Puede suponerse que la dirección y el personal de una organización gubernamental, darían prioridad a una actividad cuyo cumplimiento sea obligatorio y sancionable, sobre una actividad que no sea obligatoria ni sancionable o cuyo cumplimiento no sea verificable por otras instancias ni se informe a la sociedad.

Con todo lo anterior, puede decirse que la *dirección estratégica* tiene como una de sus principales funciones¹⁶, dar seguimiento a la actividad de la organización para asegurar que ésta se mantenga orientada hacia los objetivos centrales de valor estratégico, así como estar al pendiente del entorno para ponderar las dificultades y facilidades que se presentan o avecinan y tomar decisiones oportunas. Para ello aterrizan los objetivos y estrategias en programas y acciones específicas, a los que la Dirección daría seguimiento y aplicaría evaluaciones apoyada en un sistema de información, en el control de la gestión y sus tableros de mando, pues la información debe generarse y revisarse constantemente para poder tomar decisiones oportunas y adecuadas.

En este esbozo de la perspectiva estratégica, resaltan las competencias del personal y la normatividad como las capacidades centrales más importantes de las organizaciones gubernamentales, así como la evaluación y el seguimiento de la dirección, que permiten generar la información relevante para identificar las acciones que aseguren a la organización gubernamental una mejor gestión de lo público, traducida en el cumplimiento de su mandato institucional y la generación de bienes y servicios con la calidad que demanda la comunidad.

¹⁵ídem. pp. 278.

¹⁶ Además de construir o revisar la misión y la visión de la organización, definir objetivos, diseñar e instrumentar estrategias para alcanzarlos, como lo menciona Aguilar (ídem. pp. 272-280).

A continuación se presenta un esbozo de la evaluación de políticas y acciones públicas como el segundo referente teórico.

2.2 La evaluación de políticas y acciones públicas

En este apartado se hará referencia al concepto de *evaluación de políticas y acciones públicas*, los tipos de evaluación, especialmente la *evaluación de impacto*, los criterios de evaluación más utilizados, las *intenciones* de llevar a cabo una evaluación, así como los avances y las dificultades que enfrenta la evaluación y de manera específica en el gobierno estatal de Jalisco, México.

Partimos del hecho de que un gobierno desarrolla políticas y programas para intervenir en un determinado conjunto de asuntos públicos en los que no cuenta con toda la información y conocimiento, ya sea de los asuntos en cuestión o de su comportamiento. Además, como refiere Pérez Sánchez¹⁷, en muchas ocasiones se conoce poco de los procesos sociales, así como de los intereses y restricciones políticas en los que descansa la definición del problema y el diseño de los cursos de acción.

Si representáramos en un esquema el ciclo de las políticas públicas, notaríamos que la evaluación es la etapa que cierra e inicia con el siguiente ciclo. Por eso se asume que este ciclo es dinámico y la evaluación juega un papel relevante para que la política y la acción pública en cuestión alcancen mayor comprensión tanto del problema público que enfrenta como de su intervención y resultados, aspectos fundamentales para mejorar la gestión de lo público.

En ese contexto, la evaluación se ofrece como un instrumento técnico que permite revisar y medir sistemáticamente la situación del problema, y arrojar evidencia para conocer si la intervención gubernamental va en la dirección correcta, o si tienen que replantearse las hipótesis de intervención, ajustar los componentes del programa, alinearlos con otros programas o dar paso a un programa nuevo que tenga poco que ver con el que había estado en curso.

¹⁷Pérez, Sánchez Margarita (2006) Análisis de políticas públicas. Granada, España. Universidad de Granada. p.176.

La evaluación de las políticas y acciones públicas es entonces, una de las nuevas herramientas de gestión que proporciona instrumentos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública, como refiere Bañón¹⁸. Puede decirse que la evaluación es una técnica en formación en el ámbito público que sirve al interior de la organización evaluada para corregir errores, consolidar aciertos y auxiliar a la Dirección en la toma de decisiones. Fuera de la organización, la evaluación contribuye a la rendición de cuentas, porque refiere a los resultados alcanzados, el cumplimiento del mandato organizativo y el manejo de los recursos asignados.

Para referirnos a la rendición de cuentas, podemos considerar a Schedler¹⁹ quien menciona que:

“la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios”.

Estoy de acuerdo con Merino y otros expertos en temas de gobierno y administración pública de nuestro país²⁰, cuando establecen que:

“la clave para generar una verdadera rendición de cuentas -claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes, se encuentra en la delimitación y articulación (legal y procedimental) de tres piezas complementarias: 1) La información relacionada con las decisiones, los procesos y los resultados de las autoridades públicas, 2) un sistema de responsabilidades capaz de identificar claramente las atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, y 3) las cuentas, entendidas como un registro fidedigno, oportuno y

¹⁸Bañón i Martínez, Rafael (comp.) (2003): *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid. Ediciones Días de Santos, pp. XVII – XXI.

¹⁹Schedler, Andreas (2008): ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI. Cuadernos de transparencia número 03. México, p. 12.

²⁰Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio; y Cejudo Guillermo: La estructura de la rendición de cuentas en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Consultado el 19 de mayo de 2011 de la World Wide Web: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/> p. X.

comparable de los dineros que utiliza el gobierno, y su relación con los propósitos públicos que los justifican”.

Ahora bien, los *tipos de evaluación* aluden a aspectos como: el momento, el papel y el agente.

Al considerar el momento, se pretende dar respuesta a la interrogante: ¿Cuándo evaluar? Aquí identificamos la evaluación *ex ante*, que se aplica antes de llevar a cabo la política o programa público. Se centra en el diseño del programa y en aspectos como la coherencia entre los objetivos y las acciones para alcanzarlos.

La evaluación *ex post* en cambio, se aplica después de llevar a cabo la acción pública encabezada o coordinada por el gobierno. Se centra en lo que efectivamente se llevó a cabo y los resultados alcanzados; trata de establecer, como refiere Bañón²¹, nexos de causalidad entre la acción realizada y la situación actual de las variables estudiadas.

Al considerar el papel que cumple la evaluación, damos respuesta a la función que queremos que cumpla. Podemos hablar de evaluación *formativa* que da seguimiento al proceso por el que se lleva a cabo una acción pública determinada y arroja información valiosa para corregir desviaciones y fortalecer la aplicación.

La evaluación de *resultados* nos dará información sobre los impactos o resultados producidos a través de la acción pública realizada. Subirats²² refiere a los *impactos* como el conjunto de cambios de conducta, los efectos reales en los grupos-objetivo, que pueden atribuirse desde que la política o acción pública fue aplicada, sin importar si dichas modificaciones de conducta son o no las deseadas.

Ya que la evaluación de impacto es un tema central para la documentación de esta experiencia profesional, podemos añadir que las relaciones entre las políticas públicas y las conductas individuales se pueden analizar, como lo establece

²¹ op.cit. p. XXII.

²² Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frédéric Varone (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. 1º edición. Barcelona. Ariel, p. 212.

Subirats²³ a través de recopilar datos sobre la conducta real de los grupos-objetivo antes y después de la introducción de la política o acción pública, lo que permite verificar la hipótesis de intervención.

Existen varios métodos para evaluar el impacto: los experimentos sociales, el enfoque de las diferencias en la diferencia, la comparación antes-después de variables, el enfoque transversal o, la comparación respecto a un modelo, como lo mencionan Van Der Bosch y Cantillon²⁴.

Los experimentos sociales definen dos grupos con características similares, pero a uno se le aplica el programa y al otro no (grupo de control). Este enfoque presenta en la práctica severas limitaciones, como su alto costo y el arduo trabajo que implica su realización.

El enfoque de la diferencia en la diferencia es parecido a los experimentos sociales, pero no pretende establecer un grupo perfecto de control. El problema es que si el grupo que no recibe el programa es realmente similar al que sí, entonces debería ser elegible para el programa en cuestión, lo que conlleva un cuestionamiento ético, pues se estaría dejando sin atención a un grupo que la requiere.

El enfoque antes-después pretende comparar variables en los grupos que recibieron el programa antes y después de recibirlo. En complemento, se puede aplicar el enfoque transversal para comparar los resultados con otros programas similares aplicados en otros lugares.

La comparación respecto a un modelo pretende comparar las variables del grupo que recibió el programa, con un modelo hipotético. El problema estriba en que las características generales de la población, no siempre son similares a grupos específicos como el que recibe el apoyo del programa gubernamental.

²³ op.cit. pp.213 -216.

²⁴ Van Der Bosch, Karel y Bea Cantillon (2008): Policy Impact En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, The Oxford Handbook of Public Policy (págs. 296-318). Oxford: Oxford University Press.

En cuanto al agente que lleva a cabo la evaluación, identificamos la evaluación *interna* cuando ésta se realiza directamente por el responsable del programa y desde la propia institución. La ventaja principal es que representa un costo bajo o incluso, podría llevarse a cabo con los recursos materiales y humanos disponibles por la organización pública en cuestión. Si bien puede arrojar un conocimiento valioso de primera mano, puede perder objetividad, lo que puede generar poca credibilidad fuera de la organización. La evaluación *interna* depende en gran medida del apoyo de la Dirección, de que el personal esté convencido de que generará información relevante para mejorar su desempeño, de una metodología clara y aplicable y de la disponibilidad de tiempo entre las personas encargadas de llevarla a cabo.

En cambio, la evaluación *externa* es la que se lleva a cabo por alguien ajeno a la institución, que no tiene relación directa con el programa o política pública. Es decir, se realiza desde afuera. Esta evaluación puede generar mayor objetividad, pero su costo es mayor al de la evaluación *interna*. A cambio, si la evaluación *externa* se realiza con un diseño, método, análisis y difusión adecuados puede alcanzar mayor credibilidad social. Es de suponer que la evaluación *externa* puede enfrentar resistencias de los sujetos que participan en el programa, especialmente si éstos advierten que las cosas no van bien e intuyen que los resultados no serán los deseados.

Los tipos de evaluación vistos a los que hemos referido pueden complementarse entre sí, de acuerdo a las características de la organización, de la política o acción pública a evaluar, a los recursos disponibles, y a las necesidades particulares de información. Pero es recomendable que una organización pública lleve a cabo evaluaciones internas de manera periódica, para identificar y atender áreas de mejora específicas.

Por otra parte, la investigación evaluativa distingue varios criterios para valorar los impactos de una política pública, pero para los propósitos de este documento, nos

enfocaremos en los primeros tres que alude Subirats²⁵: *eficacia, eficiencia y efectividad*. La *eficacia* establece si se han o no alcanzado los objetivos propuestos con los recursos asignados, mientras que la *eficiencia* busca establecer una relación entre los resultados alcanzados y los recursos invertidos, con miras a optimizar los recursos utilizados. La *efectividad*, analiza si los impactos se producen conforme a lo que la política o acción pública previó.

La *eficiencia* está subordinada a la eficacia -y a la economía de medios-, pues como argumenta Bañón²⁶:

“Solo si se establece la eficacia se puede alcanzar la eficiencia, caso contrario se puede realizar una acción con economía de medios pero que no logre los objetivos y la finalidad propuesta en su diseño”.

Por lo anterior, no tiene sentido decir que un programa es eficiente si no logró ser eficaz, si no cumplió las metas ni los objetivos fijados, si no ofrece los bienes o servicios públicos con calidad satisfactoria para la población.

Ahora veamos las intenciones que pueden estar detrás de una evaluación de políticas o acciones públicas. Como lo menciona Subirats²⁷ las evaluaciones pueden mantenerse en un contexto exclusivo y rígido de consultoría donde el reporte de evaluación y sus recomendaciones están solamente a disposición de quien las encarga.

También pueden aplicarse con la intención de generar información útil para la Dirección, el órgano de gobierno y el público sobre los resultados alcanzados y las áreas de mejora. O para mejorar el nivel de entendimiento del problema público en cuestión, para lo que la evaluación puede dar informaciones “neutras” acerca de determinados hechos objetivos. También se puede perpetuar una relación de consultoría para formar una coalición científico-administrativa y mantener el ámbito

²⁵ ibíd. pp. 218-225.

²⁶ op.cit. p. XVII.

²⁷ ídem. p. 233.

de competencia al abrigo de cualquier crítica eventual. También se puede instrumentar un consejo de evaluación, como ha sido en el caso mexicano, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL²⁸.

Autores como Bovens, Hart y Kuipers²⁹ advierten que en la vida real, las evaluaciones a políticas y acciones públicas siempre corren el riesgo de degradar en un ritual sin sentido o convertirse en el juego de culpar al otro.

Tarde o temprano llega el momento prescrito por la ley de evaluar lo que se ha logrado. La etiqueta de fracaso implica una dura declaración en el mundo de la política que alude a la búsqueda de funcionarios gubernamentales que respondan por el daño. La evaluación aplicada a políticas controvertidas se convierte en un proceso lleno de obstáculos y conflictos. Aún en países con gran tradición evaluadora, como Estados Unidos, las evaluaciones institucionalizadas a programas públicos discretos, están entrelazadas con la rendición de cuentas y arrojan tanto ganadores como perdedores³⁰.

Los implicados en los programas públicos tienen presente que las evaluaciones son la oportunidad para hacer modificaciones importantes y redistribuir sus recursos asignados. En ese sentido los actores astutos que están involucrados en el programa público se esforzarán por generar hechos e imágenes que abonen a favor de sus intereses particulares. La evaluación es finalmente una actividad envuelta de valores, creencias, partidos políticos e ideología, lo que puede demeritar su objetividad³¹.

Por eso es de esperar que durante el proceso de evaluación de repente sea muy difícil o sorprendentemente fácil encontrar documentos o informantes clave; o bien,

²⁸ Sobre el origen, integración, propósito y acciones realizadas del CONEVAL, puede consultarse el sitio web:

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/quienessomos/index.es.do;jsessionid=9c645ca434628c5c8b05331cfe28107db27fb8695bc645c0bcc28fed8ecfc6c.e34QaN4LaxeOa40Nbx10>

²⁹ Bovens, M., T Hart, P., & Kuipers, S. (2008). The Politics of Policy Evaluation. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 319-335). Oxford: Oxford University Press.

³⁰ Bovens, Mark, Paul 'T Hart y Sanneke Kuipers: Op cit. pág. 322.

³¹ Bovens, Mark, Paul 'T Hart y Sanneke Kuipers: Op cit. pág. 324.

que el reporte encuentre fuertes críticas si afecta los intereses de algún actor involucrado³².

El principal avance en México es que la evaluación de políticas y acciones públicas se ha elevado a rango constitucional. En efecto, la reforma al Artículo 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que los resultados del ejercicio de los recursos públicos serán evaluados por instancias técnicas³³.

Hay autores como Ramos³⁴ que mencionan el enfoque de control burocrático que asumen las instancias que deberían encabezar las evaluaciones como una dificultad al momento de llevar las evaluaciones a la práctica. Aunque esta dificultad es importante, también hay que considerar la falta de obligaciones puntuales y de sanciones por incumplimiento dentro del marco jurídico y normativo³⁵.

Sobre el aspecto cultural, al interior del gobierno es escasa la autocrítica. Esto es de comprenderse, pues aunque hay avances³⁶, en Jalisco tiene menos de 10 años la evaluación de políticas y acciones públicas. También hay que decir que los funcionarios públicos le dan una connotación negativa a la evaluación, ya que ésta puede dejarlos mal parados o incluso utilizarse para despedirlos. En una situación así, salvo excepciones, es difícil que la intervención gubernamental se sustente en hipótesis, con diagnósticos y evaluaciones sobre la situación actual, investigaciones serias o la experiencia sistematizada de funcionarios competentes.

³² Bovens, Mark, Paul 'T Hart y Sanneke Kuipers: Op cit. pág. 324.

³³ Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 2008.

³⁴ Ramos García, José María (2011): La evaluación de políticas públicas en México. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte. México. Instituto Nacional de Administración Pública, p.16.

³⁵ Por ejemplo, en el caso de Jalisco, la Contraloría del Estado del Ejecutivo Estatal y la Auditoría Superior del Estado, dependiente del Poder Legislativo tienen entre sus atribuciones realizar evaluaciones pero en la práctica se concentran en la aplicación de los recursos públicos, pues falta mayor precisión en sus reglamentos para llevar a cabo evaluaciones y especificar los responsables de su realización así como sanciones en caso de incumplimiento.

³⁶ Como la aplicación de estudios de opinión y la incorporación de indicadores de gestión para evaluar a las dependencias y organismos estatales, ver la página web de la SEPLAN: www.seplan.jalisco.gob.mx. Por cierto, ninguna instancia audita los indicadores.

Por otro lado, hacia fuera la sociedad cada vez exige más a sus autoridades, pareciera suponer que el gobierno tiene la autoridad, el conocimiento y los recursos para resolver los problemas públicos y si no lo hace así es porque no quiere. Sin embargo, los cambios de partido en el gobierno reflejan que aún con la voluntad de mejorar la gestión de lo público, resulta difícil conocer la magnitud de un problema público, o establecer relaciones de causalidad que sustenten hipótesis de intervención del gobierno en turno, junto con metas factibles de mediano y largo alcance.

Además prevalece una situación fiscal en la que los ciudadanos están reacios a pagar precios que por lo menos cubran en su totalidad los gastos incurridos para proveer los servicios que consumen, como el agua y la electricidad, lo que parece reflejar que “son otros” los que deben pagar por los gastos públicos y que se le puede exigir al gobierno su intervención pero sin que esto se traduzca en más impuestos; no parece entenderse entre la población que la intervención gubernamental cuesta y debe financiarse con la participación de todos los ciudadanos. Tal como refiere Elizondo³⁷, la exención a la mayor parte de la población del pago de impuestos impide construir una cultura de responsabilidad. Otro argumento de muchas personas que es los impuestos que ya han pagado les otorga el “derecho” a ciertos servicios públicos subsidiados en mayor o menor grado.

El marco jurídico y normativo estatal son otro obstáculo para llevar a cabo evaluaciones a las políticas y acciones públicas, porque a diferencia de los avances en esta materia a nivel federal³⁸ en Jalisco han quedado dentro de un ordenamiento de carácter general³⁹, pero no en el reglamento interior o el acta constitutiva que

³⁷Elizondo Mayer-Serra (2006): “Cambios en los factores determinantes de las políticas tributarias” pp. 151-169 en Randall, Laura (et al) (2006): *Reinventar México: estructuras en proceso de cambio, perspectiva política, social y económica*. México. Siglo XXI. , pp. 151-167.

³⁸ Que en conjunto permiten identificar una clara política de evaluación gubernamental desde finales de 2006 Ver Ramos, Op cit. p.16.

³⁹ Como la Constitución Política del Estado de Jalisco o la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

obligue efectivamente a los titulares de la dependencia u organismo en particular a llevar a cabo evaluaciones periódicas y con determinadas características técnicas.

Falta considerar que la evaluación sea vinculante, para obligar a las autoridades a rendir informes sobre la atención y avances a las observaciones o a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones aplicadas. Tampoco establece sanciones en caso de incumplimiento.

Ante una situación así, habría que establecer medidas encaminadas a fortalecer una cultura que propicie la evaluación como un instrumento técnico que permite a las organizaciones gubernamentales conocer de primera mano el nivel de cumplimiento de sus objetivos, identificar áreas de mejora, y dar certeza a la sociedad de que los gobernantes en turno llevan a cabo una adecuada gestión de lo público.

2.3 La implementación de políticas y acciones públicas

En este apartado revisaremos someramente el concepto de implementación, los enfoques arriba hacia abajo, abajo hacia arriba, cultural y el gerencial, que nos permiten entender en qué consiste y como se puede estudiar la implementación en políticas aplicadas.

El término *implementar*, tiene su origen en el idioma inglés y alude, como lo establece Aguilar a: "*llevar a cabo, llevar a efecto, realizar*"⁴⁰.

Para Pressman y Wildavsky, la implementación es entendida como el grado en que las consecuencias deseadas y previstas de una política pública se llevan a cabo en la práctica⁴¹, ya que no basta con tomar una decisión acertada, consensada y con

⁴⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) La implementación de las políticas. Colección Antología de Política Pública. Cuarta Antología. México. Miguel Ángel Porrúa. Estudio introductorio, pág.43.

⁴¹ Pressman y Wildavsky (1973) Pressman, J.L. y A. Wildavsky, (1973): Implementation, Berkeley University Press, Berkeley; citado por Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) La implementación de las políticas. Colección Antología de Política Pública. Cuarta Antología. México. Miguel Ángel Porrúa. Estudio introductorio, pp. 45-46.

un esquema para instrumentarla; faltan otros aspectos que pueden ser decisivos para el éxito o fracaso de una política cuando se pone en marcha.

En efecto, varios estudios norteamericanos realizados por instancias públicas y privadas contribuyeron a que la implementación fuera tomada con seriedad, debido al fracaso de múltiples programas públicos llevados a cabo en la década de los 60's y 70's, aun cuando su diseño estuvo soportado científicamente, contó con recursos presupuestales, apoyo de la Presidencia y hasta del Congreso federal⁴².

El primer modelo de implementación apareció a principios de la década de los 70's y se denominó *de arriba hacia abajo* o *top-down*, porque como lo menciona Parsons:

“La implementación requiere de un sistema de arriba hacia abajo o top down de control y comunicaciones, así como recursos para hacer el trabajo”⁴³.

Dentro de la lógica del modelo arriba hacia abajo, la implementación consistía de unir los eslabones de una cadena de órdenes hasta completar la acción prevista. Hood estableció cinco condiciones que debía reunir la *implementación perfecta*:

“Una organización de tipo militar, con líneas claras de autoridad; donde las normas se respetan y los objetivos se expresan; las personas hacen aquello que se les dice y pide; existe comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización; no hay presiones de tiempo”⁴⁴.

Como puede verse, este modelo basa su efectividad en la jerarquía y no toma en cuenta el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación.

Por ello, este modelo no era conveniente en contextos de fuerte descentralización donde es fundamental el papel del gobierno local o bien, donde se requiere la

⁴² Aguilar, Op.cit. pp. 24-29.

⁴³ Parsons, Wayne (2007) Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO pág. 483.

⁴⁴ Hood, Christopher (1976): Limits to Administration, Londres, John Wiley; citado por Parsons, Wayne (2007) Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO pág. 485.

participación decisiva del personal de las oficinas gubernamentales para lograr una implementación exitosa.

De ahí surgió el modelo de abajo hacia arriba, que se centra en la negociación y la construcción de consensos. El modelo abajo hacia arriba, como lo menciona Parsons, atiende a las aptitudes gerenciales, la cultura de las organizaciones participantes, así como al entorno político en el que operan⁴⁵. En este enfoque se reconoce que los funcionarios públicos juegan un papel importante en el éxito o fracaso de las políticas que se ponen en marcha. Siguiendo con Parsons, las políticas, normas, leyes y procedimientos pueden ser interpretados de distinta forma por los funcionarios públicos, de acuerdo a la libertad que tengan para elegir entre dos o más formas de proceder⁴⁶. Una nueva política o acción pública que se pone en marcha se traduce en labores adicionales para los funcionarios encargados de implementarla. Por ello es de esperar que los funcionarios organicen su labor de acuerdo a la normatividad y las prioridades, ya que como refiere Friedman⁴⁷ es muy complicado reducir toda su labor en instrucciones precisas.

Por lo anteriormente mencionado, el enfoque abajo-hacia arriba resulta el más apropiado para este caso, ya que reconoce la importancia del papel que juega el funcionario público directamente encargado de realizar las acciones, en el éxito o fracaso de su implementación, así como la discrecionalidad con que conduce su labor debido principalmente al incremento de trabajo que le representa atender una nueva instrucción de sus superiores.

Ahora bien, es importante distinguir problemas de diseño de una política, atribuibles a incapacidad técnica, o inconsistencia de los postulados científicos en que se

⁴⁵ Parsons, Wayne (2007) Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO pág. 489.

⁴⁶ Parsons, Op.cit. pág. 490.

⁴⁷ Friedman, Barry L. (2008). Policy Analysis as Organizational Analysis. En The Politics of Policy Evaluation. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, The Oxford Handbook of Public Policy (págs. 482-495). Oxford: Oxford University Pres.

soporta, con los problemas de implementación, ya que esto nos permite identificar las debilidades y áreas de mejora de las acciones emprendidas.

Para Aguilar, existe un problema de implementación cuando:

“(…) a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno a los objetivos y los medios (“las condiciones iniciales”), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena... con el resultado final del incumplimiento o fracaso de la política⁴⁸”.

Los problemas de implementación son atribuibles a diversos fenómenos relacionados con la complejidad de la acción conjunta, entre los que destacan: compromisos simultáneos con otros proyectos, que se dependa de otros que no comparten el mismo sentido de urgencia, o los acuerdos acompañados de falta de poder para llevarlos a cabo⁴⁹.

Una manera de averiguar de manera empírica la complejidad de la acción conjunta en una determinada política o acción pública considera las instancias públicas y privadas involucradas, el papel que éstas juegan y qué peso tienen en el desarrollo de las acciones, los objetivos que pretenden alcanzar y la prioridad que asumen. Todo esto influye en el desempeño de las actividades que estas instancias realizarán cuando colaboren juntas⁵⁰.

El tiempo es un recurso valioso, por lo que debe considerarse con precisión en el diseño de una acción pública. Los retrasos son un síntoma de grave descuido del “sentido del tiempo” en el diseño, aunque también se deben al distinto grado de prioridad que los diversos actores involucrados le atribuyen a la acción pública cuando se lleva a la práctica⁵¹.

⁴⁸ Aguilar, Op.cit. pp. 48-49.

⁴⁹ Aguilar, Op.cit. pág. 50.

⁵⁰ Aguilar, Ídem.

⁵¹ Aguilar, Op. Cit. Pág. 55.

Por ello, conviene prever situaciones que se pueden presentar en los distintos momentos de acción, o secuencias de acciones, para estar en condiciones de responder adecuadamente en la fase de implementación.

Se trata también de formar y mantener una coalición con los actores clave, de preferencia basada en que cada uno obtendrá algo significativo si la acción pública llega a buen término.

Entre esos actores se encuentran los burócratas encargados de llevar a cabo las tareas operativas que requiere la acción pública, normalmente adicionales a las que las leyes y los programas gubernamentales ya les han asignado. Por eso Lipsky propuso que el enfoque de la implementación centre su análisis en los encargados de llevar a cabo la política, pues éstos son los verdaderos protagonistas, especialmente cuando es limitada la capacidad de influencia efectiva de la jerarquía de la organización⁵². Esta reflexión me lleva a pensar, por ejemplo: ante asuntos que el marco normativo de la propia organización no los obliga expresamente para darles cumplimiento.

Así como no hay política o acción pública perfecta, tampoco hay implementación perfecta, debido a la imprevisibilidad, el conflicto o el error⁵³.

Por todo lo anterior, lo más inteligente sería realizar un buen diseño que considere los tiempos, formar una coalición con los actores involucrados de manera que todos obtengan algo valioso de su realización, dar seguimiento puntual a los burócratas directamente involucrados, organizarse y actuar según las características de la situación en particular en que se lleva a cabo una determinada acción pública⁵⁴.

Después de abordar estos referentes teóricos, vamos a establecer el contexto en el que se llevó a cabo el proyecto de estudio de impacto social y económico del FOJAL.

⁵² Lipsky (1978, p. 398) citado en Aguilar, Op. Cit. Pág. 89.

⁵³ Aguilar, Op. Cit. Pp. 59-60.

⁵⁴ Aguilar, Op. Cit. Pp. 90.

CAPÍTULO 3

CONTEXTO

3. Contexto

3.1 Qué sucedió a nivel federal en México y Jalisco (2004-2007)

Inicialmente, cuando se llevó a cabo el intento por evaluar el impacto social y económico del FOJAL, la administración del Presidente Vicente Fox Quezada se encontraba en la segunda mitad de su periodo constitucional. Esa administración había generado grandes expectativas de cambios porque en México se consumó la alternancia política con el triunfo electoral y el consecuente cambio de partido político, del PRI al PAN en la Presidencia de la República. Algunos puntos de la *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*⁵⁵ se habían cumplido, como institucionalizar la transparencia y establecer un esquema de gobierno electrónico. En un decisivo avance hacia la rendición de cuentas en el sector público, se reformó el artículo 6° constitucional para garantizar el derecho a la información, la transparencia así como la obligación gubernamental de contar con indicadores de gestión e información actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, que incluyó a la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

En cuanto al tema del financiamiento gubernamental a las empresas, en 2001 el gobierno federal creó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa dentro de la Secretaría de Economía. Esta Subsecretaría elaboró el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006, del que se desprendieron diversos programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que posteriormente dieron origen en 2004 al Fondo para la Pequeña y Mediana Empresa, el Fondo PYME; como lo establecen López Ortega y otros⁵⁶. Este Fondo fue creado por Víctor Manuel González Navarro, antiguo Director General de FOJAL (de 2001 a 2003), cuando Sergio García de Alba fungió como el primer

⁵⁵ Oficina de Presidencia para la Innovación Gubernamental (2002) *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. México. Documento mimeografiado, pp. 30, 39- 40.

⁵⁶López Ortega, Eugenio; Tamara Alcántara Concepción y otros (2006): *Evaluación del otorgamiento de recursos del Fondo de apoyo a la para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PYME) durante el 2005*. Instituto de Ingeniería de la UNAM. México. Consultado el 20 de junio de 2011 de la World Wide Web: <http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/informes-de-evaluaciones-externas>, p. 1.

Subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía. García de Alba fue Secretario de Promoción Económica de Jalisco, en el Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2000).

En relación al tema de la evaluación, vale la pena mencionar que la política federal de evaluación en México se consolidó con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que entró en vigor en 2006, como lo menciona Ramos⁵⁷. Derivado de lo anterior, las dependencias federales han llevado a cabo evaluaciones a sus programas⁵⁸.

En Jalisco, durante la administración 2001-2007 de Francisco Ramírez Acuña entró en vigor la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios (2001), así como su Reglamento. Esta ley obligó al Ejecutivo Estatal a evaluar el Plan Estatal de Desarrollo así como el impacto social y económico de los programas que formen parte del Sistema Estatal de Planeación. En ese contexto de obligatoriedad, no sancionable por cierto, se vio la necesidad de evaluar el impacto social y económico de los programas del FOJAL.

El periodo 2004-2007 comprendió la segunda mitad del periodo constitucional del gobierno de Ramírez Acuña, el interinato de Gerardo Octavio Solís Gómez de diciembre de 2006 a febrero de 2007⁵⁹, y los primeros cinco meses de la administración del Licenciado Emilio González Márquez, que inició el 1° de marzo de 2007.

⁵⁷ op.cit. p.16.

⁵⁸ Por ejemplo, en la página web de la Secretaría de Economía pueden consultarse los informes de las evaluaciones externas practicadas desde 2005 a diversos programas de esta dependencia federal. www.se.gob.mx.

⁵⁹ Ya que Ramírez Acuña tomó posesión como Secretario de Gobernación el 1° de diciembre de 2006, en el inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

3.2 Sobre el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL)

El FOJAL es un fideicomiso público que se dedica a brindar capacitación, financiamiento y acompañamiento empresarial a las MIPYMES jaliscienses. Inició operaciones el 18 de junio de 1985⁶⁰. En este Fideicomiso participa el Gobierno del Estado de Jalisco como Fideicomitente, Nacional Financiera como Fiduciaria y como Fideicomisarios las personas morales y físicas con actividad empresarial, ubicadas en el Estado de Jalisco, de los sectores industrial, comercial y de servicios.

El FOJAL tiene como fines⁶¹:

- Fomentar el desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana empresa en el Estado de Jalisco, cuyas actividades incidan en la generación de empleos;
- el fortalecimiento del ahorro interno;
- la articulación de cadenas productivas, en el desarrollo de proveedores de empresas públicas y privadas, y
- otorgar apoyo a las empresas afectadas por cualquier tipo de fenómeno natural.

Todo lo anterior mediante la operación de un sistema de apoyos financieros preferenciales.

Este fideicomiso ha sido para la mayor parte de sus acreditados la única opción de financiamiento a tasas de interés similares a las que otorgan los bancos. En efecto, las micro y pequeñas empresas en México concentran la mayor parte del empleo formal, pero no suelen ser consideradas por las instituciones bancarias como sujetos de crédito, porque tienen un promedio de vida muy bajo, menor a 2 años para el 83 por ciento del total, como lo establece Tan Hong y otros autores⁶². Esto

⁶⁰ Cfr. NAFINSA (1985) Contrato de Fideicomiso (abreviado) y sus seis modificaciones. Consultado el 15 de enero de 2001 de la World Wide Web: <http://www.fojal.jalisco.gob.mx/index.html>.

⁶¹ Sexto convenio modificadorio al Fideicomiso. Guadalajara, Jalisco. Junio 5 de 2006, p. 6.

⁶² Tan Hong, López “et al” (2007): *Evaluando los programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en México*. Washington. Banco Mundial. Citado por Lecuona Valenzuela, Ramón (2009): “*El financiamiento*

se traduce en un alto riesgo para que las instituciones financieras logren recuperar el crédito.

De acuerdo con Güemez⁶³ el FOJAL inició operaciones como un fondo de garantía, lo que solamente le permitía tener egresos, por lo que dependía por completo de las aportaciones Estatales.

Con la experiencia de 11 años de operación, cinco de ellos otorgando créditos, se inició una nueva etapa (1996-2000) con la aportación de recursos federales y estatales al patrimonio del fideicomiso, FOJAL arrojó resultados anuales positivos sin considerar la inflación. Esto lo ubicaba en una mejor posición, pero aún sin permitir su auto-sustentabilidad.

No obstante lo anterior, de acuerdo con Güemez⁶⁴, FOJAL ya era reconocido como el Fondo Estatal más dinámico del País, por su derrama crediticia proveniente de su patrimonio y de descuentos con NAFIN, así como alianzas con universidades que le permitieron ofrecer consultorías empresariales, su certificación como centro de evaluación laboral y sus relaciones con la *Small Business Administration*⁶⁵. A finales del año 2000, desde sus oficinas en Guadalajara FOJAL autorizó proyectos en los 124 Municipios de Jalisco, lo cual le permitió posicionarse y ganar credibilidad principalmente en los Municipios fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara, como lo establece Güemez⁶⁶.

La trascendente labor del FOJAL a favor del desarrollo empresarial y económico en Jalisco quedó plasmada como una línea de acción dentro del Plan Estatal de

a las PYMES de México: la experiencia reciente". Revista electrónica Economía, UNAM. Volumen 6 número 17. Mayo, pp. 69-91. Citado en la p.79.

⁶³Güemez Ortiz, Luis Alberto (2005): *El Fondo Jalisco de Fomento Empresarial FOJAL*. Guadalajara. Documento mimeografiado, pp. 1-5.

⁶⁴ op.cit. p. 2.

⁶⁵ Esta es una agencia federal independiente creada en 1953 para financiar, asistir y proteger los intereses de las pequeñas empresas estadounidenses. <http://www.sba.gov/about-sba-services/what-we-do>

⁶⁶ op.cit. pp. 3-4.

Desarrollo Jalisco 2001 – 2007: *Descentralizar y diversificar los programas de financiamiento del Fondo Jalisco de Fomento Empresarial*⁶⁷.

Gracias a la estabilidad y perfil profesional de su personal, como lo menciona Güemez⁶⁸ de 2001 a 2004 el FOJAL emprendió acciones innovadoras tales como: la evaluación paramétrica de solicitudes de crédito; un esquema de operación descentralizada del crédito con los Ayuntamientos y Uniones de Crédito; un nuevo programa de crédito⁶⁹, una buena calificación crediticia de *Standard & Poor's*⁷⁰; la creación y certificación del Sistema de Calidad de FOJAL; cursos de capacitación para sus acreditados y; que las aportaciones estatales se destinaron exclusivamente a derrama crediticia, no a cubrir gasto operativo. Es importante mencionar que de manera informal, para diversos funcionarios encargados del financiamiento a la micro y pequeña empresa de varios estados, el FOJAL era el organismo a seguir, líder en su tipo a nivel nacional.

Esto trajo consigo resultados de operación positivos en términos reales, mínimos históricos en los niveles de Cartera vencida y apalancamiento. Para finales del año 2005 había otorgado más de 14,000 créditos a través de diversos programas, como GEMICRO, AVANZA⁷¹, y FOJAL.COM⁷². En 2004, un estudio de mercado posicionó al FOJAL como la mejor opción de crédito, sobre todo para las microempresas, en términos de calidad, costo y oportunidad⁷³.

⁶⁷ Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007 p. 153.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ FOJAL.com diseñado con metodologías y requisitos simplificados, ofrecería tasas de interés fijas, plazos cómodos, pagos iguales (tipo renta) y comisiones por recuperación de cartera para los agentes operadores.

⁷⁰ Para deuda de largo plazo la calificación fue de mxA-1 y de corto plazo de mxA-2. Standard & Poor's (2004) : Standard & Poor's asigna calificación de crédito de contraparte al Fondo Jalisco de Fomento Empresarial. Comunicado de prensa del 30 de noviembre de 2004. México D.F. Documento mimeografiado. p. 1.

⁷¹ GEMICRO es el Programa para financiar la generación de nuevas microempresas; AVANZA es el programa para financiar empresas formalmente establecidas en franco crecimiento; Ver: <http://e-ingenium.blogspot.mx/2009/11/fojal-y-sus-programas-de-apoyo-para.html>.

⁷² FOJAL.COM nace con la idea de aprovechar las tecnologías de información y comunicación, con el fin de reducir los costos de operación del crédito.

⁷³ IDEO UNIVA (2004): *Percepción de FOJAL entre usuarios y prospectos*. Mayo de 2004. Documento mimeografiado , pp.24-32.

Una vez establecido el marco teórico y el contexto, tiene sentido hacer un recuento de la experiencia profesional, para después hacer una reflexión que permita entender por qué pasó lo que pasó en relación al intento de evaluación de impacto social y económico del FOJAL.

CAPÍTULO 4

¿QUÉ FUE LO QUE PASÓ?

4. ¿Qué fue lo que pasó?

Después de sistematizar esta experiencia y soportarla con los documentos y evidencias correspondientes, se ha establecido un hilo conductor que considera el origen del proyecto, la presentación de la iniciativa al Comité técnico del fideicomiso, el diseño participativo, la obtención de la muestra y la aplicación del cuestionario, así como los problemas y obstáculos que enfrentó el intento por evaluar el impacto de sus programas durante su vigencia, desde julio de 2004 en que se gestó hasta noviembre de 2007 en que por última vez se le menciona dentro de las actas de las reuniones del Comité Técnico.

4.1. Cómo comenzó el intento de evaluación.

El intento por evaluar el impacto social y económico del FOJAL tuvo lugar gracias a una serie de circunstancias particulares. Un servidor formó parte del Comité técnico del FOJAL de enero de 2003 a agosto de 2007, como representante con voz y voto del Coordinador General del COPLADE, una de las tres dependencias del gobierno estatal que lo integraban. Esto nos permitió tener una posición privilegiada para presentar iniciativas, ya que el Comité Técnico es el órgano de gobierno de este fideicomiso y como tal, tiene facultad para nombrar al Director General, ratificar a los Directores de área propuestos, autorizar el presupuesto y sus programas, así como instruir al Director General a realizar las actividades que contribuyan a los fines del FOJAL⁷⁴.

El Comité Técnico estuvo integrado en el periodo 2003- 2007 (febrero)⁷⁵ por cuatro representantes de la iniciativa privada, (Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, CCIJ; Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, Centro Empresarial de Jalisco y el Centro Bancario de Jalisco); tres representantes del gobierno federal (Nacional Financiera S.N.C., Secretaría de Economía, SE y el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad, FONAES); así como tres representantes del gobierno

⁷⁴ Sexto convenio modificatorio al Fideicomiso. Guadalajara, Jalisco. Junio 5 de 2006, p. 24.

⁷⁵ A partir del 1° de marzo de 2007, aumentó a cuatro el número de representantes del gobierno estatal con la Secretaría de Desarrollo Humano.

estatal (Secretaría de Promoción Económica, SEPROE; Secretaría de Finanzas, SEFIN; y el Comité de Planeación para el Estado de Jalisco, COPLADE)⁷⁶.

Presididos normalmente por el Ingeniero Ernesto del Toro Pérez, de la SEPROE, los miembros con voz y voto más activos del Comité Técnico durante el periodo en que estuvo vigente el proyecto de estudio del impacto social y económico del FOJAL ⁷⁷ fueron: la Licenciada Rosa María Ahumada Vizcaíno (SEFIN), el Licenciado Enrique Arturo Alderete Ibarra (COPLADE), el Licenciado Octavio Rubio Limón (NAFIN S.N.C.), el Contador Público Manuel Gurrola Flores (CCIJ), el Licenciado Juan Antonio Flores Mora (Centro Empresarial de Jalisco), el Licenciado Mario Alberto Panduro García (FONAES), la Licenciada Ana Patricia Mendivil García (SE), el Ingeniero Paulo A. Ramos Llausas (Centro Bancario de Jalisco), el Licenciado Gustavo Lazcano Aguirre (Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara) y el Licenciado Antonio Maza Rincón⁷⁸ (SEPROE).

De parte del FOJAL, estuvieron presentes el Licenciado Luis Alberto Güemez Ortiz (Director General), la Licenciada Martha F. Fajardo Santana (Directora de Administración y Finanzas, que fungía como Secretaria del CT) y el Licenciado Denis Pacas Skewes (Director de Evaluación y Riesgo Crediticio).

El Comité Técnico se reunía regularmente una vez al mes para dar seguimiento a la gestión y en su caso, para decidir sobre las medidas que debían tomarse para asegurar el cumplimiento de las metas anuales y sexenales del FOJAL. En estas reuniones ordinarias se revisaban asuntos tales como: los estados financieros del Fideicomiso, el avance de los Programas, el comportamiento de la cartera vencida,

⁷⁶ El COPLADE se convirtió en la Secretaría de Planeación, SEPLAN a partir de marzo de 2007. La labor de esta dependencia sería coordinar la integración de los planes y programas que marcan el rumbo para el estado, dar seguimiento a procesos y proyectos para asegurar que estén en el rumbo definido y que su ejecución sea eficiente. Así como la evaluación. (Ver artículo 23 fracción III y Artículo 31 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado).

⁷⁷ Que comprende 37 reuniones en total, de agosto de 2004 a febrero de 2007 en las que estos miembros del Comité Técnico se mantuvieron como representantes de su organización.

⁷⁸ Maza Rincón llegó a presidir el Comité Técnico y cuando asistió el Titular de la SEPROE quedaba como uno de los miembros integrantes.

el seguimiento a los acuerdos de reuniones anteriores y la atención de nuevos asuntos que requirieran del conocimiento y aprobación del Comité. El Comité Técnico también estaba facultado para autorizar solicitudes de crédito, siempre y cuando se garantizara su pago.

La representación plural y la dinámica del Comité Técnico se caracterizaron durante este periodo por el interés de todos los miembros de asegurar el cumplimiento de las metas de crédito anual y del sexenio, la buena marcha del FOJAL y por la búsqueda de alternativas de financiamiento a través de un diálogo abierto y propositivo entre los representantes, el Presidente del Comité y la dirección del FOJAL.

4.1.1. Interés de la Dirección por identificar y aprovechar áreas de mejora para FOJAL.

La Dirección del FOJAL estaba interesada en mejorar la operación, el servicio y la oferta de financiamiento, por lo que llevaba un seguimiento mensual de sus estados financieros, generaba estadísticas sobre la colocación de créditos y los niveles de cumplimiento de pago de los créditos otorgados. También aplicaba con su propio personal una encuesta mensual de calidad en el servicio entre los acreditados.

Las solicitudes de crédito mayores a \$100 mil pesos venían acompañadas de una proyección de los ingresos, utilidades, empleos conservados y generados con la aplicación del crédito⁷⁹. También se realizaba la supervisión de créditos a través de un muestreo aleatorio.

Sin embargo, noté que la evaluación de los programas del FOJAL no se llevaba a cabo como se entiende desde la teoría de la evaluación de las políticas y acciones públicas en términos de impacto y en especial de eficacia. Por ejemplo, después de otorgar el financiamiento a los créditos mayores de \$100 mil pesos, ya no se

⁷⁹ De esta proyección dependía la autorización del crédito, especialmente si reflejaba mayores utilidades que aseguraran la capacidad de pago.

comprobaba el aumento de los ingresos, las utilidades, los empleos generados y conservados conforme a lo que el acreditado proyectó.

Destacaba la interrogante sobre la supervivencia de las micro y pequeñas empresas o negocios apoyados, ya que entre las principales causas de que en su mayoría no alcance los dos años de operación, está la falta de financiamiento, la insuficiente capacitación y acompañamiento empresarial, aspectos que FOJAL atiende a través de sus programas.

Entonces se abrió la oportunidad de que en el FOJAL se conociera si sus programas alargaban el periodo de vida de las empresas o negocios apoyados, si los empleos y los ingresos proyectados se comportaban como se había previsto, además de identificar áreas de mejora para sus programas y la operación en general del fideicomiso.

4.1.2. Obligación legal pendiente

La Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios vigente en ese momento, establecía la obligación de llevar a cabo evaluaciones de impacto económico y social a los programas que formaran parte del Sistema Estatal de Planeación, como correspondía a los del FOJAL.

4.1.3. Formación y experiencia profesional en el tema de evaluación

La propia formación y especialización de un servidor en materia de política y gestión pública fue determinante para entender y persuadir sobre los beneficios que traería consigo una evaluación de impacto al FOJAL.

De 1992 a 1996 cursé la Licenciatura en Estudios Políticos y de Gobierno en la Universidad de Guadalajara. Tres años de ejercicio profesional me permitieron comprobar mi vocación y la necesidad de especializar mis conocimientos, por lo que cursé la Maestría en política y gestión pública en ITESO de agosto de 1999 a diciembre de 2001. Esta fue una experiencia muy enriquecedora, pues a la par de las asignaturas y de profesores de talla nacional e internacional, había alumnos con

interés y vocación por el servicio a la comunidad y la gestión pública. Muchos tenían liderazgo en el sector público y la sociedad civil⁸⁰.

Esta formación se complementó con la experiencia profesional de un servidor en torno a la evaluación de programas y políticas públicas aplicadas, inició en 1999 al participar en el diseño de un sistema de indicadores que permitiera evaluar el desempeño de las dependencias del gobierno municipal de Guadalajara. Se fortaleció con el trabajo que realicé en el COPLADE como Director de Área de Programación Regional y posteriormente como Director de Evaluación del Desarrollo.

De 2002 a 2007 participé desde el COPLADE en varias actividades relacionadas con la evaluación del desarrollo y la gestión pública estatal, tales como: la evaluación al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco (EVALPED) 2001-2007 en dos momentos: a la mitad y posteriormente al final de la gestión; la evaluación de los 12 Planes de Desarrollo Regional⁸¹; los ejercicios de evaluación sectorial conocidos como *Dossier de Evaluación de la Gestión Pública*⁸², la *Evaluación de la gestión estatal 2001-2007* al final del periodo⁸³, así como la construcción del Sistema estatal de indicadores⁸⁴.

⁸⁰ Gracias a la Maestría fui invitado a trabajar como asesor en la Dirección de Planeación y Evaluación del Municipio de Guadalajara y posteriormente ingresar a partir del 1° de marzo de 2001 al Gobierno del Estado de Jalisco en la Secretaría de Desarrollo Humano.

⁸¹ Los Planes de Desarrollo Regional son instrumentos que generan una visión intermedia entre las prioridades estatales y las de cada municipio, con objetivos y acciones de mediano plazo, para cada una de las 12 regiones en que está dividido el Estado de Jalisco.

⁸² Los Dossiers fueron 20 documentos de trabajo elaborados en 2005 y actualizados en 2007, en los que se planteó un rumbo de mediano y largo plazos para las principales áreas del Ejecutivo Estatal, de acuerdo con la situación de cada sector y sus posibilidades de desarrollo.

⁸³ Esta evaluación consistió de la aplicación de una encuesta que se complementó con la realizada al principio de la administración del Gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña. Tuvo representatividad estatal y regional.

⁸⁴ Este sistema pretendió establecer un conjunto de indicadores para evaluar la gestión estatal y contó con la participación de personal del INEGI, la Coordinación de Asesores del Gobernador, el Sistema Estatal de Información Jalisco, SEIJAL, el Consejo Estatal de Población, COEPO y todas las dependencias estatales, de 2005 a 2007.

4.2. Presentación de la iniciativa

En la sesión ordinaria de julio de 2004 el Maestro Ernesto del Toro, Coordinador General de la Secretaría de Promoción Económica y quien presidió varias reuniones del Comité Técnico hasta febrero de 2007, preguntó de manera informal (no quedó registro en el Acta) si este fideicomiso había realizado alguna vez la evaluación de impacto económico y social establecida en la Ley. Luis Güemez y Martha Fajardo le respondieron que no. A ninguno de los programas del FOJAL se le había realizado una evaluación de impacto.

Fue en ese momento en que consideré que esta evaluación arrojaría información relevante para que la Dirección del FOJAL y el Comité Técnico conocieran el impacto de los programas del fideicomiso e identificaran áreas de mejora.

Unos días después de la reunión, comenté el asunto por separado con el licenciado Luis Alberto Güemez, Director General del FOJAL; con Martha Fajardo, Directora Administrativa y con Ernesto del Toro. Les mencioné que aplicar una evaluación de impacto social y económico al FOJAL, podía arrojar información valiosa para fortalecer la gestión e identificar las condiciones que permitieran formular y adecuar los programas de capacitación, financiamiento y acompañamiento empresarial. Luis Alberto Güemez manifestó desde el principio su apoyo al proyecto, al igual que Martha Fajardo y Ernesto del Toro.

Con el respaldo de Luis Güemez, Ernesto del Toro y Martha Fajardo decidí proponer el tema en la reunión ordinaria de agosto de 2004⁸⁵. En dicha reunión Ernesto del Toro propuso ajustar el término de evaluación por el de un estudio, ya que como experto en evaluación socioeconómica de proyectos⁸⁶, advirtió que un estudio no tendría que cumplir con toda la rigurosidad metodológica de una evaluación socioeconómica, ni sería tan costoso. De este modo en dicha reunión los integrantes del Comité Técnico acordaron la realización de un estudio del impacto social y

⁸⁵ FOJAL, 2004, Agosto, pp. 8-9.

⁸⁶ Ernesto del Toro cursó un posgrado en el ITAM y cuenta con experiencia aplicada en materia de evaluación socioeconómica de proyectos.

económico de FOJAL en Jalisco, con motivo de los 20 años de su creación y se autorizó la edición de un libro en el que se publicarían los resultados. Quedó asentado en el acta, que un servidor aceptó ser el líder del proyecto de estudio de impacto social y económico del FOJAL⁸⁷.

Durante dos años, de agosto de 2004 a agosto de 2006, no fue posible avanzar en la evaluación de impacto, debido a que el personal del FOJAL se dedicó de lleno a la operación del fideicomiso, así como a la atención de asuntos prioritarios tales como: la búsqueda de alternativas de financiamiento, la certificación de calidad o las auditorías que le fueron aplicadas. Por otro lado, la agenda laboral de un servidor estuvo llena de compromisos dentro y fuera de la ciudad, que demoraron el diseño mismo del intento como proyecto.

4.2.1. Presentación del *proyecto*

El intento de evaluación se tradujo en el diseño de un proyecto que se presentó como “*Estudio de impacto económico y social del FOJAL*”, en la reunión ordinaria de septiembre de 2006. Pretendió generar información de primera mano para identificar las fortalezas y también las áreas de mejora del FOJAL a partir de los créditos otorgados que se tenían registrados en la base de datos. De acuerdo a lo registrado en el Acta⁸⁸, el objetivo del estudio sería dejar un precedente para comparaciones y estudios futuros sobre el impacto social y económico generado por el FOJAL, especialmente a las MyPEs de Jalisco apoyadas a través de todos los programas aplicados de capacitación, financiamiento y acompañamiento empresarial. Así mismo, identificaría los factores de gestión y operación que habían permitido al fideicomiso adaptarse y responder adecuadamente a su entorno.

En dicha sesión quedó asentado en el acta que los objetivos específicos del estudio serían: realizar un análisis representativo, identificar los beneficios económicos y sociales otorgados, integrar un apartado de los programas de FOJAL que

⁸⁷ Registrado en el acuerdo del Comité Técnico número CT-18/08/04-03.

⁸⁸ FOJAL, 2006, Septiembre. pp. 8-10.

describiera su misión, historia y desempeño; incorporar un apartado con las áreas organizativas del FOJAL; así como presentar testimonios de Directivos.

En la misma acta se estableció que las metas del proyecto serían: llevar a cabo el sondeo con una confiabilidad de al menos el 95%; identificar beneficios económicos y sociales obtenidos por las MyPEs; integrar un apartado con los programas aplicados por FOJAL 1996-2005; así como presentar el testimonio del Director General actual y de dos anteriores. Las acciones consideradas serían: invitar a los responsables de las distintas áreas del FOJAL para definir conceptos, tiempos, responsables y recursos; determinar muestra de MyPEs, elaborar y aplicar un cuestionario con su correspondiente análisis; determinar los posibles beneficios que efectivamente hayan obtenido las empresas apoyadas; así como invitar a los ex Directores del FOJAL a documentar su testimonio en base a una guía de entrevista.

El beneficio tangible del estudio sería brindar información de primera mano sobre el impacto económico y social generado por el FOJAL durante su vida institucional, así como identificar elementos para fortalecer su operación. Los beneficiarios del estudio serían los integrantes presentes y futuros del Comité Técnico del FOJAL, la comunidad empresarial, las autoridades y la sociedad jalisciense en su conjunto. Posiblemente otros organismos relacionados con el financiamiento a las MyPEs tanto a nivel nacional como internacional.

Se pretendía identificar los programas con mayor contribución a la vida y crecimiento de las MyPEs, así como las tecnologías que faciliten la operación eficiente del FOJAL. Se haría un ejercicio que iría más allá de la rendición de cuentas, al sentar un precedente para la toma de decisiones y futuras investigaciones.

En esa misma sesión se estableció que el periodo de realización, incluyendo el diseño de un instrumento para realizar la evaluación, sería de septiembre a noviembre de 2006. La aplicación del instrumento de evaluación se realizaría con los propios recursos del FOJAL, a través de la participación de las áreas y el personal operativo. Esto fue así, ya que ante las dificultades presupuestales se

decidió no ocasionar gastos adicionales. Una vez que esta iniciativa fue sometida a la aprobación del Comité técnico, fue aprobada por unanimidad en los términos propuestos. Se ratificó al licenciado Enrique Arturo Alderete Ibarra como *líder del proyecto*⁸⁹.

4.3. Diseño del instrumento de evaluación

4.3.1. Insumos y estructura inicial

La Dirección del FOJAL tenía una base de datos de todos los créditos otorgados desde 1995. Parecía fácil localizar a los acreditados, se suponía que estarían interesados en participar en la realización de este proyecto y aceptarían proporcionar la información que les fuera solicitada. Surgió la necesidad de diseñar un instrumento que permitiera captar la información directamente de los beneficiarios de los programas de capacitación, así como de financiamiento y acompañamiento empresarial.

Fue así como se desarrolló un cuestionario para resolver las necesidades de información del proyecto. Los insumos del cuestionario fueron los instrumentos que ya había aplicado el FOJAL, tales como la encuesta mensual de calidad en el servicio y dos estudios de mercado contratados en 2004⁹⁰ y en 2005⁹¹; las evaluaciones de impacto publicadas por PRONAFIM⁹² para la parte social (Hernández, 2004 pp. 1-3) y del Banco Interamericano de Desarrollo en la parte social y económica (Luna y Sáenz, 2004, pp. 8-110); además de incluir algunas preguntas del cuestionario para evaluar el gobierno del licenciado Francisco Javier Ramírez Acuña al inicio y al final de la administración. De éste último se tomó la

⁸⁹ Mediante el acuerdo del Comité Técnico CT-01/09/06-01.

⁹⁰ IDEO UNIVA op.cit.

⁹¹ PROMOTECNIA (2005) *Resultados Estudio Cuantitativo y Cualitativo*.

⁹² El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), es un programa federal creado para apoyar en poblaciones urbanas y rurales, las iniciativas productivas de hombres y mujeres en situación de pobreza que no tienen acceso al financiamiento de la banca tradicional, para mejorar sus condiciones de vida al crear oportunidades de autoempleo, generación de ingresos y empleos. Opera mediante el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM). Para más información consultar el sitio web: <http://www.pronafim.gob.mx>.

idea de que los acreditados evaluaran los factores que más influían en el desarrollo empresarial, para ubicar la capacitación, el financiamiento y el acompañamiento empresarial como algunas de las medidas que el gobierno estatal lleva a cabo para impulsar el desarrollo económico de Jalisco.

Los estudios de mercado realizados en 2004 y 2005 jugaron un papel relevante para el diseño del cuestionario. Por un lado, sirvieron de base para integrar algunas de sus preguntas, relativas a las características del crédito otorgado. Por otro, la aplicación de los resultados de ambos estudios permitió a la Dirección del FOJAL proponer iniciativas al Comité Técnico que mejoraron el posicionamiento de los programas de financiamiento y en su caso, se crearon nuevos programas para nichos no atendidos⁹³. Estas medidas surtieron efecto y en los resultados del segundo estudio de mercado⁹⁴, la calidad del servicio y el posicionamiento mejoraron, mientras que el Comité Técnico autorizó ajustes derivados de las recomendaciones que el estudio arrojó⁹⁵.

4.3.2 Estructura y contenido del cuestionario

Con el objetivo de tener un cuestionario completo para satisfacer las necesidades de información, un servidor consideró inicialmente seis apartados: Posicionamiento, características del crédito, impacto económico en la empresa apoyada, impacto

⁹³ Por ejemplo, en base a los resultados que arrojó el primer estudio de mercado, el Comité Técnico y la Dirección del FOJAL se percataron del bajo nivel de posicionamiento del fideicomiso, pues sólo el 3% de los acreditados se enteraron del FOJAL a través de la publicidad; y también se vio la importancia de apoyar empresas de nueva creación. Con base en esta información el Comité Técnico autorizó a la Dirección de FOJAL la creación del programa *Inicia Mil* para apoyar empresas nuevas y realizar una campaña publicitaria en medios impresos y en televisión (aprobado en el Acta de la reunión ordinaria de agosto de 2004 mediante acuerdo número CT-29/07/04-06).

⁹⁴ Promotecnia, op.cit.

⁹⁵ La calificación promedio pasó de 8.5 a 9; el 24.4% de los acreditados se enteró del FOJAL a través de la publicidad. Los acreditados sugirieron que FOJAL reconociera el cumplimiento y premiara la lealtad. El Comité Técnico autorizó al FOJAL modificar su estructura para alinear el trabajo por proceso en lugar de por producto (acuerdo CT -27/05/05-04), la constitución de un sistema de gestión de la calidad (acuerdo CT- 27/05/06-07), la creación del programa *Mi crédito* para apoyar emprendedores de zonas marginadas con créditos de \$2,500 hasta \$15,000 (acuerdo CT-29/07/05-01) y del programa *Credi cap* (acuerdo CT-14/12/05-05), cuyo destino sería capital de trabajo y premiaría a los acreditados cumplidos durante seis meses reduciendo la tasa de interés del 20% al 12%.

social, evaluación al FOJAL y características de la empresa. En total incluía 41 preguntas.

Se pretendía que el acreditado cuantificara beneficios económicos recibidos a través del crédito en rubros tales como: patrimonio, capacidad productiva, utilidades, liquidez, así como en empleos generados y/o conservados. También se pretendía que los acreditados valoraran la situación de otras áreas relacionadas con la actividad empresarial, tales como inflación, devaluación, seguridad, combate a la piratería, apoyo para exportar, vinculación empresa-universidad, trámites y licencias para operar, o el costo de la energía eléctrica.

Se invitó a los integrantes del Comité Técnico, al personal del FOJAL, a expertos en economía y proyectos estadísticos a revisar el cuestionario, con el objetivo de lograr un instrumento adecuado para captar las necesidades de información. En octubre de 2006 se envió la versión inicial a todos los integrantes del Comité Técnico, así como a otras personas que podrían enriquecerlo. A través del correo electrónico y llamadas telefónicas se hizo esta labor de revisión, ya que las agendas de todos impedían reuniones en persona.

Destacaron las observaciones y sugerencias puntuales de Martha Fajardo, así como de Mónica Balleca, experta en temas económicos que en ese tiempo era asesora del Gobernador; y de Ana Lilia Jiménez, experta en proyectos estadísticos con quien trabajé en la encuesta para evaluar el gobierno de Francisco Javier Ramírez Acuña al final de su periodo. Con ello se logró tener mayor claridad en las preguntas, se ajustó el orden de presentación, se eliminaron algunas similares, se precisó el apartado de impacto social, no sólo en cuestiones de beneficios como calidad de vida del acreditado y de sus familiares directos, sino que también consideró su capacidad para relacionarse con autoridades, empresarios del sector o al interior de su propia familia, antes y después de recibir los apoyos del FOJAL.

El cuestionario en esta versión corregida, quedó listo a principios de diciembre de 2006 y se estructuró en siete apartados: Historial crediticio, préstamos en el FOJAL, características del crédito, impacto económico, impacto social, evaluación al

FOJAL, datos de la empresa y del dueño/acreditado. En total incluía 67 preguntas, ocho de ellas con varios aspectos que el acreditado respondería. Podía decirse que el cuestionario estaba completo (Ver Anexo 1 Cuestionario completo).

El personal de FOJAL realizó pruebas y advirtió que tal como estaba el cuestionario, tendrían que dedicarse unos 30 minutos para cada acreditado. Además algunas preguntas resultaron confusas. Por ello, a principios de diciembre de 2006 se hizo una revisión para depurar el instrumento. Quedó el mismo número de apartados, pero el número de preguntas se redujo a 55. FOJAL contaba con parte de la información de las características de la empresa, así como de los créditos otorgados, por lo que FOJAL respondería 10 de ellas (Ver Anexo 2 Cuestionario aplicado).

4.4. Demoras en el diseño y aplicación del cuestionario

El diseño consensado del instrumento de evaluación, se llevó los dos meses contemplados para realizar la evaluación, sistematizar los datos y presentar los resultados. Debido a esta demora, Martha Fajardo y Luis Alberto Güemez manifestaron que no era conveniente aplicar el cuestionario en plena temporada navideña, pues la mayoría de las empresas seleccionadas estarían dedicadas por completo a la atención de sus clientes. Por ello, como *líder del proyecto* decidí aplicar el cuestionario en enero de 2007, porque pensé que los acreditados seleccionados tendrían mejor disposición a participar.

En enero de 2007 se presentó un cambio en la Dirección del FOJAL, Luis Alberto Güemez renunció y lo relevó Luis Gonzalo Jiménez, quien había encabezado el Fondo Guadalajara, un fideicomiso que realizaba funciones similares al FOJAL, en el gobierno municipal de Guadalajara. Esta situación imprevista se tradujo en una demora adicional, de cinco meses, para el intento de evaluación.

El licenciado Jiménez me recibió en su oficina en febrero de 2007, en una reunión informal, en la que le hice una presentación de los asuntos que estimé eran relevantes para el futuro del fideicomiso, entre los que se incluyó el estudio de

evaluación. Jiménez mostró aceptación e interés. Pidió tiempo para llevar a cabo la aplicación del cuestionario, ya que estaba inmerso en conocer el fideicomiso, considerar mejores prácticas y presentar al Comité Técnico una iniciativa de las reformas que se estimaran necesarias.

En el mes de junio de 2007, me puse en contacto con Martha Fajardo, quien junto con Marcela Uribe López (de crédito y cobranza) realizaría la selección de la muestra y con Cecilia Díaz Guzmán (asistente del Director General) coordinaría la aplicación del cuestionario.

De acuerdo con Ana Lilia Jiménez y el Doctor Carlos Moreno⁹⁶, para que el estudio alcanzara validez estadística, se necesitaba obtener un mínimo de 30 casos. Esta afirmación fue de acuerdo con Spiegel⁹⁷, quien estableció que el único requisito para obtener una “*probabilidad de éxito*”,– en investigaciones sociales- es que la muestra sea de al menos 30 casos.

La base de datos para seleccionar la muestra consideró los créditos otorgados de enero de 1996 al 31 de Diciembre del 2005. Se obtuvo un total de 14,016 créditos otorgados a través de todos los programas de financiamiento del FOJAL. Esta base se ordenó por Región y programa. El método para seleccionar aleatoriamente los 30 casos atendió la distribución entre Zona Metropolitana de Guadalajara (40%) y el interior del Estado (60%).

En los meses de julio y agosto de 2007 el personal de FOJAL se encargó de levantar la información, a través de llamadas telefónicas. Se tenía previsto que para finales de agosto se concluyera el levantamiento, para poder sistematizar los datos, analizar la información y presentar los resultados.

⁹⁶ El Doctor Moreno en ese tiempo fungió como director de tesis de un servidor, con el tema *La evaluación de impacto económico del FOJAL*, misma que no se concretó ante el escaso número de cuestionarios aplicados que impidió alcanzar validez estadística.

⁹⁷ Spiegel, M.R. (1978): *Teoría y problemas de estadística*. Cali. McGraw-Hill. Citado por Mandujano Bustamante, Fernando (1998): “*Teoría del muestreo: Particularidades del diseño muestral en estudios de la conducta social*”. Revista electrónica de Metodología aplicada. Volumen 3 número 1. pp. 1-15. Citado en la p.5.

4.5. Situaciones imprevistas que impidieron llevar a cabo la evaluación

Además de las demoras, el intento de evaluación enfrentó situaciones imprevistas en el diseño, que dificultaron su realización. Al 20 de agosto de 2007, sólo 16 acreditados seleccionados habían respondido el cuestionario. Esto se debió a que tres acreditados del interior del estado no contaban con teléfono, ocho resultaron ilocalizables pues el teléfono ya no correspondía al titular de la línea actual (la empresa había cerrado) y tres quedaron pendientes porque no se encontraron en su domicilio. Por ello se vio la necesidad de aplicar el cuestionario a una segunda muestra, que se llevaría a cabo a más tardar a principios de septiembre y los resultados se entregarían a la brevedad, para que un servidor estuviera en condiciones de presentar los resultados en la reunión de septiembre de 2007 del Comité Técnico.

A principios de agosto de 2007, tomé una decisión que impidió concluir el intento de evaluación. Decidí aceptar la invitación de mi anterior jefe, para apoyarlo a partir del 1° de septiembre de 2007 en la implementación del esquema Planeación-programación-presupuestación-control y evaluación en el gobierno municipal de Guadalajara.

Por esta razón, informé a Martha Fajardo que la reunión ordinaria de agosto de 2007 sería la última a la que acudiría como miembro del Comité Técnico⁹⁸. Después de la reunión, informé a Luis Gonzalo Jiménez de mi decisión, quien me reiteró el apoyo del FOJAL para concluir el estudio y presentar los resultados en la reunión ordinaria de FOJAL del mes de septiembre de 2007.

Con el objetivo de llegar a los 30 casos documentados, se realizó una segunda selección de muestra a finales del mes de agosto de 2007. Se aplicó de la misma forma que la anterior. Los resultados de la aplicación me fueron entregados el 14 de septiembre de 2007, cinco días antes de la reunión ordinaria del FOJAL.

⁹⁸ FOJAL, 2007, Agosto 22. p. 1.

Sin embargo, los resultados de la segunda aplicación no fueron los esperados. Sólo nueve encuestas fueron contestadas, ya que en tres casos los acreditados eran del interior del estado y no contaban con teléfono. tres resultaron ilocalizables (la empresa cerró, dos no quisieron responder la encuesta y 13 quedaron pendientes ya que no fueron encontrados en su domicilio. Hacían falta cinco cuestionarios aplicados más, para que el trabajo de análisis contara con 30 casos.

En la reunión ordinaria de septiembre de 2007, Luis Gonzalo Jiménez informó de mi situación al Comité Técnico y mencionó que los resultados serían dados a conocer en la reunión de octubre, ya fuera por parte de un servidor o por personal del fideicomiso⁹⁹ .

Al estar fuera del Comité Técnico las cosas cambiaron. Consideré que por la cercanía, era mejor solicitar directamente el apoyo a Martha Fajardo para concluir el levantamiento y estar en condiciones de presentar la información en octubre de 2007. Pero Martha me invitó a concluir lo que faltaba por mi propia cuenta, pues todo el personal trabajaba de lleno en las prioridades del Director General en turno.

Aunque parecía fácil obtener cinco encuestas aplicadas, con las nuevas y muy absorbentes responsabilidades de mi nuevo trabajo para el Gobierno Municipal de Guadalajara no tuve tiempo, recursos ni voluntad para concluir el levantamiento.

Tampoco comprobé la veracidad de las respuestas registradas de los acreditados, ni intenté localizar a los acreditados pendientes. A mediados de septiembre de 2007 decidí no continuar con el levantamiento del cuestionario, ni con las otras actividades como la entrevista al Director General del FOJAL actual y a dos anteriores, o el análisis de las áreas organizativas del FOJAL. Inmerso en esa situación, no informé a Luis Gonzalo Jiménez que había decidido abandonar mi responsabilidad como *líder del proyecto*.

⁹⁹ FOJAL, 2007, Septiembre 19. p. 1.

En el acta de la reunión ordinaria del mes de octubre de 2007, en el punto de seguimiento de acuerdos se mencionó que se estaban levantando los datos de las encuestas para realizar el análisis y presentar los resultados¹⁰⁰.

Después de que dejé de ser miembro del Comité Técnico nadie más retomó el intento de evaluación. En el acta de la reunión ordinaria del mes de noviembre de 2007, en el punto de seguimiento de acuerdos, se informó que:

“(...) este acuerdo será modificado en virtud de que no se ha tenido comunicación con el licenciado Enrique Arturo Alderete Ibarra, asimismo, se está proyectando que el estudio sea realizado por un despacho externo profesional, que desarrollará la medición de este punto en el Estado, dándole mayor amplitud a dicho estudio.”¹⁰¹.

Sin embargo, esta modificación al acuerdo, no quedó registrada en el apartado del Acta, donde se enlistan los acuerdos tomados en la reunión.

Posteriormente, se revisaron las Actas de todas las reuniones del Comité Técnico de FOJAL, de Noviembre de 2007 a diciembre de 2008 sin encontrar alguna alusión al *proyecto de estudio de impacto económico y social del FOJAL*, por lo que se solicitó a través de la Unidad de Transparencia de ese fideicomiso¹⁰² información sobre evaluaciones de impacto realizadas de 2006 a la fecha; la respuesta fue que no se había realizado ninguna durante este periodo¹⁰³.

¹⁰⁰ FOJAL, 2007, octubre 17. pp. 2- 3.

¹⁰¹FOJAL, 2007, noviembre 17. p. 2.

¹⁰² A través del sistema INFOMEX, esta solicitud quedó registrada el 23 de marzo de 2011 con el expediente número 00414711: *“Informes y resultados de las evaluaciones y estudios realizados y/ contratos, fecha de obtención de calificaciones y/o certificaciones, reconocimientos recibidos de 2002 a la fecha.*

¹⁰³ Con oficio Of. DG-604 fechado el 29 de marzo de 2011, el Lic. Juan Pablo Villalvazo Palomares, Secretario Técnico y Titular de la Unidad de Transparencia de FOJAL mencionó que *“la respuesta a la solicitud es de 17.6 Megabytes, que supera la capacidad del sistema Infomex (5 Megabytes)(...)la misma estará a su disposición de forma digital en nuestra Unidad de Transparencia (...) para que de forma personal y previo mostrar el acuse de recibido del Infomex, le sea mostrada dicha información”*. Sin embargo, cuando acudí, no había nada en lo relativo a la evaluación mencionada. De manera verbal se me informó que no se tenía ningún registro de haberse realizado.

CAPÍTULO 5

¿POR QUÉ PASÓ LO QUE PASÓ?

5. ¿Por qué pasó lo que pasó?

Antes de iniciar con este capítulo, resulta necesario mencionar que el FOJAL no se limitó a cumplir con sus metas de colocación de créditos, generación y conservación de empleos, sino que también se preocupó por la capacitación de los acreditados; diseñó nuevos programas de financiamiento para nichos no atendidos; desarrolló tecnología propia para mejorar el control y reducir costos; descentralizó la operación de los programas a través de convenios con los municipios de Jalisco; impulsó a través del financiamiento el desarrollo regional; redujo a mínimos históricos la cartera vencida; además de que mejoró la calidad del servicio, estandarizó sus procesos y obtuvo una alta calificación crediticia.

Si bien no se cuenta con documentos oficiales, los programas, tecnologías –e incluso funcionarios- de este fideicomiso fueron incorporados por organismos con funciones similares de otros estados, como Michoacán y Nayarit. El propio gobierno federal creó el Fondo PYME (ver página 30) con la colaboración de un exDirector General del FOJAL.

A pesar de su posicionamiento, el FOJAL no realizó ninguna evaluación de impacto a sus programas como se entiende desde la teoría de las políticas públicas. Mas sin embargo, estaba al pendiente de su entorno.

A partir del marco teórico, se hizo una reflexión sobre lo que sucedió en esta experiencia profesional aquí documentada, que se complementó con una entrevista por separado realizada entre septiembre y noviembre de 2011 a tres personas que en el periodo 2004-2007 fueron miembros del Comité Técnico: Luis Alberto Güemez Ortiz (antiguo Director General), Martha Fajardo (antigua directora administrativa) y Octavio Rubio Limón (antiguo representante de Nacional Financiera, la fiduciaria del

FOJAL). Los tres tienen varios años de experiencia aplicada en la administración pública de Jalisco¹⁰⁴.

Se diseñó un cuestionario base para realizar cada entrevista que captó sus opiniones sobre este intento de evaluación, sobre el factor humano en FOJAL, y sobre la evaluación a organizaciones y programas públicos (Ver Anexo 3 Guía de la entrevista). De esta reflexión colectiva surgió una visión crítica que puede ser útil para encaminar al éxito intentos futuros de evaluación.

La estructura de este apartado va de acuerdo a los ejes planteados en el apartado *Qué fue lo que pasó*.

5.1. Cómo comenzó del intento

5.1.1 Participación en el Comité Técnico del FOJAL

Para empezar, es importante considerar la posición desde donde se plantean este tipo de iniciativas. En este caso, ser miembro con voz y voto del Comité Técnico del FOJAL me permitió tener una posición favorable para cabildear entre los miembros las bondades de llevar a cabo una evaluación y contar con su apoyo para en ese sentido, presentar oficialmente una iniciativa al Comité que recibiría aprobación unánime. Puede decirse que mientras formé parte del órgano de gobierno, gocé de una posición estratégica para impulsar el intento de evaluación.

5.1.2 Interés de la Dirección por identificar y aprovechar áreas de oportunidad

La Dirección del FOJAL, en coincidencia con la perspectiva estratégica propuesta desde la disciplina de la nueva gestión pública que se expuso en el marco teórico, había formado en el personal la capacidad para saber si los programas eran exitosos, qué debía hacerse para mejorar el servicio, ajustar y en su caso formular

¹⁰⁴ Se intentó entrevistar a Rosa María Ahumada y a Juan Antonio Flores pero se negaron a participar por no recordar este proyecto. No fue posible localizar a Ernesto del Toro, Manuel Gurrola ni a los otros ex miembros del Comité Técnico.

nuevos programas. En otras palabras, le había permitido al personal del organismo diseñar, evaluar y adaptar estrategias encaminadas a cumplir con su propósito de impulsar a las micro y pequeñas empresas jaliscienses.

Para complementar esta opinión, Martha Fajardo¹⁰⁵ mencionó que además de las acciones mencionadas, la Dirección del FOJAL realizaba evaluaciones a los procesos y los costos en que incurrían, así como la calidad de la cartera y cómo se diversificaba en el estado.

Luis Alberto Güemez¹⁰⁶ por su parte, mencionó que también consideraban el índice de impago y el diferencial de la tasa de interés a nivel financiero, mientras que a nivel social consideraban el número de empleos conservados y de empleos generados.

Esta capacidad del FOJAL para evaluar el nivel de satisfacción de los acreditados, de identificar necesidades, de diseñar, ajustar y crear nuevos programas, evaluar y corregir fallas de sus procesos fue posible gracias a las competencias de su personal, versado en el mercado crediticio, la atención al cliente, la cultura organizacional de trabajo en equipo, los ejercicios de planeación estratégica; además de estar constantemente al pendiente de su entorno.

Para explicar la formación de esta capacidad, es necesario mencionar que la estabilidad laboral fue una constante en el fideicomiso al menos hasta febrero de 2007. Sobre este punto, Güemez¹⁰⁷ hizo hincapié en que el personal se dedicaba de lleno a su labor, porque sabía que su buen desempeño e iniciativa se traducirían en permanencia y crecimiento dentro de este organismo. Los esfuerzos del personal serían tarde o temprano reconocidos o incluso recompensados. El FOJAL vivió durante años esta *meritocracia*, que favoreció el desarrollo de las competencias del

¹⁰⁵ Entrevista a Martha Fajardo en torno al Proyecto de estudio de impacto social y económico al FOJAL, septiembre de 2011, pp 1- 3.

¹⁰⁶ Entrevista a Luis Alberto Güemez, en torno al Proyecto de estudio de impacto social y económico al FOJAL, noviembre de 2011, pp.1- 2.

¹⁰⁷ Güemez, op.cit.

personal, a las que hay que añadir la visión autocrítica y el interés por conocer y aprovechar áreas de mejora.

Por lo anteriormente expuesto, reflejado en los buenos resultados del FOJAL vistos en el apartado de Contexto, puede afirmarse que la Dirección del fideicomiso apoyó la realización de este intento de evaluación, porque realmente estaba interesada en conocer sus resultados.

Para complementar este punto Martha Fajardo¹⁰⁸ añadió que apoyó la realización de este intento de evaluación, porque pensó que generaría información sobre el impacto económico y social en las empresas apoyadas, ya que los datos obtenidos hasta el momento eran principalmente estadísticas de colocación de créditos. El impacto de la capacitación, financiamiento y acompañamiento empresarial en la familia del acreditado no se había medido. Por eso, el intento de evaluación representó una oportunidad para obtener información que nadie tenía y también para adecuar los programas del FOJAL en base a las necesidades reales de la población beneficiada.

Octavio Rubio Limón¹⁰⁹ añadió que como representante de NAFIN apoyó el intento de evaluación porque le interesaba obtener información sobre el impacto real y saber si se cumplieron los objetivos por los cuales se autorizaron los créditos.

Como puede verse, el intento de evaluación recibió el apoyo de la Dirección y del Comité Técnico por diferentes razones, que coinciden en que permitiría conocer el impacto de los programas del fideicomiso.

Al no existir una falla en los programas del FOJAL, sino al contrario, buenos resultados y reconocimiento en el campo del financiamiento gubernamental, se

¹⁰⁸ Fajardo, op.cit.

¹⁰⁹ Entrevista a Octavio Rubio en torno al Proyecto de estudio de impacto social y económico al FOJAL, octubre de 2011, pp. 1-3.

pensó que sería posible llevar a cabo una evaluación de tipo interno para identificar su impacto económico y social.

5.1.3. Experiencia personal en el tema de la evaluación

La maestría en política y gestión pública que cursé, fue decisiva para entender la importancia de la evaluación de políticas y acciones públicas como un instrumento fundamental de un gobierno que rinde cuentas y se preocupa por mejorar la gestión de lo público. La experiencia profesional en el tema también facilitó convencer a la Dirección del FOJAL y a los miembros del Comité Técnico de realizar el intento de evaluación, más por los beneficios que traería consigo que por cumplir con una obligación jurídica.

5.2 Sobre el diseño y aplicación del cuestionario

El cuestionario fue resultado de la colaboración entre personas interesadas en el proyecto, con diferente formación profesional, lo que permitió generar un instrumento completo y representativo de los aspectos a considerar. Sin embargo, de acuerdo con lo que mencionaron Güemez, Fajardo y Rubio¹¹⁰ el cuestionario resultó demasiado extenso. Tal como lo mencionó Rubio¹¹¹, el cuestionario tendría que ser más concreto, más enfocado al objetivo del FOJAL, considerar 4 o 5 indicadores clave como máximo.

Reconozco que por querer reducir el tiempo de aplicación, dejé fuera los aspectos cuantitativos para evaluar el impacto económico del financiamiento, tales como: el incremento del patrimonio, de utilidades, la disminución del costo de venta, la liquidez, la generación y la conservación de empleos. Estas eran las variables más importantes para evaluar el impacto bajo el enfoque antes-después, ya comentado en el marco teórico.

¹¹⁰ En base a la entrevista realizada a cada uno.

¹¹¹ Rubio, op.cit.

Además del escaso tiempo efectivo dedicado al proyecto, Fajardo¹¹² mencionó que la aplicación del cuestionario se llevó demasiado tiempo, porque se asignó como una actividad adicional del personal del área de cobranza, que era evaluado en base a la recuperación de cartera y no por los cuestionarios aplicados. Por ello resulta comprensible que este personal diera prioridad a sus labores habituales, de las que dependía su futuro en la institución y relegara la aplicación del cuestionario, que no le representaba sanción si no le quedaba tiempo para realizarlo. Esto coincide con la idea de discrecionalidad en que se desenvuelve el personal gubernamental, en este caso un claro factor de implementación para explicar el fracaso del intento de evaluación, de acuerdo con Parsons¹¹³ y Friedman¹¹⁴.

Sobre este aspecto Rubio¹¹⁵ añadió que organismos como FOJAL están presionados para dar resultados en poco tiempo. Así se entiende que no va a estar entre las prioridades del personal un proyecto como éste, pues es un trabajo adicional y no pasa nada si no se cumple. No les genera sanción, como si sucede con las obligaciones laborales ya asignadas.

Es necesario mencionar que en el periodo en que estuvo vigente el intento de evaluación, la Dirección y el personal del FOJAL estuvieron dedicados, además de la operación cotidiana del FOJAL, a buscar financiamiento pues todo el recurso disponible ya había sido aplicado en el otorgamiento de créditos. Quedaban numerosos solicitantes por atender, por lo que la Dirección se avocó a preparar al fideicomiso para que lograra una calificación crediticia favorable de *Standard and Poor's*, a reducir la cartera vencida y a consolidar el sistema de gestión de calidad ISO- 9001-2000. Estos asuntos que resultaron vitales para el fideicomiso dificultaron a la Dirección dar un adecuado seguimiento a la aplicación del cuestionario y a las otras actividades que incluyó el intento de evaluación.

¹¹²Fajardo, *ibíd.*

¹¹³ Parsons, *ibíd.* Pág. 490.

¹¹⁴ Friedman, *ibíd.* Pág. 484.

¹¹⁵Rubio, *ibíd.*

El retraso en el diseño del cuestionario obligó a recorrer las fechas de aplicación, de diciembre de 2006 a enero de 2007. Esta demora se sumó a la anterior y generó otra, ya que con el relevo en la Dirección General del FOJAL –y en la mayoría de integrantes del Comité Técnico-, el intento se retrasó cinco meses más para llevarse a cabo. Esto permite afirmar que los cambios de titular en los organismos implican cierta demora para llevar a cabo otras tareas, como el intento de evaluación, que no son prioritarias o que no afectan directamente la operación.

5.3. Errores y obstáculos

5.3.1. Demoras

El intento de evaluación fracasó entre otros factores por las demoras, que fueron una falla desde el diseño de esta acción pública, aunque otras demoras se presentaron en la implementación.

Para empezar, no fue advertido el hecho de que era muy escaso el tiempo disponible para llevar a cabo esta iniciativa. La agenda de trabajo de un servidor estaba llena de actividades además de frecuentes viajes. Se requirió de dos años y un mes, para pasar de la propuesta inicial, presentada en agosto de 2004, a diseñar un intento de evaluación con la lógica de un proyecto, en septiembre de 2006; tiempo que resultó excesivamente largo para implementarlo, claramente se cayó en un error de diseño, como lo explicita Aguilar¹¹⁶.

Otra demora no prevista se debió a la dificultad de realizar una evaluación interna tan solo con los propios recursos del FOJAL y un líder de proyecto.

Ante estos errores de diseño, habría sido mejor llevar a cabo una evaluación externa, lo que implicaría contratar a un particular para levantar la información y presentar los resultados sistematizados, una vez que se establecieron con claridad los alcances y objetivos, con un cuestionario diseñado para este propósito. Esto habría permitido llevar a la práctica la evaluación y presentar los resultados dentro

¹¹⁶ Aguilar (1993), pág. 55.

del periodo programados: octubre a noviembre de 2006. Así sucedió con los estudios de mercado, cuyo tiempo de realización, desde que se propusieron y autorizaron por el Comité técnico hasta que se llevaron a cabo y se presentaron sus resultados no pasó de tres meses en cada uno¹¹⁷.

También hay que decir que quedaron pendientes otros aspectos del proyecto inicial, como el apartado sobre programas aplicados 1996-2005, la entrevista a Luis Alberto Güemez como Director General en funciones y a dos directores generales anteriores, así como el testimonio de acreditados sobre los beneficios y áreas de mejora para los programas del FOJAL.

5.3.2. No existe obligación para que la evaluación sea vinculante ni sancionable en caso de no realizarse.

Como parte de la sistematización de la experiencia, se hizo una revisión del marco jurídico y normativo vigente entre 2001 y 2007 que sustentó -en el periodo en que se realizó este proyecto-, la obligación de llevar a cabo evaluaciones de impacto social y económico a nivel estatal. Esto fue así, debido a que el marco jurídico representa otra capacidad central vista en lo relativo a la perspectiva estratégica referida en el marco teórico, que puede facilitar o impedir la realización de acciones como el intento de evaluación.

Se identificó el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios promulgado en 2001 (y abrogado en 2011), que establecía como una de las funciones de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE (artículo 21º fracción cuarta) definir, normas o lineamientos metodológicos de evaluación de los planes y programas, así como su impacto en el entorno socioeconómico de la entidad.

¹¹⁷ Ver actas del Comité Técnico de marzo a agosto de 2004 y de abril a septiembre de 2005.

Desafortunadamente, esta Unidad se desintegró en 2002 para fortalecer la capacidad técnica de las áreas de planeación y políticas públicas del COPLADE. Por tanto, quedó pendiente el diseño de las normas o lineamientos metodológicos.

La reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco que entró en vigor con la nueva administración estatal encabezada por el Licenciado Emilio González Márquez el 1º de marzo de 2007, convirtió al COPLADE en la Secretaría de Planeación (Artículo 23º fracción III), dependencia a la que le correspondería evaluar sistemáticamente el impacto socioeconómico que producen los programas y acciones que deriven del Sistema Estatal de Planeación (Artículo 31ºBis fracción VI). Sin embargo, esta reforma no estableció sanciones en caso de incumplimiento.

Se consultó la página web de la Secretaría de Planeación (seplan.jalisco.gob.mx) sin encontrar registro de evaluaciones realizadas a los planes institucionales de los organismos públicos descentralizados como el FOJAL o a sus programas. Aunque sí se encontraron elementos de una evaluación sistemática, como el seguimiento y publicación de indicadores y metas, o la realización de encuestas y estudios de opinión en relación a los programas y servicios estatales. Aunque hay avances, en Jalisco no se tienen registros o informes puntuales de evaluaciones de impacto social y económico aplicadas a los programas que forman parte del Sistema Estatal de Planeación, entre los que podemos incluir los del FOJAL.

Sin menoscabo de lo anterior, es importante mencionar que no existe obligación sancionable dentro del Contrato de Fideicomiso para realizar evaluaciones a sus programas, lo que podría caracterizarse como una situación de baja capacidad normativa, de acuerdo con Aguilar (2009)¹¹⁸. Esto deja a la voluntad de la Dirección realizarlas o no. El Contrato de Fideicomiso, como principal documento normativo del FOJAL, tampoco establece la obligación de los acreditados y empresas apoyadas de participar y aportar información veraz cuando les sea solicitada. Esto representó en la práctica un obstáculo insalvable en al menos 10 casos. A los que

¹¹⁸ Aguilar (2009), pág. 278.

hay que agregar, como se vio en los obstáculos que enfrenta la evaluación de políticas expuesta en el marco teórico, que resultó imposible localizar a la mayor parte de los informantes clave, en este caso los beneficiarios seleccionados para contestar el cuestionario.

Güemez¹¹⁹ complementó este punto y mencionó que sin una obligación clara, los acreditados difícilmente aceptarían contestar la evaluación, a pesar de que no cuesta tanto realizarla y puede ser un instrumento enriquecedor para la Dirección del organismo.

Por su parte, Fajardo¹²⁰ mencionó que las evaluaciones deberían ser una obligación, que junto con la transparencia darían mayor certeza a la toma de decisiones en la asignación de recursos a los organismos y programas públicos, así como elementos de medición y competencia para los funcionarios gubernamentales.

Rubio¹²¹ hizo énfasis en la necesidad de establecer de forma expresa la obligación de realizar evaluaciones dentro de la normatividad de cada organismo y que ésta obligación sea sancionable, para que los organismos públicos atiendan su mandato, cumplan su cometido a través de la aplicación de los recursos que le han sido conferidos. Esto implica que esté claro el mandato del organismo, para que dentro de sus restricciones de política pública, el titular y su personal, hagan todo lo posible por cumplirlo y generen los impactos deseados.

Todas estas opiniones hacen hincapié en establecer una obligación formal de realizar evaluaciones. Es conveniente que además de los esfuerzos al interior, se promuevan evaluaciones externas para asegurar su realización dentro de los tiempos establecidos, y que los resultados e informes se difundan al público.

¹¹⁹ Güemez, *ibíd.*

¹²⁰ Fajardo, *ibíd.*

¹²¹ Rubio, *ibíd.*

5.3.3. Universo y muestra considerada

Es necesario mencionar que al considerar un universo muy amplio y una muestra muy pequeña se cometió otro error de diseño, que afectó la implementación del intento de evaluación. En efecto, el Universo de 14,016 créditos otorgados abarcó un periodo de 1996 a 2005. Debíó tomarse en cuenta el periodo de menos de dos años de vida promedio para las empresas de nueva creación, y reducirse el Universo. Por ello sería mejor que en este caso, sólo se consideraran empresas apoyadas a partir de 2001, así como las creadas a partir de ese año, pues el plazo de algunos programas alcanzó los cuatro años para pagar.

Si las empresas creadas y/o financiadas durante ese periodo todavía estaban en operación, podía suponerse que el crédito otorgado, así como la capacitación y el acompañamiento empresarial sí contribuyen a prolongar la vida de las empresas apoyadas.

La muestra seleccionada de 30 acreditados permitiría alcanzar un mínimo de validez estadística y un panorama general sobre el impacto de los programas de financiamiento otorgados a los acreditados. Un universo de más de 14,000 créditos otorgados durante 10 años a través de diversos programas de financiamiento, abrió la posibilidad de ampliar la muestra para obtener representatividad por programa, región y año.

La alta mortandad de la micro y pequeña empresa se comprobó al momento de levantar la información en campo, pues varias de las seleccionadas ya no se encontraron en operación. Esto obligó a generar una segunda muestra con el mismo universo y tamaño muestral. Nuevamente se enfrentó el problema de las empresas seleccionadas que ya estaban cerradas y ni con la suma de las dos muestras aplicadas se alcanzó la meta de 30 casos.

5.3.4. Obstáculos en torno a la evaluación

Al menos en la teoría, en los ciclos dinámicos de las políticas públicas la evaluación representa un eslabón valioso para el aprendizaje, la comprensión, la mejora y la

adaptación. Sin embargo, la evaluación desde esta perspectiva no ha sido incluida como parte del trabajo de las auditorías internas realizadas por la Contraloría del Estado, ni externas realizadas por el Organismo Superior de Fiscalización. Esto representa que en la práctica, ningún organismo ni poder público estatal incluya la evaluación de políticas y acciones públicas -ya no digamos la de impacto social y económico- dentro de su agenda.

Por otro lado, hay que mencionar los obstáculos que enfrenta cualquier intento de evaluación actualmente.

Rubio¹²² mencionó que la evaluación enfrenta obstáculos internos. Por ejemplo, una evaluación puede poner en entredicho la pertinencia misma de que exista el organismo. Esto es similar a si se demostrara que el programa fracasa, como se mencionó en el marco teórico por Bovens, Hart y Kuipers¹²³.

Rubio por su parte advirtió que la evaluación podría sufrir intentos de sabotaje si los resultados no reflejan que el organismo marcha bien. Mientras no sea una obligación sancionable, siempre habrá otras prioridades y será un asunto que el titular del organismo preferirá eludir. No le conviene, no vende políticamente si las cosas marchan mal. Al interior de la administración no hay incentivos para llevarla a cabo. Estoy de acuerdo con Rubio, porque hay que considerar que el apoyo de la Dirección y del personal es decisivo para llevar a cabo este tipo de iniciativas.

Rubio¹²⁴ precisó que en el caso del financiamiento, se dice mucho que éste genera o conserva empleos, pero esto no necesariamente es así. Por ejemplo, si un empresario adquiere una máquina para hacer su proceso productivo más eficiente, es probable que despida empleados antes que contratar más. Por ello es necesario comprobar si existe o no correlación entre financiamiento y empleo. Esta opinión permite entender que el financiamiento no necesariamente conserva o genera

¹²² Rubio, ídem.

¹²³ Bovens, Hart y Kuipers ídem. Pág 322.

¹²⁴ Rubio, ídem.

empleos en la empresa apoyada y que los indicadores de empleo no siempre serán positivos aunque el impacto global del financiamiento sea favorable.

Ahora veamos sobre los obstáculos que enfrenta la evaluación, la opinión de Fajardo¹²⁵, quien consideró que la evaluación es un tema complicado en el gobierno ya que no existe la cultura de la autocrítica por parte de la administración. Sin embargo, en organismos como FOJAL consideró que era posible llevarse a cabo, por el perfil de su órgano de gobierno, ya que al ser interdisciplinario y compuesto por el sector público y el sector privado, salvaguardaba la misión y objetivos de FOJAL y realmente existía un interés por conocer el impacto. Sin embargo, mencionó que mucha labor era administrativa y generaba cargas de trabajo excesivas. Por eso aunque el proyecto era bien intencionado, la aplicación del cuestionario se demoró porque no existió la presión de exigencia por parte de las autoridades fiscalizadoras.

Si bien estoy de acuerdo con Rubio y Fajardo en cuanto a las dificultades para institucionalizar la evaluación en organismos como FOJAL, no coincido con Fajardo en el apoyo del órgano de gobierno para impulsar este tipo de iniciativas. La evidencia es clara, una vez que un servidor dejó de ser miembro del Comité Técnico del FOJAL, ya con el instrumento y los avances del proyecto, el órgano de gobierno olvidó el asunto. De acuerdo al modelo abajo hacia arriba de la teoría de la implementación, cuando la evaluación quedó sólo en manos de los funcionarios y del personal del FOJAL, éstos finalmente suspendieron su aplicación, ya que para ellos este ejercicio fue una tarea que resultó adicional a sus obligaciones contractuales, no sancionable de no cumplirse y ya no tuvo supervisión, ni seguimiento.

¹²⁵ Fajardo, *ibíd.*

5.4 Salida del gobierno estatal y fin del intento de evaluación

A partir del 1º de marzo de 2007, el COPLADE se convirtió en la Secretaría de Planeación (SEPLAN). Por ello se me asignaron nuevas funciones, distintas a las que desempeñaba. En agosto de 2007 se me informó que otra persona representaría al Secretario en el Comité Técnico del FOJAL. Debo reconocer que esta situación fue decisiva para aceptar la invitación de irme a trabajar al gobierno municipal de Guadalajara y con ello, mi salida de SEPLAN y del Comité Técnico del FOJAL.

También hay que mencionar que el Comité Técnico se renovó prácticamente en su totalidad a partir de marzo de 2007, con los cambios a nivel federal (cuya administración inició en diciembre de 2006), estatal y en los organismos empresariales (que también se renovaron en esas fechas)¹²⁶. No hubo quién viera por la evaluación. Si bien el Licenciado Luis Gonzalo Jiménez dejó las puertas abiertas, no aproveché la oportunidad de al menos manifestarle la situación para que se tomara una decisión que diera certeza, ya sea para concluir la evaluación o bien dejar el intento.

5.5 Consideraciones para evaluaciones futuras.

En base a esta experiencia, es conveniente establecer en el Contrato de Fideicomiso la obligación de llevar a cabo evaluaciones de manera periódica, que sean internas, se complementen con externas y establezcan sanciones en caso de incumplimiento tanto para la Dirección y el personal implicado, como para los beneficiarios de los programas que se nieguen a participar.

Sobre este aspecto, Güemez¹²⁷ consideró que el ejercicio de rendición de cuentas debe ser preponderante. Además de la voluntad de hacer una evaluación y reconocer sus resultados, hay que modificar la ley para que se incluya la evaluación

¹²⁶ De acuerdo a las Actas del Comité Técnico del FOJAL, sólo quedó Manuel Gurrola, representante del CCIJ de entre los antiguos miembros (2004-2007 febrero).

¹²⁷ Güemez, ibíd.

como un apartado en el Contrato de Fideicomiso del FOJAL. A ello hay que incluir la inversión en presupuesto contra los créditos otorgados y la cartera vencida. Güemez¹²⁸ advirtió que es importante conciliar las necesidades de información con el costo de otorgar un crédito¹²⁹. En el caso de los montos sería bueno pedir a las empresas solicitantes su declaración fiscal y comprobar con el IMSS los empleos que el acreditado registra.

Por su parte, Fajardo¹³⁰ consideró fundamental realizar la planeación integral: tiempo, costo y recursos humanos, así como su impacto y beneficio para la institución y elevarlo a nivel de normatividad, de tal manera que se pueda ejercer presión para que la evaluación se concluya en tiempo y forma. Desgraciadamente si no existe la presión y exigencia en ciertos trabajos no existe el mismo compromiso para llevarlos a cabo. Estoy de acuerdo con Fajardo y retomaré estas recomendaciones en el apartado de Conclusiones, en la propuesta para evaluaciones futuras.

Por su parte, Rubio¹³¹ reiteró que la evaluación debe ser vinculatoria, que el titular y su personal atiendan a los resultados que arroje y les de seguimiento. Por ejemplo, si el resultado señala debilidades, el organismo está obligado a corregirlas. También consideró que es conveniente contar con un mecanismo de evaluación estándar, creíble, pertinente, como el cuestionario que se diseñó, pero reducir el número de preguntas para hacerlo más concreto.

Esta recomendación de Rubio de obligar a que las evaluaciones sean vinculantes me parece fundamental y me permitió comprender que sólo así se conecta el ciclo de las políticas y acciones públicas, ya que de otra forma estaríamos hablando de un ciclo que no es continuo ni que se retroalimenta.

¹²⁸ Güemez, ídem.

¹²⁹ Esto ha sido mencionado por los evaluadores socioeconómicos del COPLADE- SEPLAN, que de manera verbal recomiendan antes de realizar una evaluación, considerar el monto de inversión del proyecto o programa, porque de este monto sería costoso o no hacer más o menos rigurosa la evaluación.

¹³⁰ Fajardo, íbid.

¹³¹ Rubio, íbid.

Rubio¹³² agregó que muchos organismos gubernamentales viven en la ambigüedad de su mandato, pueden informar que han hecho muchas cosas, pero el entorno que pretenden mejorar, en realidad empeora. Como sucede en el campo y la actividad agrícola. Se requiere por tanto una evaluación a través de un mecanismo externo, objetivo y eficiente. Estos puntos que considera Rubio los retomaré en las Conclusiones.

¹³² Rubio, ídem.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

El intento de evaluación de impacto al FOJAL resultó ser una experiencia enriquecedora en lo profesional, pues mostró que aún con el apoyo de la Dirección del fideicomiso, fueron muy reducidos los tiempos para dedicarlos a una iniciativa innovadora, que iba más allá de la operación cotidiana y no era una obligación sancionable para el personal encargado de llevarla a cabo. Menos, si no se asignan recursos específicos, como contratar a un particular para que se dedique de lleno a realizar la evaluación, cuando ya se tienen claros los objetivos y se ha diseñado una metodología. Los errores de diseño, las fallas en la implementación, y las demoras provocadas por los cambios tanto en los miembros del Comité Técnico, como en la Dirección General del fideicomiso fueron factores que impidieron llevar a cabo este intento.

En este tipo de acciones, es fundamental el involucramiento y apropiación de los funcionarios y personal, pues sin su apoyo la implementación fracasa.

Apoyado en las lecciones de intentar llevar a cabo esta evaluación, así como de la experiencia de los actores entrevistados, a continuación se presenta una propuesta para realizar evaluaciones en el futuro.

6.2 Propuesta para realizar evaluaciones en FOJAL

Para empezar, conviene establecer en el Contrato de Fideicomiso del FOJAL la obligación de realizar periódicamente evaluaciones internas, externas y de impacto social y económico, así como la obligación de los beneficiados a que participen proporcionando información veraz que les sea solicitada. Esto es para no depender solamente de la buena voluntad de la Dirección o de los beneficiados de los programas del fideicomiso. Por esta razón también es importante incluir esta obligación en las reglas de operación de cada programa del fideicomiso.

Es necesario realizar una planeación integral del proyecto en aspectos tales como: objetivos, alcances, metodología, tiempos, costos y recursos humanos, así como los beneficios esperados para el fideicomiso. Es importante cuantificar monetariamente los apoyos otorgados, pues sirven de base para establecer el límite del costo de la evaluación. A mayor apoyo, mayores aspectos a incluir dentro de la evaluación, especialmente en créditos mayores a \$100 mil pesos, de manera que valga la pena realizar visitas de campo a los beneficiarios. Por esto, puede considerarse que aunque haya aspectos en común, la evaluación incluirá más aspectos en los programas que otorguen créditos mayores.

Posteriormente, hay que desarrollar un instrumento para captar la información e identificar fuentes confiables para contrastarla. Es recomendable que el personal del fideicomiso que labora en las regiones recabe periódicamente información, y que ésta sirva de base para las evaluaciones externas.

Para promover la participación de los beneficiarios en la evaluación de impacto, además de la obligación establecida en las reglas de operación de cada programa, pueden establecerse estímulos que premien su colaboración, siempre que su información sea proporcionada de forma oportuna, veraz y contrastable. Los beneficios para el acreditado podrían ser: disminución temporal en la tasa de interés, un crédito posterior más alto, o con intereses más bajos, o sin comisión por apertura (si está al corriente de sus pagos).

La muestra debe ser de un tamaño que permita alcanzar representatividad por programa aplicado y por región, y no considerar más de cuatro años de antigüedad del crédito otorgado, para poder localizar a la mayoría de los acreditados seleccionados. Una vez que esto sea definido, es conveniente asignar presupuesto para llevar a cabo una evaluación externa, asignarla a una instancia con capacidad técnica y reconocimiento social, podría ser un colegio de profesionistas. Es conveniente contrastar la información recabada a través de la evaluación con fuentes confiables, como el INEGI o el IMSS. Las recomendaciones de la evaluación deben ser vinculantes, una vez que sean conocidas por el órgano de gobierno. Su

atención y cumplimiento requiere que el personal disponga de las competencias necesarias, de lo contrario deben emprenderse acciones para desarrollarlas.

Es conveniente establecer un equipo formado por el personal y los responsables de las distintas áreas del FOJAL que participen en el proyecto, asignarles tiempo y los recursos que requieran. La perspectiva multidisciplinaria abre el panorama para mejorar constantemente la evaluación e integrar esta información al proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control. En cuanto al tiempo para llevarla a cabo, sería propicio realizarla durante los meses de marzo y septiembre porque son meses que no presentan tanta actividad económica para las empresas que participen, ni tampoco grandes cargas de trabajo para el organismo.

También sería conveniente la realización de estudios del sector, como en este caso fueron los estudios sobre el mercado crediticio, ya que así se pueden conocer aspectos relevantes del entorno del FOJAL, como la oferta crediticia, las expectativas de acreditados y clientes potenciales, las áreas de mejora y las ventanas de oportunidad para formular programas en nichos no atendidos o mejorar los existentes. Otros estudios recomendables son las evaluaciones de los créditos otorgados por otras instancias, como la banca y las cajas populares, porque permitirían saber quién lleva a cabo su labor de manera más eficaz, eficiente y efectivamente.

6.3 Propuesta para realizar evaluaciones en las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo del Estado.

Por otro lado, en el Ejecutivo Estatal de Jalisco vale la pena emprender acciones cuyos resultados se verán en el mediano plazo, para que la evaluación se consolide entre las dependencias y organismos públicos como la etapa que conecta el ciclo de las políticas públicas y sirva para mejorar la gestión de lo público. Podemos enmarcar estas acciones en cuatro ámbitos.

El primero consiste en incorporar la evaluación tanto en la normatividad general (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, LOPE, Ley y Reglamento de Planeación), como en la particular de cada organismo o dependencia (Decreto de creación, o Reglamento

interior), para que sea una obligación periódica, sancionable y vinculante. Debe reformarse la LOPE para que la Contraloría se encargue de coordinar la evaluación de políticas y acciones públicas estatales. Esto requiere que al interior de cada dependencia y organismo público descentralizado, se integre una unidad de evaluación, a cuyo personal habría que capacitar, brindar acompañamiento, fijarle metas y darle seguimiento regular.

En un segundo ámbito hay que considerar acciones para impulsar una cultura favorable a la autocrítica, que haga ver la utilidad que tiene la evaluación interna y externa para mejorar la gestión de lo público.

En un contexto de escasa autocrítica de los funcionarios gubernamentales y de magnificación de los problemas públicos y fallas de gobierno de parte de los medios de comunicación y los partidos de oposición, es difícil creer que sin una obligación sancionable de por medio, la Dirección de un organismo o el Titular de una dependencia estaría dispuesto a llevar a cabo evaluaciones y a publicar los informes cuando sabe de antemano que los resultados no son positivos.

Hay que modificar la perspectiva de los políticos, de quienes encabezan las entidades públicas, y de los ciudadanos de que no es conveniente realizar evaluaciones y menos publicar los resultados, especialmente cuando éstos no son favorables. Hay que convencerlos de que los resultados de las primeras evaluaciones tienen una gran valía, porque ayudan a determinar la brecha entre el mandato de la entidad pública y lo que realmente ha cumplido. Estos primeros resultados son el punto de partida, el piso que necesitan tanto ciudadanos como servidores públicos para dimensionar lo que se tiene, lo que se ha logrado y lo que falta por hacer. Sirven también para establecer con claridad la relación entre los fines de la entidad pública y los medios disponibles para alcanzarlos. En su caso, sirven para replantear la acción y establecer medidas, rangos de actuación satisfactoria a través de relaciones de causalidad que se irán ajustando de acuerdo al desempeño e impacto de los programas y acciones realizadas en un plazo razonable. Así como de los hallazgos de las investigaciones académicas aplicadas.

Esto requiere establecer alianzas de mediano plazo entre el gobierno estatal, los organismos de la sociedad civil, instituciones de educación superior, y colegios de profesionistas y líderes de opinión.

Un tercer ámbito de acciones llevaría a las entidades públicas a fortalecer las competencias del personal, a realizar ajustes en su normatividad, en su estructura organizativa y hasta en sus estilos directivos, pues si bien es importante el resultado de la evaluación para identificar las áreas de mejora, posteriormente será de mayor valía contar con la voluntad y las capacidades centrales para aplicar las medidas correspondientes, realizar las mejoras indicadas y aprovechar las áreas de oportunidad. De forma tal que sea una realidad la evaluación interna, la externa, de impacto y que éstas sean vinculantes. Para llevar a la entidad pública a alcanzar mayores logros, que generen mayor beneficio y confianza hacia la sociedad. Esto implica contar con sistemas de información cuantitativa y cualitativa, así como establecer un diálogo estratégico con el sector en cuestión.

Por ello es importante que el personal de cada entidad pública esté al pendiente del entorno, recopile estadísticas e indicadores relacionados con su sector; informes de gobierno de las autoridades federales, estatales y en su caso municipales; estudios de opinión, proyectos en curso de la iniciativa privada, informes de instituciones académicas o de organismos nacionales e internacionales, reportajes de fondo, así como buenas prácticas a nivel nacional e internacional y propuestas concretas presentadas por organismos profesionales en la materia o particulares.

La sistematización de esta información puede resultar de gran utilidad para dimensionar lo que lleva a cabo la entidad, enriquecer la perspectiva que arroja la evaluación y adaptar la gestión a través de futuros ejercicios que incluyan la planeación. Esto con el fin de trazar agendas de mediano y largo plazo que sean resguardadas por organizaciones civiles para garantizar que las administraciones estatales futuras les den atención y cumplimiento. En todo caso hacer las modificaciones necesarias de manera conjunta.

Como puede verse, institucionalizar la realización periódica de evaluaciones internas, externas, del impacto social y económico que sean vinculantes representa una labor conjunta entre el gobierno y la sociedad organizada, cuyos frutos se verán en el mediano y largo plazo.

Conviene involucrar a la sociedad civil organizada para que mantenga este asunto dentro de la agenda de políticos y gobernantes en turno, al menos por dos periodos gubernamentales. Esto es, al menos 12 años para estar en condiciones de implementar la evaluación, hacer ajustes y obtener resultados.

La evaluación de políticas y acciones públicas en Jalisco debe consolidarse para que el ciclo de las políticas públicas sea realmente un ciclo dinámico que genera información relevante, aprendizaje y comprensión para mejorar la gestión de lo público. Y esto se refleje en productos y servicios estatales que cumplan con las expectativas de los usuarios, que la Dirección de cada entidad pública estatal se avoque a cumplir con su mandato y se promueva el desarrollo de competencias en el personal.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) La implementación de las políticas. Colección Antología de Política Pública. Cuarta Antología. México. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009) *Gobernanza y gestión pública*. México. FCE. Tercera reimpresión.

Bañón i Martínez, Rafael (comp.) (2003) *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid. Ediciones Días de Santos.

Bayardo Pérez Arce, Alberto (2011) *Esquema para la elaboración de un Reporte de Experiencia Profesional, Maestría en Política y Gestión Pública*. Guadalajara. ITESO.

Bovens, M., 'T Hart, P., & Kuipers, S. (2008). The Politics of Policy Evaluation. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 319-335). Oxford: Oxford University Press.

CONEVAL (2011): *La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas*. Consultado el 5 de noviembre de 2011 de la World Wide Web:

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/procesodeevaluacion.es.do>

Elizondo Mayer-Serra (2006): *Cambios en los factores determinantes de las políticas tributarias* pp. 151-169 en Randall, Laura (et al) (2006): *Reinventar México: estructuras en proceso de cambio, perspectiva política, social y económica*. México. Siglo XXI.

Friedman, Barry L. (2008). Policy Analysis as Organizational Analysis. En The Politics of Policy Evaluation. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 482-495). Oxford: Oxford University Press

Güemez Ortiz, Luis Alberto (2005) *El Fondo Jalisco de Fomento Empresarial FOJAL*. Guadalajara. Documento mimeografiado.

Hernández León, Leticia (2004) “*Evaluación de impacto social Pronafim*”. *Microfinanzas*. Publicación trimestral. Año 1 Número 3. México, pp 1-5.

López Ortega, Eugenio; Tamara Alcántara Concepción y otros (2006) *Evaluación del otorgamiento de recursos del Fondo de apoyo a la para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PYME) durante el 2005*. Instituto de Ingeniería de la UNAM. México. Consultado el 20 de junio de 2011 de la World Wide Web: <http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/informes-de-evaluaciones-externas>

Luna, Elba y María Victoria Sáenz (2004) *Macro impacto con micro dinero. 25 años de apoyo a la microempresa*. Colombia. BID.

Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio; y Cejudo Guillermo: *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Consultado el 19 de mayo de 2011 de la World Wide Web: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>

Mintzberg, Henry: *Safari a la estrategia*. Ediciones Granica. México. 2003

Oficina de Presidencia para la Innovación Gubernamental (2002) *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. México. Documento mimeografiado.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.

Pérez, Sánchez Margarita (2006) *Análisis de políticas públicas*. Granada, España. Universidad de Granada.

Pressman y Wildavsky (1973) Pressman, J.L. y A. Wildavsky, (1973): *Implementation*, Berkeley University Press, Berkeley

Ramos García, José María (2011): *La evaluación de políticas públicas en México*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte; México: Instituto Nacional de Administración Pública

Schedler, Andreas (2008): *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI. Cuadernos de transparencia número 03. México.

Spiegel, M.R. (1978): *Teoría y problemas de estadística*. Cali. McGraw-Hill. Citado por Mandujano Bustamante, Fernando (1998): "Teoría del muestreo: Particularidades del diseño muestral en estudios de la conducta social". Revista electrónica de Metodología aplicada. Volumen 3 número 1. pp. 1-15. Citado en la p.5.

Standar & Poor's (2004) *Standar & Poor's asigna calificación de crédito de contraparte al Fondo Jalisco de Fomento Empresarial*. Comunicado de prensa del 30 de noviembre de 2004. México D.F. Documento mimeografiado.

Stiglitz, Joseph *La economía del sector público*. (1986). Barcelona, Editorial Antoni Bosch.

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frédéric Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1º edición. Barcelona. Ariel.

Tan Hong, López "et al", *Evaluando los programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en México*. (2007). Washington. Banco Mundial. Citado por Lecuona Valenzuela, Ramón (2009) *El financiamiento a las PYMES de México: la experiencia reciente*. Revista electrónica Economía UNAM Volumen 6 número 17. Mayo, pp. 69-91. Citado en la p.79.

Van Der Bosch, Karel y Bea Cantillon (2008): Policy Impact En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 296-318). Oxford: Oxford University Press.

Legislación Consultada del Estado de Jalisco.

Ley Estatal de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios (2000). Incluye las reformas hasta 2011.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (1989). Incluye las reformas hasta 2011.

Reglamento de la Ley Estatal de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios (2001, Abrogado).

Reglamento de la Ley Estatal de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios (2011).

Documentos consultados del FOJAL

Actas de reuniones del Comité Técnico del FOJAL de 2004 a 2008.

PROMOCTECNIA (2005) *Resultados Estudio Cuantitativo y Cualitativo.*

Documento mimeografiado.

IDEO UNIVA (2004) *Percepción de FOJAL entre usuarios y prospectos. Mayo de 2004.* Documento mimeografiado.

NAFINSA (1985) *Contrato de Fideicomiso (abreviado)* y sus seis modificaciones.

Consultado el 15 de enero de 2001 de la World Wide Web:

<http://www.fojal.jalisco.gob.mx/index.html>

ANEXOS

Anexo 1: El cuestionario completo

EVALUACION ECONOMICA Y SOCIAL DEL FOJAL
DICIEMBRE 2006

Número de control | _____

I. HISTORIAL CREDITICIO		
1 ¿Por cuál medio se enteró usted del FOJAL?		
1.FAMILIAR	3. MUNICIPIO	5. OTRO (ESPECIFIQUE) _____
2.AMISTAD	4. RADIO Y PRENSA	_____
2. Antes de acudir al FOJAL ¿Había financiado su empresa o negocio a través de préstamos?		
1. Sí.		2 NO. PASE AL 6
3. ¿A quién le ha solicitado préstamos? PUEDE SELECCIONAR TODOS LOS QUE LE INDIQUE		
1.FAMILIAR	4. PRESTAMISTA	7. SINDICATO
2.AMISTAD	5. CASA DE EMPEÑO	8. EL BANCO (CUÁL)
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE)	6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL)	9. OTRO. ESPECIFIQUE
4. ¿Cuántas veces? MENCIONE RESPUESTAS DE PREGUNTA ANTERIOR		
1.FAMILIAR (ESPECIFIQUE) _____	4. PRESTAMISTA _____	7. SINDICATO _____
2.AMISTAD _____	5. CASA DE EMPEÑO _____	8. EL BANCO (CUÁL) _____
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE) _____	6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL) _____	9. OTRO. ESPECIFIQUE _____
5. Del último préstamo antes del FOJAL que usted solicitó para su empresa o negocio, ¿Me puede decir?... ASPECTO		
RESPUESTA		
1. QUIÉN LE PRESTÓ		
2. CUÁNDO (AÑO Y MES)		
3. CANTIDAD (EN PESOS)		
4. EN QUÉ LO INVIRTIÓ		
5. GARANTÍAS / REQUISITOS DEL CRÉDITO		
6. TASA DE INTERÉS (MENSUAL)		
7. PLAZO PARA PAGAR		
8. ¿YA ESTÁ PAGADO?		
6. ¿Por qué antes del FOJAL no financió su negocio o empresa a través de préstamos?		
1. NO ME GUSTA TENER DEUDAS	4. NO SÉ SI PODRÍA PAGARLO	7. NO ME CONVENÍAN LAS OPCIONES
2. NO HE NECESITADO	5. MUY ALTOS INTERESES	8. NO CONFÍO EN LOS QUE PRESTAN
3. ME DA PENA	6. NO ME HAN PRESTADO	9. OTRA (ESPECIFIQUE)

7. ¿Reúne los requisitos para obtener préstamos de bancos?			
1. Sí	2. NO	88. NO SABE	99. NO LE INTERESA
II. PRESTAMOS EN EL FOJAL			
8 Vamos a hablar ahora de los préstamos con el FOJAL, ¿Cuántos préstamos ha solicitado al FOJAL?			
_____ PRESTAMOS			
9 ¿Cuántos préstamos le ha aprobado el FOJAL?			
_____ PRESTAMOS			
10 ¿Cuántos préstamos aprobados por el FOJAL ha utilizado?			
_____ PRESTAMOS			
1 Antes de decidirse a solicitar el préstamo con el FOJAL, ¿Qué otras opciones de crédito contempló? PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES			
1.FAMILIAR	4. PRESTAMISTA	7. SINDICATO	
2.AMISTAD	5. CASA DE EMPEÑO	8. EL BANCO (CUÁL)	
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE)	6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL)	9. OTRO. ESPECIFIQUE	
12 ¿Por qué se decidió a solicitar el crédito en el FOJAL? PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES			
1. PAGOS FIJOS	4. RECIBI BUEN TRATO	7.PORQUE SÍ PODÍA PAGARLO	
2.ME DIO CONFIANZA	5. BUENA EXPERIENCIA DE UN CONOCIDO	8. SE AJUSTÓ A MIS NECESIDADES	
3. LA MEJOR OPCIÓN QUE TUVE	6. NO TUVE OTRA OPCIÓN	9. OTRA	

III. CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO FOJAL		
1 Sobre el préstamo solicitado al FOJAL, me puede decir (SOLICITAR INFORMACION DE LOS ULTIMOS DOS PRÉSTAMOS)		
3	ASPECTO	
.	1	2
	1. FECHA SOLICITUD	
	2. FECHA RECIBIDO	
	3. PROGRAMA	
	4. MONTO	
	5. PLAZO	
	6. TASA DE INTERES	
	7. TIPO DE CRÉDITO REFACCIONARIO / AVÍO	
	8. DESTINO	
14. ¿Ha podido pagar siempre a tiempo sus créditos en el FOJAL?		
1. SÍ PASE AL 15 2. NO. PASE AL 16		
15. ¿Por qué le fue posible pagar en los tiempos establecidos? PUEDE SELECCIONAR HASTA DOS		
1. EL ESQUEMA ACORDADO CON FOJAL ME PERMITIÓ PAGAR	2. TENGO OTRA FUENTE DE INGRESOS.	3. ME AYUDA UN FAMILIAR
4. LOS BENEFICIOS DEL CRÉDITO HACEN QUE SE PAGARA "SOLO"	5. TUVE QUE SACRIFICAR OTRAS COSAS	6. OTRO ESPECIFIQUE
16. ¿Por qué no le fue posible pagar en los tiempos establecidos? PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES		
1. BAJARON LAS VENTAS	4. MALA ADMINISTRACIÓN	7. ME ENFERMÉ
2. CERRÉ EL NEGOCIO/ EMPRESA	5. NO CALCULE BIEN MI CAPACIDAD DE PAGO	8. HUELGA
3. DESCONOCIMIENTO DEL MERCADO	6. ME ASALTARON	9. OTRA (ESPECIFIQUE)

17. Solución acordada con el FOJAL ESTO LO LLENA EL FOJAL				
1. REESTRUCTURACIÓN		2. CONDONACIÓN DE INTERESES		3. OTRA (ESPECIFIQUE)
18. Situación final ESTO LO LLENA EL FOJAL				
1. EL ACREDITADO PAGÓ			3. QUEBRANTO	
2. EMBARGO			4. OTRA (ESPECIFIQUE)	
IV. IMPACTO ECONÓMICO EN SU EMPRESA DEL CRÉDITO FOJAL				
19. ¿Qué tan importante ha sido el financiamiento del FOJAL para su empresa?				
1. NADA IMPORTANTE	2. MUY POCO IMPORTANTE	3. ALGO IMPORTANTE	4. IMPORTANTE	5. MUY IMPORTANTE
20. ¿El crédito FOJAL obtenido cumplió su objetivo?				
1. SÍ			2. NO	
21. De ser posible cuantificar, ¿En qué medida (porcentaje) el crédito FOJAL ayudó a su empresa a: en esta batería no entiendo				
Incrementar su patrimonio		_____ PORCENTAJE		
Fortalecer su capacidad productiva		_____ PORCENTAJE		
Incrementar sus utilidades		_____ PORCENTAJE		
Obtener mayor liquidez		_____ PORCENTAJE		
Subirle el sueldo al personal		_____ PORCENTAJE		
Disponer de más insumos para producir		_____ PORCENTAJE		
Ampliar el plazo de pago a clientes		_____ PORCENTAJE		
Modernizar el equipo		_____ PORCENTAJE		
Cumplir los objetivos y metas		_____ PORCENTAJE		
Mejorar las prestaciones del personal		_____ PORCENTAJE		
Cumplir los objetivos y metas de su empresa		_____ PORCENTAJE		
22. De ser posible cuantificar, ¿En cuánto ayudó el crédito FOJAL a su empresa a:				
Conservar empleos		_____ EMPLEOS		
Generar empleos nuevos		_____ EMPLEOS		
23. En cuanto a la capacitación y acompañamiento empresarial del FOJAL, ¿Cuántas personas de su empresa la recibieron?				
_____ PERSONAS				
24. La capacitación y el acompañamiento empresarial del FOJAL, ¿Le ayudaron a mejorar la administración de su empresa?				
1. NO, PARA NADA		3. SÍ EN ALGUNOS ASPECTOS		5. SÍ, POR COMPLETO
2. MUY POCO		4. EN GRAN MEDIDA		6. MI EMPRESA NO RECIBIÓ CAPACITACIÓN
V. IMPACTO SOCIAL DEL CRÉDITO FOJAL				
25. Antes de recibir el crédito FOJAL, ¿Cuánto tiempo al día dedicaba a su familia?:				
_____ HORAS				
26. Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL, ¿Actualmente cuánto tiempo al día dedica a su familia?:				
_____ HORAS				
27. Antes de recibir el crédito FOJAL, ¿Cómo era la distribución de responsabilidades domésticas?:				
1. Mi cónyuge / mis padres hacían todo el quehacer		3. Nos dividíamos el quehacer a la mitad		5. Yo hacía todo.
2. Mi cónyuge / mis padres hacían la mayor parte del quehacer		4. Yo hacía la mayor parte del quehacer		6. Otra (especifique).

28. Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL, ¿Cómo es ahora la distribución de responsabilidades domésticas?:						
1. Mi cónyuge / mis padres hacen todo		3. Nos repartimos el quehacer a la mitad		5. Yo hago todo.		
2. Mi cónyuge / mis padres hacen la mayor parte		4. Yo hago la mayor parte del quehacer		6. Otra (especifique).		
29. Antes de recibir el crédito FOJAL, ¿Cómo era la contribución en el gasto familiar?:						
1. Mi cónyuge / mis padres aportaban todo		3. Nos dividíamos el gasto a la mitad		5. Yo aportaba todo.		
2. Mi cónyuge / mis padres aportaban más de la mitad		4. Yo aportaba más de la mitad		6. Otra (especifique).		
30. Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL en su empresa, ¿Actualmente cómo es la contribución al gasto familiar?:						
1. Mi cónyuge / mis padres aportan todo		3. Nos dividimos el gasto a la mitad		5. Yo apporto todo.		
2. Mi cónyuge / mis padres aportan más de la mitad		4. Yo apporto más de la mitad		6. Otra (especifique).		
31. Antes de recibir el crédito FOJAL, ¿Cómo era la toma de decisiones familiar?:						
1. Mi cónyuge / mis padres decidían sin consultarme		3. Mi cónyuge / mis padres decidíamos juntos		5. Yo decidía solo		
2. Mi cónyuge / mis padres me consultaban en algunas decisiones		4. Yo tomaba la mayoría de las decisiones		6. Otra (especifique).		
32. Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL en su empresa, ¿Cómo es ahora la toma de decisiones familiar?:						
1. Mi cónyuge / mis padres deciden sin consultarme		3. Mi cónyuge / mis padres decidimos juntos		5. Yo decidí solo.		
2. Mi cónyuge / mis padres me consulta en algunas decisiones		4. Yo tomo la mayoría de las decisiones		6. Otra (especifique).		
33. Después de recibir el crédito FOJAL, ¿En qué medida ha aumentado o disminuido su gasto familiar en los siguientes aspectos?						
ASPECTO		CAMBIOS EN EL GASTO FAMILIAR DESTINADO A:				
	1. Disminuyó Especifique porcentaje	2. Sigue igual	3. Aumentó menos del 50% Especifique	4. Aumentó 50% al 99% Especifique	5. Creció por dos o más Especifique	6. Otra (especifique)
Alimentación						
Salud						
Educación						
Vestido						
Vivienda						
Esparcimiento						
Ahorro						
34. Con la aplicación del crédito FOJAL, ¿Ha mejorado o empeorado la calidad de vida de su familia en los siguientes aspectos?						
ASPECTO		CAMBIOS				
		Empeoró	Sigue igual	Mejóro		
Alimentación						
Salud						
Educación						
Vivienda						
Esparcimiento						
Vehículo / transporte						
Capacidad de ahorro						

Seguridad y confianza en el futuro			
35. Antes de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Cómo era la toma de decisiones en su empresa?:			
1. Yo decidía solo	3. En la mayoría de cuestiones decidía junto con mis empleados	5. Mis empleados decidían por mí.	
2. En algunas cuestiones consideraba la opinión de mis empleados	4. Todo lo decidía con mis empleados	6. Otra (especifique).	
36. Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Cómo es la toma de decisiones en su empresa?:			
1. Yo decido solo	3. En la mayoría de cuestiones decido junto con mis empleados	5. Mis empleados deciden por mí.	
2. En algunas cuestiones considero la opinión de mis empleados	4. Todo lo decido con mis empleados	6. Otra (especifique).	
37. Antes de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Qué tipo de información le interesaba?:			
1. Apoyo a empresarios	3. Economía en general	5. De lo que hace el gobierno	
2. Noticias	4. Administración	6. OTRA (especifique)	
38. Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Qué tipo de información le interesaba?:			
5. Apoyo a empresarios	7. Economía en general	5. De lo que hace el gobierno	
6. Noticias	8. Administración	6. OTRA (especifique)	
39. Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Cómo se siente para exigir sus derechos?:			
DERECHOS		CAMBIO EN LA SITUACIÓN PERSONAL PARA EXIGIR SUS DERECHOS	
	AHORA ME SIENTO MÁS CAPAZ DE EXIGIRLOS	AHORA ME SIENTO MENOS CAPAZ DE EXIGIRLOS	OTRA (ESPECIFIQUE)
Legales			
Familiares			
Con la comunidad			
40. Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Ha mejorado o empeorado su posición para relacionarse con?:			
RELACIÓN CON		CAMBIOS EN SU RELACIÓN CON	
	HAN MEJORADO	HAN EMPEORADO	OTRA (ESPECIFIQUE)
Pareja o conyugue			
Familiares			
Amigos			
Vecinos			
Empresarios del sector			
Autoridades			

VI. EVALUACIÓN AL FOJAL							
41. En escala de 1 a 7, donde 1 es "PÉSIMO" y 7 "EXCELENTE", ¿Cómo calificaría AL FOJAL EN CUANTO a:							
ASPECTO	1	2	3	4	5	6	7
Atención del personal							
Atención vía telefónica							
Capacitación o consultoría							
Acceso al financiamiento							
Servicio en el trámite de crédito							
Tiempo de respuesta (una vez que entregó toda la documentación)							
Monto autorizado del préstamo							

Costo del crédito (tasa de interés)							
Esquema de pagos para cubrir su préstamo							
42. En base a su experiencia con el FOJAL, ¿En qué aspectos lo mejoraría? <i>Puede basarse en los aspectos más mal calificados de la 41</i>							
ASPECTO				CÓMO LO MEJORARÍA			
43. ¿Volvería a solicitar un crédito al FOJAL?							
1. SÍ PASE A LA 44				2. NO PASE A LA 45			
44. ¿Por qué sí volvería a solicitar un crédito al FOJAL? PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES							
1. ES LA MEJOR OPCIÓN		3. PAGO SOLAMENTE LO ACORDADO		5. PRESTAN RÁPIDO			
2. AHÍ SÍ ME PRESTAN		4. ME TRATAN BIEN		6. OTRA (ESPECIFIQUE)			
45. ¿Por qué NO volvería a solicitar un crédito al FOJAL? PUEDE MENCIONAR HASTA TRES							
1.		2.		3.			
46. Después del préstamo FOJAL, ¿Ha acudido a otras opciones de financiamiento?							
1. SÍ PASE A LA 47				2. NO PASE A LA 48			
47. ¿A quién acudió?							
1.FAMILIAR (ESPECIFIQUE)		4. PRESTAMISTA		7. SINDICATO			
2.AMISTAD		5. CASA DE EMPEÑO		8. EL BANCO (CUÁL)			
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE)		6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL)		9. OTRO. ESPECIFIQUE			
48. ¿Por qué prefirió esa opción?: PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES							
1. PONEN MENOS REQUISITOS		4. RECIBO MEJOR TRATO		7. NO ME COBRAN MÁS SI ME ATRASO			
2. USO EL PRESTAMO LIBREMENTE		5. PAGO MENOS INTERESES		8. NO TENGO PLAZO FIJO PARA PAGAR			
3. ME PRESTAN MÁS		6. SON MÁS RÁPIDOS		9. OTRA			
49. En una escala del 1 al 7, donde 1 representa lo menos importante y 7 lo más importante para usted, ¿Hasta qué punto son obstáculo para el crecimiento de su empresa...							
ASPECTO	IMPORTANCIA						
	1	2	3	4	5	6	7
La piratería y el contrabando							
Robos a negocio							
Trámite para obtener licencia de funcionamiento							
Trámites del Registro de la Propiedad y del Comercio							
El ambulante							
Falta de apoyos para exportar							
Falta de capacitación y acompañamiento empresarial							
Pago de impuestos complicado							
Crecimiento desordenado de las ciudades							

Costo de la energía eléctrica						
Falta de financiamiento a su empresa						
Falta de información económica y social						
Insuficiente vinculación empresa – universidad						
Inflación						
Devaluaciones						

VII. DATOS DE LA EMPRESA Y DEL DUEÑO / ACREDITADO			
1.	Sexo (ANOTE SIN PREGUNTAR)	1. MASCULINO	2. FEMENINO
2.	¿Cuántos años cumplidos tiene usted?	_ _ AÑOS	
FILTRO: ¿Es usted el dueño de la empresa? SI 1 → PASE A 4 NO → Continúe			
3.	Pensando en el dueño de la empresa, ¿cuál fue el último año que aprobó en la escuela el dueño de la empresa?		
	1. NO ESTUDIÓ	5. SECUNDARIA COMPLETA	9. LICENCIATURA INCOMPLETA
	2. PRIMARIA INCOMPLETA	6. CARRERA COMERCIAL/TECNICA	10. LICENCIATURA COMPLETA
	3. PRIMARIA COMPLETA	7. PREPARATORIA INCOMPLETA	11. MAESTRIA
	4. SECUNDARIA INCOMPLETA	8. PREPARATORIA COMPLETA	12. DOCTORADO
4.	¿Cuál fue el último año que aprobó en la escuela?		
	1. NO ESTUDIÓ	5. SECUNDARIA COMPLETA	9. LICENCIATURA INCOMPLETA
	2. PRIMARIA INCOMPLETA	6. CARRERA COMERCIAL/TECNICA	10. LICENCIATURA COMPLETA
	3. PRIMARIA COMPLETA	7. PREPARATORIA INCOMPLETA	11. MAESTRIA
	4. SECUNDARIA INCOMPLETA	8. PREPARATORIA COMPLETA	12. DOCTORADO
5.	Ahora me voy a referir a su empresa. Me podría decir: ¿Cuál es el total de empleados con que cuenta la empresa?		
	1. UNO A CINCO	3. ONCE A VEINTE	5. TREINTA Y UNO A CINCUENTA
	2. SEIS A DIEZ	4. VEINTIUNO A TREINTA	6. MÁS DE CINCUENTA (ESPECIFIQUE)
6.	Ubicación de la empresa		
	1. REGIÓN:	2. MUNICIPIO:	3. LOCALIDAD / COLONIA:
9.	Sector		
	1. INDUSTRIA	2. COMERCIO	3. SERVICIOS
10.	Tamaño de la empresa		
	1. MICRO	2. PEQUEÑA	3. MEDIANA
			4. GRANDE
11.	Años de su empresa en actividad (a partir de la fecha de fundación)		
	_ _ AÑOS _ _ MESES		
12.	Situación actual de la empresa		
	1. EN CRECIMIENTO	3. CAMBIO DE ACTIVIDAD	5. CERRADA
	2. CONSOLIDADA	4. CON MUCHOS PROBLEMAS	6. OTRA (ESPECIFIQUE)
13.	Los proveedores son principalmente:		
	1. DE LA MISMA LOCALIDAD /COLONIA	3. DE LA REGIÓN	5. DE OTRA PARTE DEL PAÍS
	2. DEL MUNICIPIO	4. DE OTRA REGIÓN DEL ESTADO	6. DEL EXTRANJERO
14.	Los clientes de su empresa son principalmente:		
	1. DE LA MISMA LOCALIDAD /COLONIA	3. DE LA REGIÓN	5. DE OTRA PARTE DEL PAÍS

2. DEL MUNICIPIO	4. DE OTRA REGIÓN DEL ESTADO	6. DEL EXTRANJERO
15. La empresa compite principalmente con otras empresas o productos		
1. DE LA MISMA LOCALIDAD /COLONIA	3. DE LA REGIÓN	5. DE OTRA PARTE DEL PAÍS
2. DEL MUNICIPIO	4. DE OTRA REGIÓN DEL ESTADO	6. DEL EXTRANJERO
16. En su opinión, ¿Qué tan fuerte es la competencia en el mercado que atiende su empresa?		
1. No tengo competencia.	2. La competencia es escasa	3. Hay algunas empresas fuertes
4. Hay muchas empresas fuertes	5. Es implacable	9. No respondió
17. ¿Cuál es la mejor época del año para su empresa?		
1-ENERO	5. MAYO	9. SEPTIEMBRE
2. FEBRERO	6. JUNIO	10. OCTUBRE
3. MARZO	7. JULIO	11. NOVIEMBRE
4. ABRIL	8. AGOSTO	12. DICIEMBRE
18. ¿Cuál es la época más difícil del año para su empresa?		
1-ENERO	5. MAYO	9. SEPTIEMBRE
2. FEBRERO	6. JUNIO	10. OCTUBRE
3. MARZO	7. JULIO	11. NOVIEMBRE
4. ABRIL	8. AGOSTO	12. DICIEMBRE

AGRADEZCA Y TERMINE

Muchas Gracias, le quiero reiterar que la información que nos ha proporcionado es confidencial, y si no tiene inconveniente le quiero solicitar su nombre y número telefónico para efectos de supervisión de este cuestionario

Nombre: _____ **Teléfono:** _____

Yo entrevistador _____ número _____ declaro que seguí todas las indicaciones metodológicas para la selección de la muestra y que toda la información contenida en este cuestionario es verídica. Acepto que si existe algún dato falso en él, el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL) tome las medidas legales pertinentes.

FIRMA ENTREVISTADOR: _____ FECHA DE ENTREVISTA: DIA _____ MES _____ AÑO _____

Anexo 2: El cuestionario aplicado

I. HISTORIAL CREDITICIO		
2 Antes de acudir al FOJAL ¿Ha financiado su empresa o negocio a través de préstamos?		
1. SÍ. PASE AL 2	2. NO. PASE AL 5	
3 ¿Quién le prestó? PUEDE SELECCIONAR TODOS LOS QUE LE INDIQUE		
1.FAMILIAR (ESPECIFIQUE)	4. PRESTAMISTA	7. SINDICATO
2.AMISTAD	5. CASA DE EMPEÑO	8. EL BANCO (CUÁL)
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE)	6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL)	9. OTRO. ESPECIFIQUE
4 ¿Cuántas veces? PUEDE SELECCIONAR TODOS LOS QUE LE INDIQUE		
1.FAMILIAR (ESPECIFIQUE) _____	4. PRESTAMISTA _____	7. SINDICATO _____
2.AMISTAD _____	5. CASA DE EMPEÑO _____	8. EL BANCO (CUÁL) _____
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE) _____	6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL) _____	9. OTRO. ESPECIFIQUE _____
5 ¿Por qué no ha financiado su negocio o empresa a través de préstamos? PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES		
1. NO ME GUSTA TENER DEUDAS	4. NO SÉ SI PODRÍA PAGARLO	7. NO ME CONVENÍAN LAS OPCIONES
2. NO HE NECESITADO	5. MUY ALTOS INTERESES	8. NO CONFÍO EN LOS QUE PRESTAN
3. ME DA PENA	6. NO ME HAN PRESTADO	9. OTRA (ESPECIFIQUE)
6. ¿Reúne los requisitos para obtener préstamos de bancos?		
1. SÍ	2. NO	88. NO SABE
		99. NO ME INTERESA
II. POSICIONAMIENTO DEL FOJAL		
1 ¿Por cuál medio se enteró del FOJAL?		
1.FAMILIAR	3. MUNICIPIO	5. OTRO
2.AMISTAD	4. RADIO Y PRENSA	ESPECIFIQUE
10 Antes de solicitar el préstamo al FOJAL, ¿Qué otras opciones de crédito consideró? PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES		
1.FAMILIAR (ESPECIFIQUE)	4. PRESTAMISTA	7. SINDICATO
2.AMISTAD	5. CASA DE EMPEÑO	8. EL BANCO (CUÁL)
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE)	6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL)	9. OTRO. ESPECIFIQUE
11. ¿Por qué se decidió a solicitar el crédito en el FOJAL? PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES		
1. PAGOS FIJOS	4. RECIBI BUEN TRATO	7.PORQUE SÍ PODÍA PAGARLO
2.ME DIO CONFIANZA	5. BUENA EXPERIENCIA DE UN CONOCIDO	8. SE AJUSTÓ A MIS NECESIDADES
3. LA MEJOR OPCIÓN QUE TUVE	6. NO TUVE OTRA OPCIÓN	9. OTRA
7 ¿Cuántos préstamos ha solicitado al FOJAL?		
1. UNO	3. TRES	5.CINCO O MÁS (ESPECIFIQUE)
2.DOS	4. CUATRO	88. NO SABE
8 ¿Cuántos préstamos le aprobó el FOJAL?		
1. UNO	3. TRES	5.CINCO O MÁS (ESPECIFIQUE)
2.DOS	4. CUATRO	88. NO SABE
9. ¿Cuántos préstamos aprobados por el FOJAL ha utilizado?		
1. UNO	3. TRES	5.CINCO O MÁS (ESPECIFIQUE)
2.DOS	4. CUATRO	88. NO SABE
III. CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO FOJAL		

1 INFORMACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS RECIBIDOS DEL FOJAL (ULTIMOS CUATRO PRÉSTAMOS)								
2								
ASPECTO	1	2	3	4				
1. FECHA SOLICITUD								
4. PROGRAMA								
5. MONTO								
6. PLAZO								
7. TASA DE INTERES								
8. TIPO DE CRÉDITO REFACCIONARIO / AVÍO								
9. DESTINO								
13. CUMPLIMIENTO OPORTUNO SÍ, PASE AL 14 NO, PASE AL 15								
14. La principal razón por la que he podido pagar a tiempo es: PUEDE SELECCIONAR HASTA DOS 1. ME ORGANICÉ DESDE EL PRINCIPIO 2. TUVE QUE SACRIFICAR OTRAS COSAS 3. ME AYUDA UN FAMILIAR 4. LOS BENEFICIOS DEL CRÉDITO HACEN QUE SE PAGARA "SOLO" 5. TENGO OTRA FUENTE DE INGRESOS. 6. OTRO ESPECIFIQUE								
15. La principal razón por la que no me fue posible pagar el préstamo a tiempo fue: PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES 1. BAJARON LAS VENTAS 4. MALA ADMINISTRACIÓN 7. ME ENFERMÉ 2. CERRÉ EL NEGOCIO/ EMPRESA 5. NO CALCULE BIEN MI CAPACIDAD DE PAGO 8. HUELGA 3. DESCONOCIMIENTO DEL MERCADO 6. ME ASALTARON 9. OTRA (ESPECIFIQUE)								
IV. IMPACTO ECONÓMICO EN SU EMPRESA								
16. ¿Qué tan importante ha sido el financiamiento para su empresa? 1. NADA IMPORTANTE 2. MUY POCO IMPORTANTE 3. ALGO IMPORTANTE 4. IMPORTANTE 5. MUY IMPORTANTE								
17. ¿El crédito obtenido cumplió su objetivo? 1. SÍ 2. NO								
18. De ser posible cuantificar ¿En cuánto ayudo el crédito FOJAL a su empresa?								
		0%	1% al 10%	11% al 25%	26% al 50%	51% al 75%	76% al 100%	Más de 100% Especifique
19. En cuanto a la capacitación y acompañamiento empresarial, ¿Cuántas personas de su empresa la recibieron? 1. NINGUNA 3. DOS A CUATRO 5. DIEZ A QUINCE 2. UNA 4. CINCO A DIEZ 6. MÁS DE QUINCE (ESPECIFIQUE)								
20. En cuanto a la asesoría y acompañamiento empresarial del FOJAL, ¿Cuánta veces la recibió? 1. NINGUNA 3. DOS A CUATRO 5. DIEZ A QUINCE 2. UNA 4. CINCO A DIEZ 6. MÁS DE QUINCE (ESPECIFIQUE)								
V. IMPACTO SOCIAL: 21. Después de recibir el crédito FOJAL, ¿En que medida ha aumentado o disminuido su gasto familiar en los siguientes aspectos?								
AUMENTÓ DISMINUYÓ								
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alimentación 								
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educación 								

▪ Salud
▪ Vestido
▪ Vivienda
▪ Esparcimiento
▪ Ahorro
22. Con la aplicación del crédito FOJAL, ¿Ha mejorado o empeorado la calidad de vida de su familia en los siguientes aspectos?
MEJORO EMPEORO
Alimentación
Salud
Educación
Vivienda
Esparcimiento
Vehículo/transporte
Capacidad de ahorro
Seguridad y confianza en el futuro
23. Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Ha mejorado o empeorado su posición para relacionarse con?
MEJORO EMPEORO
Pareja
Familia
Amigos
Vecinos
Empresarios del sector
Autoridades
24 Antes de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Cómo era la toma de decisiones en su empresa?
1. Mala /incierto 2. ligera/mínima 3. Normal /igual 4. Buena
25 Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Cómo es la toma de decisiones en su empresa?
1. Empeoró 2. Igual 3. Mejoró (confianza, grandes por colaboración, etc.)
26 Antes de recibir el crédito FOJAL, ¿Cuánto tiempo al día dedica a su familia?
1. 1 a 3 horas 2. 4 a 5 horas 3. Casi todo el día 4. Todo el tiempo
27 Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL ¿Actualmente cuánto tiempo al día dedica a su familia?
1. 1 a 3 horas 2. 4 a 5 horas 3. Casi todo el día 4. Todo el tiempo
28 Antes de recibir el crédito FOJAL ¿Cómo era la distribución de responsabilidades domésticas?
1. De la mujer 2. Compartidas 3. Del hombre 4. Alguien le ayuda
29 Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL, ¿Cómo es ahora la distribución de responsabilidades domésticas?

1. De la mujer	2. Compartidas	3. Del hombre	4. Alguien le ayuda				
30 Antes de recibir el crédito FOJAL ¿Cómo era la contribución en el gasto familiar?							
1. Ninguna	2. Limitada, más reducida	3. regular, estable	4. La mayor parte	5. Total			
31 Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL ¿Actualmente Cómo es la contribución al gasto familiar?							
1. Ninguna	2. Limitada, más red	3. regular, estable	4. La mayor parte	5. Total			
32 Antes de recibir el crédito FOJAL, ¿Cómo era la toma de decisiones familiar?							
1. El hombre era el principal	2. Compartida, igual	3. buena	4. La mujer es la principal				
33 Con la obtención y aplicación del crédito FOJAL en su empresa, ¿Cómo es ahora la toma de decisiones familiar?							
1. El hombre era el principal	2. Compartida, igual	3. buena	4. La mujer es la principal				
34 Antes de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Qué tipo de información le interesaba?							
1. No me interesa	2. Información de créditos (monto, tasa de interés, plazo, facilidades, etc.	3. Tips para llevar un negocio, ahorro, administración	4. Normal, igual, la misma				
35 Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Qué tipo de información le interesaba?							
1. No me interesa	2. Información de créditos (monto, tasa de interés, plazo, facilidades, etc.	3. Tips para llevar un negocio, ahorro, administración	4. Normal, igual, la misma				
36 Después de recibir el crédito y la capacitación del FOJAL, ¿Cómo se siente para exigir sus derechos?							
1. Peor	2. Igual	3. Mejor, más seguro, más capacitado					
VI. EVALUACIÓN AL FOJAL (Y A LO QUE LE CORRESPONDE HACER AL GOBIERNO PARA QUE SU EMPRESA CREZCA)							
37 En escala de 1 a 7, donde 1 es "muy poco" y 7 "totalmente", ¿Cómo calificaría su nivel de satisfacción respecto a:							
ASPECTO	1	2	3	4	5	6	7
Atención del personal							
Atención vía telefónica							
Capacitación o consultoría							
Acceso al financiamiento							
Servicio en el trámite de crédito							
Tiempo de respuesta (una vez que entregó toda la documentación)							
Monto autorizado del préstamo							
Costo del crédito (tasa de interés)							
Esquema de pagos para cubrir su préstamo							
38. En base a su experiencia con el FOJAL, ¿En qué aspectos lo mejoraría? <i>Puede basarse en los contemplados en la 25</i>							
ASPECTO	CÓMO LO MEJORARÍA						

39. ¿Volvería a solicitar un crédito al FOJAL?							
1. SÍ PASE A LA 28	2. NO PASE A LA 29						
40. La principal razón por la que volvería a solicitar un crédito al FOJAL es: PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES							
1. ES LA MEJOR OPCIÓN	3. PAGO SOLAMENTE LO ACORDADO	5. PRESTAN RÁPIDO					
2. AHÍ SÍ ME PRESTAN	4. ME TRATAN BIEN	6. OTRA (ESPECIFIQUE)					
41. La principal razón por la que NO volvería a solicitar un crédito al FOJAL es: PUEDE MENCIONAR HASTA TRES							
1.	2.	3.					
42. Después del préstamo FOJAL, ¿Ha acudido a otras opciones de financiamiento?							
1. SÍ PASE A LA 43	2. NO PASE A LA 45						
43. ¿A quién acudió?							
1. FAMILIAR (ESPECIFIQUE)	4. PRESTAMISTA	7. SINDICATO					
2. AMISTAD	5. CASA DE EMPEÑO	8. EL BANCO (CUÁL)					
3. GOBIERNO (ESPECIFIQUE)	6. UNIÓN DE CRÉDITO (CUÁL)	9. OTRO. ESPECIFIQUE					
44. La principal razón por la que acudió a esa opción es: PUEDE SELECCIONAR HASTA TRES							
1. PONEN MENOS REQUISITOS	4. RECIBO MEJOR TRATO	7. NO ME COBRAN MÁS SI ME ATRASO					
2. USO EL PRESTAMO LIBREMENTE	5. PAGO MENOS INTERESES	8. NO TENGO PLAZO FIJO PARA PAGAR					
3. ME PRESTAN MÁS	6. SON MÁS RÁPIDOS	9. OTRA					
45. En una escala del 1 al 7, donde 1 representa lo menos importante y 7 lo más importante para usted, califique las siguientes cuestiones que le corresponden al gobierno para que su empresa alcance sus objetivos y crezca:							
	IMPORTANCIA						
ASPECTO	1	2	3	4	5	6	7
Combatir la piratería y el contrabando							
Evitar robos a negocio							
Agilizar el trámite para obtener licencia de funcionamiento							
Agilizar los trámites del Registro de la Propiedad y del Comercio							
Combatir el ambulante							
Apoyos para exportar							
Brindar capacitación y acompañamiento empresarial							
Facilitar el pago de impuestos							
Ordenar el uso del suelo y el crecimiento de las ciudades							
Disminuir el costo de la energía eléctrica							
Otorgar préstamos accesibles							
Proporcionar información económica y social							
Vincular la empresa y la universidad							
Controlar la inflación							
Evitar devaluaciones							

Anexo 3. La guía de la entrevista

Parte 1. Su opinión sobre el proyecto de estudio de impacto económico y social en FOJAL.

1. Si fue pertinente, si la información que arrojaría sería útil o no para mejorar los programas y la operación del FOJAL.
2. Si la forma en que se planteó fue o no adecuada.
3. Sobre el cuestionario como instrumento de captación, si fue completo. Sobre su extensión.
4. El tamaño de la muestra vs la “vida promedio de las empresas” para obtener representatividad.
5. Si existía obligación de los acreditados o se atendía a su voluntad para realizar la evaluación
6. Por qué se llevó tanto tiempo, y no se le asignó un presupuesto, en comparación con el estudio de mercado (2 meses, \$100 mil pesos y se concretó)
7. Si existió apoyo del nuevo Director General, para realizar las encuestas en junio y en agosto 2007.
8. ¿Por qué no se concluyó la evaluación o se aplicó una nueva por la actual administración?
9. Qué recomendaciones haría para la realización de proyectos futuros de evaluación

10. Parte 2. Su opinión sobre el factor humano, la capacidad central en FOJAL

11. Cómo se integró el equipo del FOJAL 2001-2007 (perfil profesional, objetivos comunes, mecánica de trabajo)
12. Cómo se diseñaron, aplicaron y ajustaron tanto los programas, como las tecnologías e instrumentos (con qué información o conocimiento partieron, con qué recursos contaban, qué había ya hecho)
13. Qué hizo posible que en FOJAL se impulsaran tantas iniciativas en el periodo (nuevos programas, paramétrico, certificaciones, etc.)
14. Cómo determinaban si un programa era exitoso o si había que hacerle cambios, incluso eliminarlo, (ya que lograron hacerlo sin necesidad de instrumentos de captación como los que una evaluación requiere)
15. Qué papel jugaron los integrantes del Comité Técnico durante el periodo (contribuyeron, obstaculizaron, no se interesaron)
16. Información que consideren conveniente añadir.

17. Parte 3. Su opinión sobre la evaluación a organizaciones y programas públicos

18. ¿Valdría la pena que las evaluaciones se establezcan como una obligación sancionable para los servidores públicos (como actualmente son las auditorías)?
19. (Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿Qué cambios y ajustes tendrían que hacerse en FOJAL para que esté en condiciones de aplicar evaluaciones anualmente?