

Evaluación con participación del diseño e implementación del programa “Apoyo a Grupos Vulnerables” de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, ejercicio 2020

Informe final

Nombre de la evaluación:	Evaluación con participación del diseño e implementación del programa “Apoyo a Grupos Vulnerables” de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, ejercicio 2020
Tipo de evaluación:	Evaluación con participación de diseño e implementación
Año del ejercicio evaluado:	2020
Programa anual de evaluación:	2020
Fecha de publicación:	15 de junio de 2022
Entidad evaluadora:	Impacto e Intervención Social A.C.
Investigador principal:	Mtra. Nayelli Orihuela Alarcón
Equipo de investigación:	Dr. Jorge Gustavo Cantero Meza

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Unidad de Evaluación

Titular

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Equipo técnico

Mtra. Selene Liliana Michi Toscano

Directora de Evaluación para la Mejora Pública

Lic. Gamaliel Cortés Lozano

Coordinador de Proyectos Estratégicos

Lic. Sughey Edith Salazar Delgadillo

Coordinadora de Análisis, Evaluación y Seguimiento

Lic. Nayely Ojeda Camacho

Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales

Lic. Grettel Jaxiel Villaseñor Ramírez

Coordinadora General de Evaluación Institucional

Contacto:

Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

Resumen ejecutivo

A continuación, se presenta una visión general de los principales contenidos del informe final de la evaluación al Programa Apoyo a Grupos Vulnerables 2020 (en adelante PAGV). Este resumen incluye los siguientes elementos: a) una breve descripción de la intervención evaluada; b) una reseña de la evaluación, la cual contempla sus objetivos, alcance y metodología empleada y, c) una recapitulación de los principales hallazgos y recomendaciones derivados del proceso evaluativo.

a) Descripción de la intervención evaluada

El PAGV surge en el año 2020 a raíz de la reestructuración de al menos tres iniciativas previas, orientadas todas a mejorar la calidad de vida de grupos de poblaciones que atraviesan alguna condición de vulnerabilidad, principalmente mujeres y/o personas de entornos rurales del estado de Jalisco; a través del mismo mecanismo: brindar a las personas beneficiarias apoyos económicos y capacitaciones técnicas para el desarrollo de proyectos productivos.

A partir de la experiencia acumulada y a raíz de los resultados de una evaluación de diseño anterior (Evalúa Jalisco y Arias Marroquín & Asociados, 2018), se identificó que, además de las mujeres, en los contextos rurales hay otros grupos que presentan condiciones de vulnerabilidad y que requieren atención por falta de oportunidades laborales. Lo anterior sentó un precedente para tomar la decisión de ampliar la base de las personas elegibles hacia otros grupos, como adultos mayores, personas jóvenes y con discapacidad que habitan contextos rurales de la entidad.

Es así como nace el PAGV, el cual tiene por objetivo “incrementar la calidad de vida de grupos en situación de vulnerabilidad en poblaciones rurales, mediante la entrega de incentivos económicos para el desarrollo de proyectos productivos del sector primario y/o con valor agregado” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020a, p. 47). Mientras que sus objetivos específicos son los siguientes:

I. **Incrementar las capacidades** organizativas, productivas y comerciales de grupos en situación de vulnerabilidad en el medio rural, **mediante la instrucción y asesoría** en la operación de sus proyectos productivos.

II. **Dotar de herramientas** para la gestión, implementación y puesta en marcha de proyectos productivos sustentables.

III. **Financiar** la adquisición de equipamiento en maquinaria, herramientas e insumos para los proyectos productivos que así lo requieran.

El apoyo del PAGV puede ser solicitado por grupos organizados de entre 3 a 15 integrantes, que presenten alguna de las condiciones de vulnerabilidad ya mencionadas (ser mujeres, adultos mayores, jóvenes o persona con alguna discapacidad), y que estén interesados en emprender o fortalecer un proyecto productivo sustentable que proporcione valor agregado. Los proyectos podrán obtener hasta 40 mil pesos de apoyo, siempre que justifiquen el uso de dicha cantidad.

Así, la teoría de cambio del PAGV “consiste en otorgar financiamiento para la adquisición de equipamiento, insumos productivos, construcción de infraestructura menor, entre otros. Durante la operación de este programa, se brindará, además, especial atención en aspectos como: fomento a la integración de grupos formales, aprovechamiento de la infraestructura existente para la instalación de proyectos productivos, propiciar el trabajo en equipo y orientación para la gestión de apoyos ante diferentes instancias de gobierno y/o iniciativa privada”. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020a, p.45). De esta forma el PAGV busca generar un impacto positivo en la generación de empleos e ingresos económicos para grupos de personas que se localizan en las zonas rurales del estado¹.

b) Reseña de la evaluación

La presente evaluación tiene por objetivo valorar, con mecanismos participativos, el diseño y la implementación del PAGV durante el ejercicio 2020, para mejorar su gestión y desempeño. En cuanto a su alcance, además de las preguntas de investigación planteadas en los términos de referencia (TDR) que dan origen a esta evaluación, se han propuesto preguntas adicionales que son consideradas relevantes por el equipo evaluador, debido a las características de la intervención que se está analizando. El siguiente cuadro muestra las preguntas solicitadas en los TDR.

Cuadro A. Criterios y preguntas de evaluación

Criterios	Preguntas
Pertinencia. Medida en la que los objetivos y actividades de la intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población	¿Qué tan pertinente es el apoyo para atender las necesidades de la población objetivo (personas beneficiadas)?

¹ Las ROP del ejercicio 2020 no ofrecen diagrama, sino un listado de los insumos, productos, resultados y efectos que se espera del PAGV. Por esta razón se toma el diagrama que presenta las ROP para el año 2021.

meta, los objetivos institucionales, las políticas del país o las condiciones del entorno de la intervención.	¿En qué medida el proceso de selección es pertinente para atender a los municipios o zonas con mayor vulnerabilidad económica?
	¿Cuál es la pertinencia y eficacia de los procesos de difusión, selección, entrega y comprobación del programa?
Sostenibilidad. Medida en que los logros de la intervención continúan o es probable que continúen atendiendo a las capacidades.	¿En qué medida se llevan a cabo acciones para garantizar la sostenibilidad y supervivencia de los proyectos?
	¿En qué medida el programa tiene la capacidad de ajustarse en el tiempo y en el contexto para alcanzar sus objetivos?
Impacto. Medida en la que el programa ha generado, o se espera que genere, efectos significativos, positivos o negativos, previstos o no, en el nivel más alto de la calidad de vida de los usuarios.	¿Cuál es el impacto que ha tenido el programa en las personas beneficiarias y sus familias?
Eficiencia. Medida en que el programa es capaz de realizar ajustes en el tiempo y en el contexto para alcanzar sus objetivos	¿En qué medida en que el programa tiene la capacidad de ajustarse en el tiempo y en el contexto para alcanzar sus objetivos?

Fuente: elaboración propia con base en los TDR para evaluación del programa “Apoyo a Grupos Vulnerables”, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2022).

Se considera que las preguntas de evaluación planteadas en los TDR dejan fuera un aspecto del criterio de eficiencia, por lo tanto, se propone una pregunta adicional.

Cuadro B. Ampliación de criterios y preguntas

Criterios	Preguntas
Eficiencia. Medida en que se lograron los objetivos, de acuerdo con los recursos e insumos disponibles.	¿Cuál es la eficiencia en la focalización de la población objetivo del programa a través de la evolución del mismo?

Fuente: elaboración propia con base en los TDR para evaluación del programa “Apoyo a Grupos Vulnerables”, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2022).

Por otro lado, se observa que el programa atendía sólo a población femenina en el año 2019 y en el año 2020 se modificaron las ROP para ampliar la población objetivo, por lo que se considera también la siguiente pregunta de investigación cuyo enfoque es de género.

Cuadro C. Ampliación de criterios y preguntas por enfoque de evaluación

Criterios	Preguntas
Perspectiva de género	En función de su género, ¿las personas beneficiarias han vivido de manera diferente su participación en el programa? ¿Por qué?

Fuente: elaboración propia con base en los TDR para evaluación del programa “Apoyo a Grupos Vulnerables”, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2022) y en los enfoques de la evaluación.

Sobre la metodología usada, esta evaluación se basa fundamentalmente en un enfoque participativo, por lo que se privilegian las herramientas cualitativas. De manera particular, sobresale el empleo de entrevistas semiestructuradas con personas beneficiarias del programa, actores involucrados en su diseño y personal a cargo de la operación para recabar la información necesaria que permita cumplir con los objetivos de la evaluación, aunque también se realizaron dos grupos focales en dos municipios.²

Igualmente se emplean los enfoques de derechos y de género para contar con elementos de análisis que permitan identificar si el programa ha superado el paradigma asistencial para adoptar el paradigma de la garantía de derechos de la población beneficiaria y que los apoyos ofrecidos permitan generar proyectos sociales sostenibles en el tiempo, así como para entender el origen de las desigualdades, identificar factores útiles para reducirlas y promover políticas públicas para la igualdad entre hombres y mujeres.

Debe señalarse que la ausencia de información (como el grupo poblacional al que pertenece la persona beneficiaria, edad y sexo) en el padrón de beneficiarios representó el más importante obstáculo para poder planear adecuadamente el trabajo de campo, especialmente para poder identificar a las personas jóvenes, adultas mayores y discapacitadas beneficiadas por el PAGV. Así, las entrevistas finalmente logradas se reportan en el siguiente cuadro.

Cuadro D. Bitácora de entrevistas semiestructuradas realizadas

Grupo de interés	Número de entrevistas	Características
Mujer beneficiaria	31	Mujeres de entre 30 a 59 años de edad.
Persona beneficiaria joven	11	SADER no proporcionó datos sobre personas beneficiarias jóvenes, ni en el padrón ni por separado, para poder realizar las entrevistas.

² Estos fueron Villa Purificación (13 participantes) y Zapotlán el Grande (8 participantes)

		Personas de 29 años de edad o menos. Se entrevistaron a 9 mujeres y 2 hombres que refirieron su edad al inicio de la entrevista.
Persona beneficiaria adulta mayor	5	SADER no proporcionó datos sobre personas beneficiarias adultas mayores, ni en el padrón ni por separado, para poder realizar las entrevistas. Mujeres de 60 años o más de edad.
Persona beneficiaria con discapacidad	0	SADER no proporcionó datos sobre personas beneficiarias con discapacidad, ni en el padrón ni por separado, para poder realizar las entrevistas.
Total personas beneficiarias del PAGV	47	
Funcionario/a de mando alto	2	Personal directivo: Ex Director de Planeación y Director de Área de Regiones Prioritarias.
Funcionario/a mando medio	0	Se refirió que la mayoría de los funcionarios medios y operativos del programa durante 2020, ya no se encontraban laborando en SADER.
Funcionario/a operativo	1	Se refirió que la mayoría de los funcionarios operativos del programa durante 2020, ya no se encontraban laborando en SADER.
Total funcionarios SADER	3	

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

c) Principales hallazgos y recomendaciones

A modo de síntesis, el siguiente cuadro presenta los principales hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación.

Cuadro E. Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos y recomendaciones en materia de diseño	
Hallazgo	Recomendación
Las ROP no presentan antecedentes completos, consistentes y precisos.	Se requiere que esta sección sea revisada, corregida y actualizada pues a lo largo del análisis se encontró que tanto en las ROP como en el formato llamado Ficha Básica del Programa los datos no concuerdan, al menos en lo que respecta al año de inicio del programa.

<p>El problema público que da origen al programa no es claro, ni hay una definición precisa desde la mirada de los agentes gubernamentales en las ROP.</p>	<p>Se sugiere a los diseñadores cuidar que la redacción del problema público sea explícita en documentos como los ROP. Se propone, por ejemplo, iniciar un párrafo con la frase “El problema público al que atiende este programa es...” para enunciar con claridad y precisión la conceptualización del mismo. Otra propuesta es evitar presentar únicamente estadísticas y porcentajes sin análisis que, si bien esbozan parte del diagnóstico del problema, únicamente ofrecen la caracterización de la situación, pero no explican por qué el Estado debe intervenir ni cómo lo haría.</p>
<p>El objetivo general del programa es impreciso y no logra explicar cómo el programa contribuye a la mejora del problema identificado.</p>	<p>El objetivo general del programa requiere un replanteamiento, siguiendo las pautas de redactarse como el problema, pero en versión positiva y considerando que todo programa público busca solucionar o ayudar a solucionar un problema que afecta a un grupo determinado, por lo que su objetivo debe plantearse desde esa perspectiva.</p>
<p>En las ROP se determina una sola vía de comunicación del programa (la página oficial de la SADER), lo que no se considera pertinente para la atención de la diversidad de población potencial a atender.</p>	<p>Se recomienda revisar la conveniencia de dejar como única vía de difusión de la convocatoria del programa la página oficial de la SADER, ya que hay grupos de personas que no disponen o no saben usar dispositivos electrónicos o navegar por internet, como pueden ser los adultos mayores y explorar otros medios pertinentes al contexto rural, como la radio o la información en las presidencias municipales o ejidales.</p>
<p>En la MIR del programa se identifican varios elementos que se deben reformular. Por ejemplo, las actividades puntualizadas son insuficientes para otorgar los bienes y servicios (componentes) que el programa contempla. Además, el único componente puesto en la MIR está redactado como “proyectos productivos grupos vulnerables apoyados” cuando lo más conveniente es que los componentes del programa sean 1. El apoyo económico que brinda y 2. Las capacitaciones o asesorías para los grupos beneficiarios, pues son los bienes y servicios que el programa ofrece. Falta mayor precisión en los nombres de los documentos a los que hace referencia, pues la finalidad es permitir que las personas beneficiarias del programa y/o usuarias de la información puedan consultarlos y replicarlos. Con respecto a los indicadores que ofrece la MIR, se considera que están incompletos, ya que hacen falta reportar varias actividades y componentes de la intervención.</p>	<p>Es recomendable que los diseñadores del programa verifiquen, con ejercicios participativos, la construcción del árbol de problemas y el de objetivos y revisen a profundidad, principalmente, el resumen narrativo de cada nivel de la MIR y de ahí los demás elementos de la misma. De ser necesario, se recomienda volver a realizar el árbol de problemas y el de objetivos para el replanteamiento de la MIR del PAGV.</p>

<p>En las ROP, los criterios de selección de proyectos no son claros porque se expresan en porcentajes y no se clarifica qué criterio es el que alcanza el máximo o el mínimo porcentaje.</p>	<p>Usar puntajes en lugar de porcentajes y clarificar cada criterio y el posible puntaje que puede obtener. Es necesario garantizar transparencia en el proceso de selección de proyectos.</p>
<p>Hallazgos y recomendaciones en materia de implementación</p>	
<p>El padrón de beneficiarios presenta datos parciales de identificación, es decir, no se especifica la edad ni el grupo población al que pertenece cada una de las personas registradas. Con ello, se limita enormemente la posibilidad de realizar inferencias relevantes sobre las características de las personas apoyadas. Además, este factor quebranta la transparencia sobre el uso de los recursos públicos. Con los datos disponibles se afirma que apenas el 4.9 por ciento de los proyectos apoyados se ubican en municipios con mayores índices de marginación de la entidad</p>	<p>Construir un padrón de beneficiarios con datos completos, que permitan una plena identificación de las personas, los grupos a los que pertenecen, los proyectos que desarrollan, etc. y actualizarlo periódicamente. Además, se observa la oportunidad de afinar los criterios de focalización y priorización territorial del PAGV para los municipios que fueron considerados como prioritarios, refinar o bien contar con criterios de selección estrictos, relacionados con los objetivos de focalización del programa.</p>
<p>Se observan serias complicaciones para que las personas con proyectos seleccionados por el Comité Técnico cumplan con el requisito de presentar una factura antes de recibir el apoyo monetario.</p>	<p>Es fundamental que la SADER, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, construyan acuerdos para evitar pedir facturas anticipadas como requisito para recibir el apoyo del programa. Esto ayudaría a que sean los más vulnerables quienes se vean beneficiados por el mismo.</p>
<p>El monto proporcionado apenas ajusta para adquirir ciertas herramientas e insumos sencillos, como mesas, sillas, lonas, mangueras, malla para corrales, etc., pero no es suficiente para los casos en los que se desea adquirir elementos más sofisticados, como lo puede ser cierto tipo de equipo industrial.</p>	<p>La demanda general de las personas entrevistadas fue que el apoyo económico continúe entregándose a aquellos proyectos que lo requieran para asegurar no solo su continuidad en el tiempo, sino su mejora constante apoyando la adquisición de equipos especializados para la producción.</p>
<p>El programa no cumple con el criterio de eficiencia porque desde su diseño, analizado desde la revisión de las ROP, se contempla dentro de los apoyos el brindar asesoría, acompañamiento y seguimiento para la construcción de capacidades en la población que les permitan una mejor gestión de sus proyectos productivos, y no se encuentra evidencia de que esto se haya cumplido.</p>	<p>Es fundamental que la SADER construya mecanismos para cumplir con la responsabilidad que tiene de brindar asesoría, acompañamiento y seguimiento para la construcción de capacidades en las personas beneficiarias. Una estrategia podría ser crear alianzas o convenios de colaboración entre personal de las agencias municipales y otros profesionistas, como ingenieros agrónomos, por ejemplo, que ayuden a garantizar que los proyectos prosperen brindando seguimiento y capacitaciones sobre los temas que más requieren las personas beneficiarias.</p>
<p>Las redes no formales creadas a partir de la participación de mujeres en el programa es un aspecto que destacar. Los funcionarios</p>	<p>La recomendación sobre este punto es reconocer oficialmente la labor que estas mujeres hacen por iniciativa propia, pero también cuidar que estas redes</p>

<p>de la SADER entrevistados afirman que estas estructuras han sido de gran utilidad para apoyar a otras personas a realizar los trámites necesarios para completar los expedientes de sus proyectos y, finalmente, convertirse en beneficiarias.</p>	<p>no tiendan a excluir a personas por cuestiones de favoritismo o, dicho de otra forma, que por camaradería estas redes solo apoyen a amigos o familiares.</p>
<p>Se identifica una inercia en la participación de mujeres que viene de su antecesor, el Programa Mujeres por el Campo.</p>	<p>Es necesario realizar campañas de información más efectivas que lleguen a la mayor parte de la población potencial y que la Secretaría cuente con los recursos humanos, técnicos y materiales requeridos para atender las inquietudes de las personas solicitantes.</p>
<p>A diferencia de los demás municipios, en Totatiche las personas entrevistadas se han sentido acompañadas desde su aplicación a la convocatoria y durante el desarrollo de su proyecto productivo. Reconocen el apoyo recibido tanto de figuras muy específicas del ayuntamiento (promotora, encargado de Desarrollo Rural, DIF), como de otras externas, como del ingeniero que las asesora para que sus proyectos perduren. No obstante, llama la atención que algunas de estas personas comentan no haber recibido el dinero, sino que el DIF municipal se encargó de contactar a los proveedores y pagarles.</p>	<p>El caso de este municipio aporta elementos interesantes que pueden ser considerados para replicar en otros entornos, pues es un ejemplo de cómo subsanar debilidades del programa, a través de la incorporación de otras figuras que cumplan con brindar un adecuado acompañamiento y capacitación a las personas beneficiarias. Sin embargo, será adecuado profundizar sobre la participación del DIF en la compra de los insumos requeridos para los proyectos que se desarrollan en dicho municipio; a partir de esta experiencia, se evidencia la necesidad de crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para evitar, o en su caso identificar y castigar, posibles actos de corrupción.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la evaluación de diseño e implementación al PAGV