

COMUNICADO No.11
Ciudad de México, 12 de julio de 2020

AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

- **La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* realizada a 17 programas sociales prioritarios analiza tanto el diseño como el funcionamiento del programa con base en la realización de trabajo de campo para valorar y comprender, de forma integral, los desafíos que los programas encaran en los distintos contextos en donde se implementan.**
- **El trabajo de campo en las entidades federativas consistió en entrevistas tanto a beneficiarios como a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso de diseño e implementación y con ello buscar una comprensión integral de los programas y promover acciones para su mejora.**
- **Un acierto del Programa Sembrando Vida es que busca potenciar la generación de diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales, mediante la creación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) que son el sujeto colectivo del programa, integradas por un promedio de 25 personas.**
- **En las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) se busca recuperar el conocimiento tradicional a través del intercambio de experiencias y saberes entre los sujetos de derecho y los técnicos del programa, de esta forma se recupera el conocimiento tradicional, se mejoran los cultivos para garantizar el autoconsumo y se propicia la organización y cooperación de las comunidades.**
- **Es importante considerar que la entrega de plantas, herramientas e insumos estén acordes a los ciclos productivos, puesto que hacerlo de manera posterior genera un alto porcentaje de mortandad de las plantas en caso de no contar con riego. Por ello, es necesario que los calendarios de compra, distribución y entrega de plantas e insumos estén acordes a los ciclos agrícolas.**
- **Es primordial que se complemente el diagnóstico con información sobre los criterios empleados para definir la estrategia de cobertura, con el fin de diseñar procedimientos que garanticen la adecuada priorización de la población objetivo. En particular considerando que para 2020 el programa cuenta con mayores recursos y debe expandir su población atendida.**

- **Es crucial valorar qué temas de la coordinación interinstitucional se pueden delegar en los coordinadores regionales y territoriales para generar sinergias y negociaciones a nivel regional, estatal o local, que contribuyan a una mejor implementación del programa, así como generar mecanismos de coordinación con los programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que cuentan con objetivos semejantes en las mismas regiones de atención.**
- **La evaluación ya incidió en la mejora del programa, ya que en la posición institucional de la dependencia menciona que, de 19 recomendaciones retomadas del informe de evaluación, 14 de éstas ya se atendieron y cuatro están por atenderse.**

El Gobierno Federal ha puesto en marcha diversos programas en materia de desarrollo social con enfoque territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de bienestar de la población que se encuentra en situación de pobreza.

El CONEVAL definió una metodología innovadora para la realización de la evaluación a los 17 programas prioritarios, cuyo propósito principal fue comprender el contexto en el que se implementaron y los retos a los que se enfrentaron. Para ello, se realizó trabajo de campo en las entidades federativas del país y se entrevistó tanto a los beneficiarios, a los operadores como a los funcionarios públicos que implementan los programas sociales en campo para incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de estos programas.

Desde su concepción, la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito: 1) impulsar el ejercicio evaluativo como un proceso que reconoce el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y 2) profundizar en el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, quienes implementan los programas; los beneficiarios, entre otras) para comprender la manera cómo operan en el territorio y la problemática que persiguen resolver a partir de la entrega de los apoyos.

La ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, por lo que el análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020.

La muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo para el Programa Sembrando Vidas fueron consensuadas con los responsables del programa y la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Bienestar (SEBIEN), por lo que el CONEVAL reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación, tanto de quienes operan el programa como de altos funcionarios que estuvieron presentes en las reuniones de trabajo.

PROGRAMA SEMBRANDO VIDA (PSV)

El programa busca que las/los sujetos agrarios que se encuentran en municipios con rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra, mediante un apoyo económico mensual de 5 mil pesos, apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales, el cual se desarrolla en las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC).

El PSV se plantea el desafío de lograr que los campesinos de zonas rurales mejoren sus ingresos para hacer productiva la tierra. Con ello, espera contribuir a generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

Para su operación, el programa en 2020 contó con una estructura que opera a nivel regional, territorial y local para brindar atención a la población y a los sujetos de derecho y consistió en: 2 Coordinadores Regionales, 29 Coordinadores Territoriales, 15 Especialistas Productivos y Sociales, 430 Facilitadores Comunitarios, 2,150 Técnicos Sociales, 2,150 Técnicos Productivos además de 51,600 Becarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. La operación del PSV es vertical desde el nivel central a cargo de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional; a coordinadores regionales, territoriales, facilitadores y técnicos.

El presupuesto aprobado del PSV, en el Ejercicio Fiscal 2019, fue de 15,000 millones de pesos. En 2020, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, el programa tiene asignados 28,504 millones de pesos, lo que representa un incremento de 90% en términos nominales.

En el 2019, el PSV tuvo cobertura en las siguientes 19 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En 2020 se agregó a Nayarit para sumar 20 estados.

¿Cómo se realizó la evaluación?

El análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019, con el propósito de dar una retroalimentación inicial al programa que pudiera ser útil para determinar ajustes por realizar a partir de su experiencia en el primer año de operación. Posteriormente, en 2020 se actualizó el análisis de diseño con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre del año. Esta actualización permitió documentar el proceso de cambio y adaptación del programa en su primer año de operación.

Esta evaluación de carácter cualitativo utilizó diversas estrategias del corte analítico, enfocadas a mejorar el diseño y funcionamiento del programa. Con el estudio cualitativo se buscó obtener

información para aportar conocimiento preciso sobre el diseño y la ejecución de los procesos del programa, enriquecer el análisis y permitir contextualizar de mejor manera los resultados del estudio de gabinete e identificar, a partir de las opiniones de funcionarios, operadores y beneficiarios aspectos inherentes a la gestión para mejorar el diseño de los procesos.

Con esta metodología, la evaluación cuenta con un sustento robusto y apropiado para explorar y recolectar la información necesaria que permita conocer en profundidad el diseño y el funcionamiento de los procesos, para emitir recomendaciones pertinentes para el mejoramiento del programa.

Se hizo trabajo de campo en tres entidades, Campeche, Veracruz y Chiapas y la prueba piloto para verificar los instrumentos de recolección de información se realizó en Durango.

Hallazgos

- Un acierto del PSV es que busca potenciar la generación de diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales. La creación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) se encarga de recuperar el conocimiento tradicional a través del intercambio de experiencias y saberes entre los sujetos del derecho y los técnicos del programa, a la vez que mejoran e incrementan sus cultivos para garantizar su autoconsumo de forma sustentable.
- La evidencia señala que para el desarrollo productivo de las comunidades es indispensable contar con acompañamiento técnico que brinda el programa, además de que las Comunidades de Aprendizaje Campesino pueden ser el detonador de la organización entre los sujetos del derecho para el desarrollo de procesos de cooperación o asociación.
- En los Lineamiento del programa se especifica el seguimiento al plan de trabajo en cada uno de los niveles del personal operativo, el cual está diseñado para realizarse en cascada. Así, el Coordinador Regional supervisa y da seguimiento al plan de trabajo de los coordinadores territoriales a su cargo; estos a su vez a los facilitadores comunitarios, mismos que también supervisan y dan seguimiento al plan de trabajo de los binomios de técnicos sociales y productivos, quienes finalmente revisan a las actividades de las CAC y los sujetos de derecho.
- En 2019, el apoyo económico mensual de 5,000 pesos se distribuyó de la siguiente manera: 4,500 pesos se depositaron en tarjetas de débito a nombre del sujeto del derecho, 450 pesos se destinaron a una cuenta de ahorro del sujeto de derecho y 50 pesos se destinaron al Fondo de Bienestar. Para la vigencia 2020, la distribución del monto del ahorro se modifica: de los 5,000 pesos mensuales se descuentan 500 pesos que se destinan como ahorro del sujeto de derecho, de esta cantidad 250 pesos se asignan a una cuenta de inversión de ahorro y 250 pesos se destinan al Fondo de Bienestar (DOF, 2020).

- Para el caso del ahorro se establece que éste podrá quedar depositado en cuentas del BANSEFI o bien, en cuentas de las Cajas o Sociedades pertenecientes a la Red de Distribución asociadas, así como con otras instituciones financieras públicas o privadas.
- En el caso del Fondo es un ente independiente del programa, bajo la figura jurídica de fideicomiso privado, el cual contará con un contrato y Reglas de Operación propias, y podrá conformar un sistema de fondos que permita recibir inversiones de otras instituciones nacionales o extranjeras que brinden a las/los sujetos de derecho beneficios adicionales relacionados con el programa; sin embargo, en el ejercicio de evaluación no se encontraron documentos en los que se describan los mecanismos de operación del Fondo del Bienestar y los avances en su administración tampoco se encuentran documentados.
- En el caso de la entrega de apoyos, el hecho de únicamente trabajar con BANSEFI y no con una serie de instituciones de la red, como se establece en las Reglas de Operación afecta el acceso a los recursos financieros de los beneficiarios, ya que BANSEFI se caracteriza por no tener suficientes sucursales ni cajeros, por lo que genera dificultades a los beneficiarios para retirar el apoyo.
- Es indispensable redefinir el objetivo central del PSV (Propósito) para que este sea el resultado de los apoyos entregados por el programa, es decir del uso de los Componentes. Una propuesta de definición es “Los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar en localidades rurales cuentan con 2.5 hectáreas sembradas en SAF y MIAF produciendo”.
- La evaluación ya incidió en la mejora del programa, ya que en la posición institucional de la dependencia menciona que, de 19 recomendaciones retomadas del informe de evaluación, 14 de éstas ya se atendieron y 4 están por atenderse.

Recomendaciones

- Es importante considerar que la entrega de plantas, herramientas e insumos, estén acordes a los ciclos productivos, puesto que hacerlo de manera posterior generará un alto porcentaje de mortandad de las plantas en caso de no contar con riego. Por ello, es necesario que los calendarios de compra, distribución y entrega de plantas e insumos estén acordes a los ciclos agrícolas.
- La asistencia técnica que brindan los técnicos productivos es clave para incrementar la capacidad productiva de los sujetos agrarios, por lo que es oportuno, generar un plan integral de capacitación y asistencia técnica, con objetivos y metas claras que contemple las distintas necesidades de los productores y sus comunidades, que requerirán de atención a lo largo del presente sexenio, con fin de prever que la capacitación y el acompañamiento técnico se

ajusten a la evolución del ciclo productivo de los sembradores (corto, mediano y largo plazos) y a las necesidades sociales que surjan.

- Es primordial que se complemente el diagnóstico con información sobre los criterios empleados para definir la estrategia de cobertura, con el fin de diseñar procedimientos que garanticen la adecuada priorización de la población objetivo. En particular considerando que para 2020 el programa cuenta con mayores recursos y debe expandir su población atendida.
- Se debe incorporar en el diagnóstico y en la normatividad los aspectos conceptuales sobre los sistemas de producción basados en el Sistema Agroforestal (SAF) y Milpa intercalada con árboles frutales (MIAF), pues aunque estos procesos de producción han sido documentados ampliamente, incorporar la información a la documentación del programa permitirá fortalecer las capacidades del personal técnico y de las y los sujetos de derecho, así como delimitar los resultados esperados en el establecimiento de dichos sistemas.
- Es relevante explicar los conceptos de organización comunitaria, finanzas sociales, cultura del ahorro, regeneración del tejido social; seguridad alimentaria. Entre mayor claridad tengan los operadores y sujetos de derecho con respecto a estos conceptos, mejor podrán alinearse sus actividades con el logro de los objetivos que se propone alcanzar el PSV.
- De igual manera, es oportuno indagar en el diagnóstico las experiencias internacionales o nacionales y la opinión de los productores sobre la conformación de cooperativas o modelos de organización comunitaria, promovidas desde el gobierno, con el fin de analizar la incidencia de incentivar la formación de procesos asociativos en las comunidades desde el gobierno, y valorar cómo se han desarrollado estos procesos organizativos en otros contextos, incluso al interior de las propias comunidades para orientar este tema con mayor precisión en la implementación del programa.
- Es necesario que el personal operativo cuente con cargas de trabajo adecuadas y pertinentes dada la complejidad del territorio que cubren, con el fin de prestar una mejor atención a los sujetos de derecho. Asimismo, es prioritario que dicho personal cuente con espacios de trabajo, almacenaje, equipamiento, seguro médico y recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y de esta forma evitar que los técnicos absorban parte de los costos de operación del PSV. También es pertinente que el programa desarrolle un documento en el que se normen y estandaricen los principales procesos y procedimientos a cargo de la estructura operativa, para que sean de aplicación homogénea en las distintas regiones.
- Es crucial valorar qué temas de la coordinación interinstitucional se pueden delegar en los coordinadores regionales y territoriales para generar sinergias y negociaciones a nivel regional, estatal o local, que contribuyan a una mejor implementación del programa, así como generar mecanismos de coordinación con los programas de la Secretaría de Agricultura y

Desarrollo Rural y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que cuentan con objetivos semejantes en las mismas regiones de atención.

- Es importante que el programa cuente con un procedimiento de sustitución de sujetos de derecho, con el fin de garantizar la cobertura del PSV. Para ello, una herramienta debe ser la información que se deriva de registrar las solicitudes de todos los interesados en participar, así como documentar las razones de los sujetos que causaron baja. De igual manera, el programa debería informar a los solicitantes que no fueron aceptados, las causas de su no incorporación, pues estos podrían ser potencialmente beneficiarios.
- Respecto al seguimiento de los beneficiarios se recomienda diseñar mecanismos de supervisión cruzada que permitan obtener información y triangular el seguimiento de la implementación del programa en los territorios, con lo que se busca garantizar la calidad en la información contenida en los reportes de las distintas figuras operativas.
- Es pertinente que el programa desarrolle un documento en el que se normen y estandaricen los principales procesos y procedimientos a cargo de la estructura operativa, para que sean de aplicación homogénea en las distintas regiones

El informe completo de la evaluación del **Programa Sembrando Vida** está disponible en <https://bit.ly/3iqISRu> para su consulta.

--o000o--

SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet (www.coneval.org.mx) para consulta de cualquier persona interesada.

Contactos:

Julieta Castro Toral
Directora Ejecutiva de Información
jcastro@coneval.org.mx
54817257

Nielsen Daniel Hernández Mayorga
Director de Información y Comunicación Social
ndhernandez@coneval.org.mx
54817200 ext. 70120



Coneval



@coneval



conevalvideo



Instagram Coneval_mx

Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx