

Reinvención de la Política Social en México y su evaluación: un análisis del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí.

Reinvention of Social Policy in Mexico and its evaluation: an analysis of the Sembrando Vida Program in San Luis Potosí.

<https://doi.org/10.58493/ecca.2023.1.2.07>

Dalma de la Cruz García Ramírez [1]
lap.dalma.garcia@hotmail.com

Mario Eduardo Ibarra Cortés [2]
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2259-7381>
mario.ibarra@pfca.uaslp.mx

Fecha de recepción: 18/01/2023
Fecha de aceptación: 24/04/2023



Resumen

El objetivo de este artículo presentar un análisis del Programa Social Sembrando Vida en San Luis Potosí, realizado a través de un método cualitativo. El artículo se fundamenta en que el programa atiende el problema para el cual fue creado, cumple con la normativa de aplicación, y el avance es positivo en su caso de análisis y sirve como ejemplo de las soluciones a los problemas sociales en México, que se pueden resolver con base a un enfoque de política social integral. El programa Sembrando Vida como modelo de política integral activa, toma en cuenta la diversidad socio ambiental y cultural de las comunidades, contribuyendo a la generación de empleos en zonas rurales, al cuidado del medio ambiente y rescate de sitios prioritarios para la restauración de la biodiversidad y favorece una mayor cohesión social a través de las Comunidades de Aprendizaje Campesino.

Palabras clave: Política social, Sembrando Vida, programas sociales, sexenio de AMLO

Abstract

The objective of this article is to present an analysis of the Sembrando Vida Social Program in San Luis Potosí, carried out through a qualitative method. The article is based on the fact that the program addresses the problem for which it was created, complies with the applicable regulations, and the progress is positive in its case of analysis and serves as an example of solutions to social problems in Mexico, which can be solved based on a comprehensive social policy approach. The Sembrando Vida program as a model of active comprehensive policy, takes into account the socio-environmental and cultural diversity of communities, contributing to the generation of jobs in rural areas, care for the environment and rescue of priority sites for the restoration of biodiversity and favors greater social cohesion through the Peasant Learning Communities.

Keywords: Social policy, Sembrando Vida, social programs, AMLO six-year term

[1] Secretaría de Bienestar de San Luis Potosí

[2] Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Para citar este artículo: García, D. & Ibarra, M. (2023). "Reinvención de la Política Social en México y su evaluación: un análisis del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí". Espacio Científico de Contabilidad y Administración-UASLP (ECCA) Vol. I, Núm. 2, pp. 93-109.

1) Introducción

Existen precedentes de que la política social no está distribuida correctamente, no solo ha estado enfocada a combatir la pobreza, sino que ha atendido a diversos grupos sociales. En un ejemplo presentado por Cejudo, Michel y Sobrino (2017) mencionan que en una selección de los programas (1,305) del inventario estatal 2014 de Coneval, se encontró que casi 40 por ciento de los programas tiene menos de 1,000 beneficiarios y que 70 por ciento tiene menos de 10,000. De igual forma, más de un cuarto (26 por ciento) tiene un presupuesto menor a un millón de pesos; dos tercios, uno menor a diez millones (Cejudo y Zedillo, 2017). Se ha encontrado también que de esos programas 87.4 por ciento no tienen reglas de operación y sobre casi la mitad de ellos no es posible identificar el monto del presupuesto con que cuentan (Cejudo y Zedillo, 2015). Las debilidades de los programas sociales reinciden en que existen duplicidades o se empalman con otros programas, también en ocasiones tienen objetivos secundarios que debilitan a los prioritarios. Se ha identificado que en muchas ocasiones la focalización, recae en las zonas de fácil acceso, algunos programas están pensados para ejecutarse por personas que están al alcance de realizarlos y no de las personas más necesitadas.

Por esto es evidente, que existe desconocimiento de los resultados de los programas, o bien falta de seguimiento sobre si funcionan o no, a quien efectivamente van dirigidos (los beneficiarios que realmente han sido favorecidos) y si al contrario afectan al objetivo por el cual fueron creados. Esto nos conduce a racionalizar y evaluar la eficiencia de la utilización de los recursos y la eficacia de los programas, para alcanzar los objetivos por los cuales fueron diseñados y llevados a la práctica, para erradicar o combatir el problema de inicio.

Es necesario alcanzar la asignación óptima de los recursos dirigidos a través de los programas de índole social, que principalmente buscan combatir la pobreza, siendo primordial investigar los costos de implementación y ejecución de los programas, el impacto que genera en la población objetivo, para impulsarlas, modificarlas o en el peor de los casos eliminarlas.

Cohen y Franco (1992) mencionan que existen dos metodologías para realizar una evaluación de programas de política social:

a) eficiencia, establece la rentabilidad del proyecto mediante la corrección de los precios existentes en mercados imperfectos, transformándolos en los que se darían en condiciones de competencia perfecta (la comparación de los costos y beneficios se lleva a cabo sin considerar quién afronta los primeros y quién recibe los últimos); y b) evaluación social que se enfoca en el tema de la distribución, destinatarios del proyecto y los beneficios. Ambas buscan determinar la utilidad de continuar con los proyectos o la conveniencia de realizar otros del mismo tipo.

Por otro lado, Cardozo (2006) sugiere en el caso de México evitar posiciones dogmáticas, combinando metodologías según las necesidades de cada programa, e incide en que el gobierno utiliza las evaluaciones para racionalizar el gasto social y ganar legitimidad, en el caso de que no impulse la participación social y la calidad misma en el tema de las evaluaciones.

En el 2019 el gobierno federal empezó a transformar la política social en México, eliminó, modificó y agregó programas enfocados a suprimir la pobreza, por este motivo nace la idea de analizar el Programa Sembrando Vida, a cargo de la Secretaría de Bienestar. La incógnita surge por la necesidad de aportar mejores y oportunos elementos a los tomadores de decisiones, que hoy en día buscan solucionar diferentes problemas a través de una sola política y exponer lo que realmente genera el programa a la comunidad en la que se desarrolla.

Las experiencias de evaluación y análisis de programas tienen vital importancia, permiten reprogramar el proyecto evaluado y aprender de la experiencia para el diseño, la realización de futuras acciones y modificaciones de lo implementado.

Este análisis se centra en la política social de la Secretaría de Bienestar llamada Sembrando Vida, que *busca contribuir al bienestar social de sembradoras y sembradores a través del impulso de la autosuficiencia alimentaria, con acciones que favorezcan la reconstrucción del tejido social y la recuperación del medio ambiente, a través de la implementación de parcelas con sistemas productivos agroforestales.*

Actualmente hay poca evidencia sobre la efectividad de este tipo de programas en países como México, por lo que es fundamental estudiar si el programa realmente contribuye a cumplir los objetivos para los que fue creado y verificar que no tenga alguna consecuencia no intencionada, así como en cualquier otro programa similar, identificar si los resultados son positivos y/o en su caso cuales son los efectos negativos para encontrar áreas de oportunidad que aporten soluciones, al momento de modificar las reglas de operación del siguiente ejercicio fiscal para que puedan ser consideradas, y por último, es importante investigar la realidad de este programa que opera con recursos públicos y es ejecutado en el interior del País.

Sumado a esto, el Programa Sembrando Vida, ofrece al estudio multidisciplinariedad de elementos y actores que conforman su ejecución y toca diversos componentes sociales, económicos y ambientales. Los resultados que emerjan de este enfoque en la administración pública actual en México serán parteaguas para poner en claro y detalle las políticas públicas que se llevan a cabo en el gobierno. Este trabajo busca generar el interés de aquellos investigadores y tomadores de decisiones, para recolectar evidencia básica y necesaria que cambie el método evaluativo en primera instancia, de los programas sociales aplicados en la administración pública en México. Este artículo ofrece un marco de referencia de investigación que sintetice lo que otros entes estudian, debido que, aun existiendo un sinfín de fuentes de información, se establezca un método de revisión sistémico basado en evidencia que ofrezca una mejor experiencia práctica en este caso, del Programa Sembrando Vida. Antes de abordar el objeto de este estudio necesitamos explicar el trasfondo de la política social que imparte el gobierno federal, de la que nace este programa.

La actual administración en materia de desarrollo social inició erradicando lo que anteriormente se promovía como una política social, basada en el asistencialismo¹ y no asociada con derechos, lo que hoy en día se establece, un ejemplo claro de esto es la Pensión Universal de los Adultos Mayores en la reforma al artículo 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada en el 2020.

En las anteriores administraciones el acceso a los programas era desigual, conclusión derivada de la evaluación estratégica de protección social, realizado por el CONEVAL en el 2018. El actual gobierno ha venido a cimentar nuevas bases para llevar a cabo las políticas públicas en materia de desarrollo social, de manera que su planeación e implementación, se desarrollen de manera integral, incidiendo positivamente en el resultado respecto a la situación inicial que se busca cambiar.

Para un mejor entendimiento, en el primer apartado hablamos de las bases de nuestro sujeto de estudio, de donde nace, que busca resolver, quienes lo ejecutan y como ha sido el comportamiento a grandes rasgos de su trayectoria, para ofrecernos como primer panorama que es lo que se va a analizar y porque es apto para la investigación que se está promoviendo.

En segundo término, para establecer nuestra base documental y conceptual, necesitamos abordar la teoría, y trasladarla a la práctica que implica las bases de la política social en América Latina y en México, la creación, ejecución, evaluación de la misma, los actores que participan, las acciones que se realizan en torno al objeto de este artículo.

En el tercer apartado, se presenta la descripción del programa y los alcances que ha obtenido desde su implementación hasta el primer semestre del 2022, del Programa Sembrando Vida, en San Luis Potosí.

El desarrollo del último tema nos invita a proponer los retos y desafíos del programa, así como a identificar las áreas de oportunidad que tiene. Para adentrarnos en el tema, es necesario conocer como Sembrando Vida, política social del Gobierno Federal, surge como respuesta a las necesidades de un grupo específico de la población en nuestro país, no sin antes abordar lo que ha sido la política social en México hasta el actual gobierno.

2) La política social en América Latina

El desarrollo social de América Latina ha ido evolucionando paulatinamente, y México se encuentra como uno de los principales países en implementar programas de carácter social, para coadyuvar al desarrollo integral de la población atendida. América Latina ha sido pionera en el ámbito de las políticas públicas, especialmente en materia de protección social. Fue precursora en los programas que prevén transferencias condicionales a hogares pobres como un incentivo eficaz para la adopción de ciertos patrones de comportamiento y mejorar así sus condiciones de vida, oportunidades y capital social. Después de casi un decenio desde su aplicación en muchos países de América Latina, las transferencias condicionadas se están aplicando ahora en África y en Asia. Su grado de cobertura varía según el país, pero pueden llegar a beneficiar a una fracción importante de la población total como en el caso de los programas existentes en Ecuador, Brasil y México, entre otros”.

Un punto clave para entender cómo se desarrollan los programas, es identificar cuál es la problemática, que se busca solucionar y que se está haciendo ya. La política social en América Latina tiene un problema crucial: la escasa proporción de recursos que se destina a los más pobres. La política social se ha preocupado de atender a otros grupos sociales: como se ha sostenido en otro lugar, la política social no es sólo para los pobres. Por otro lado, hay ineficacia que deriva de la institucionalidad social vigente, de la forma en que se diseñan y se ejecutan los programas, y de las filtraciones que se producen en ellos. La convicción de que siempre existen beneficios en los programas y proyectos sociales crea problemas, presupone que al haber oferta también ha de haber impacto, y que éste se elevará junto con ella. La relación inversión-impacto está condicionada por múltiples decisiones. El resultado depende tanto de una selección adecuada de los beneficiarios (focalización), como de que éstos tengan posibilidad económica, social y cultural de acceder al programa y de que la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos sean apropiadas (Cohen y Franco, 1992).

Después de identificar los factores anteriores, la evaluación funciona dando seguimiento y certeza a estas políticas efectuadas, para redirigir o concluir las, por esto, la evaluación de programas y políticas ha sido un componente central de la agenda de reforma del Estado en América Latina.

En particular, como resultado de la tercera ola democratizadora, el ajuste económico y las presiones crecientes por un mejor desempeño gubernamental, diversos países de la región han implementado sistemas de evaluación y monitoreo (Maldonado, 2015).

Pese a la intención del Gobierno de realizar la evaluación de sus prácticas, según Maldonado (2015) señala que existen tres factores que han afectado la credibilidad de la evaluación: la calidad de los datos, el origen de la evaluación (realizada a través del propio gobierno) y la falta de mecanismos de retroalimentación. Otro elemento es la actitud del gobierno y del legislativo en turno respecto de los procesos de seguimiento y evaluación. Este tipo de condiciones reducen la importancia de llevar a cabo las evaluaciones de los programas, pasándolas a un segundo término. En el caso de México, la evaluación a sus políticas lo realiza exclusivamente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de acuerdo a la Ley de Desarrollo Social vigente, y la información generada es pública.

3) La política social en América Latina

En México, la Política Social la presentan Torres y Rojas (2015) en tres etapas fundamentales, la primera corresponde al periodo revolucionario (Satisfacción de las demandas sociales derivadas de la Revolución mexicana), segundo el Estado de Bienestar: universalista e institucional-redistributivo (Instituciones y programas sociales universales y redistributivos: enfocados a la atención de diferentes problemáticas sectoriales), y la tercera el Estado mínimo: focalización y racionalización de recursos públicos destinados a la asistencia social (Implementación de programas de combate a la pobreza y desarrollo regional), estos autores concluyen que la Política Social en México, se limita a tratar de contener el descontento social de la población marginada del país, que si bien han aumentado los recursos para el combate a la pobreza y desigualdad social, paradójicamente, su nivel y magnitud también se ha incrementado. Connotando este análisis, es evidente los cambios históricos que se han venido presentando en este rubro y que es de menester atender la situación para incidir efectivamente en la transformación del país.

Las políticas sociales a cargo de Bienestar buscan de manera alineada contrarrestar los efectos de la pobreza, emancipar a la sociedad a fin de alcanzar un mayor crecimiento económico, y hacer contrapeso en los problemas sociales. Se hace énfasis en explicar la política social del Programa Sembrando Vida, como un programa que busca mejorar las condiciones de vida, de aquellos posibles sujetos beneficiarios del programa que cumplan las condiciones para las cuales fue creado. Con el fin de otorgar al lector una síntesis del objeto de estudio, la perspectiva analítica en la política pública del PSV, y la acción pública de la Secretaría de Bienestar, sentando las bases para lograr la interpretación del resultado del programa analizado. Es por lo que este marco de análisis aborda la temática de política pública, gobernanza, evaluación y el análisis basado en evidencia principalmente, como médula del estudio.

Para poder hablar del PSV, como instrumento de política social, el cual consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, dejando a un lado la asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores, como lo hace este programa con la participación social de la comunidad a la que pertenecen los sujetos agrarios, la inclusión productiva y el desarrollo de las relaciones internas de los participantes.

Debido a que la administración federal actual menciona que el campo fue abandonado por los anteriores gobiernos, pone énfasis en su apoyo a través de este programa, de manera integral suma componentes para reforzar la política social implementada.

Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo para generar una mayor demanda interna, crecimiento y bienestar económico (Ortiz, 2007). Es en esta perspectiva que situamos a este programa, como una política social, que busca contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.

La actividad gubernamental en México ha evolucionado por la economía capitalista, los avances tecnológicos de todo el mundo y a nivel organizacional, aún mucho más para lograr responder a las demandas del ciudadano actual.

Por esto, se logra identificar que el gobierno funciona a través de interacciones mutuas, entre más participen entidades gubernamentales, entidades privadas, actores políticos y sociedad civil organizada, y da como resultado un patrón para la creación de políticas públicas que respondan efectivamente a los problemas de la sociedad.

El gobierno responde implementando acciones innovadoras con el objetivo de resolver de manera más eficaz y eficiente, no solo a nivel de políticas públicas, sino que también cambia desde el interior de su organización, desempeñando nuevas formas de llevar a cabo su legitimación. Martínez (2010) dice que, frente a los problemas representados por modelos de jerarquías y mercados, un nuevo modelo de gobierno conocido como gobernanza ha sido planteado para redefinir un sistema en el que la interacción entre actores públicos y privado/sociales es fundamental para la solución a los problemas actuales, caracterizados por su complejidad. Esta redefinición atraviesa tanto las estructuras como los procesos de gobierno en todos sus niveles y asuntos de políticas públicas.

El nuevo papel que intenta desempeñar una gran parte de los gobiernos está basado en la gobernanza, 5 un nuevo modelo de organización que crea tendencias de la administración pública, y la dota de herramientas para realizar de la mejor manera posible el desempeño, tanto de los gobernantes, como de funcionarios públicos. "Un dogma de la gobernanza es la afirmación que la señal del servicio público se ha vuelto falsa o engañosa, [...] en respuesta, la gobernanza propone reestructuraciones institucionales que cuestionan las señales más tradicionales".

Un elemento más de ella, es el empleo de recursos no gubernamentales para ampliar el proceso de rendición de cuentas y de manera paralela, complementar y en otros casos, suplantar al Estado en el desempeño de los fines públicos, vinculando aún más la intervención de sector privado, superando las barreras de la democracia, y abriéndose paso en el sistema de mercado, brindando una gestión rentable y efectiva de la administración en el sentido del cumplimiento con las metas preestablecidas y orientadas a ver al ciudadano como un usuario. Un ejemplo de esta interacción es que dentro del PSV, se promueve la autosuficiencia alimentaria, desarrollar la productividad del campo inicialmente.

La teoría y conceptualización son la base para el estudio sobre la evidencia de las acciones y resultados del PSV, a través de la conjugación de los elementos teóricos que trastocan la acción realizada a través de la ejecución del programa, fundando la evidencia pertinente y sólida para sustentar la razón de ser del programa y su continuidad año con año, enfocándose en la fuente principal: el argumento y resultados de la población que está siendo atendida por el programa, y las evaluaciones que se le hacen al mismo.

No se pueden negar esfuerzos de algunas personas adheridas a la política implementada dentro de las instituciones públicas que tratan de manifestar su apoyo a la sociedad implementando mejores medidas y evaluando las políticas que se han creado y algunas otras que están en construcción. De ahí que estén invirtiendo una buena cantidad en capital intelectual en el problema de evaluación de los resultados de las acciones gubernamentales. Pero entre insumos y los resultados existe un terreno aun inexplorado: la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica, (Aguilar, 2007).

Las acciones innovadoras, o la implementación de programas que responden a las demandas de la sociedad se ven reflejados en los resultados de las evaluaciones, sin embargo, vemos que aún no hay precedentes de estudios basados en la evidencia de programas sociales como este.

Es preciso señalar que esta tarea de innovación, de explotar nuevos mecanismos de gestión, ya no le corresponde al Estado en primer lugar, la ciudadanía es un elemento clave para que esto se lleve a cabo, por lo que es un actor irremplazable para efectuar políticas públicas, y a su vez fortalecer las acciones públicas organizadas, donde exista una amplia apertura a la negociación y de interacción entre los diversos actores que participan en la ejecución de la política pública, desde el momento en el que se formula, se ejecuta y se evalúa, por lo que pudiera adoptarse un mecanismo que provea revisiones periódicas actualizadas y reguladas, que generen la evidencia de la política revisada. Enfatizar que la participación debe ser no sólo a nivel de la demanda sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten (Cabrerero, 1997). La ciudadanía sigue siendo el beneficiario principal del gobierno y es primordial enfatizar en el efecto que las políticas públicas del gobierno tienen en él.

Por el lado del seguimiento que el gobierno les da a los programas sociales, surge desde el 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), donde se plasma la obligatoriedad y sistematización de la evaluación, en principio dirigida en exclusiva a la evaluación de los programas sociales federales. Esta Ley obliga a evaluar de manera externa y sistemática a los programas que reciben recursos fiscales y que están sujetos a reglas de operación. La Ley estipula que: Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley (Artículo 18). Uno de los principales avances de la nueva Ley fue la creación del CONEVAL, como órgano técnico encargado de coordinar las actividades de evaluación: *La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente (Artículo 72). Esta ley y el CONEVAL siguen siendo la base para la evaluación de los programas del gobierno hasta la fecha.

4) El enfoque de la política social en el sexenio de AMLO

El Gobierno de Andrés Manuel López Obrador buscó articular acciones de la política social, donde los derechos humanos se garantizarán y promovieran el acceso igualitario para toda la población en México. Si bien, el gobierno está buscando entrelazar los derechos humanos con el desarrollo de las capacidades para entrar a un estado de bienestar, realiza la siguiente propuesta sobre la política social en México donde especifica que esta:

gira en torno al concepto de bienestar que se finca en el acceso efectivo a los derechos humanos a través de una serie de programas para el desarrollo que buscan atender de manera integral a las personas en todo el curso de vida y que se distancia de la atención de necesidades focalizadas a "una política de bienestar universal".

Lo anterior se refiere a que algunos de los programas ya son un derecho social reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En general para hablar de política social, implementada por el actual gobierno federal, es importante señalar que aquellos programas que construyen dicha política, cada uno es regido por un conjunto de lineamientos o reglas de operación, que marcan y establecen las características de aquellas personas que pueden acceder al programa, en base a requerimientos de elegibilidad, criterios de priorización, procesos de selección, apoyos y montos económicos, derechos, obligaciones y sanciones de los que acceden al programa, y de las instancias que ejecutan el programa, indicadores para la evaluación del programa, perspectiva de género, quejas y denuncias y algunas especificaciones dependiendo del programa.

Durante el proceso de ejecución de los programas, no se dispuso en su totalidad de reglas para su operación, dado esto Cejudo (2019) argumenta que la operación correcta de cualquiera de los programas previstos y del conjunto de la política social requiere reglas claras para acotar la discrecionalidad, información para tomar decisiones, planeación para fijar objetivos, indicadores para observar avances y resultados, y coordinación para articular las intervenciones de los tres ámbitos de gobierno, por lo que es preciso señalar que los programas ejes de la política social del gobierno obradorista poseen estos componentes y aquellos que no, solo fueron utilizados por el momento de crisis mundial como lo fue el COVID-19, con la implementación del Programa de Programa de Microcréditos para el Bienestar, que actualmente no funciona. De los once programas que iniciaron su sexenio y que no contaron con Reglas de Operación, los que subsistieron cuentan con reglas de operación anuales, y pese a la falta de reglas de operación, fueron evaluados por el CONEVAL tal es el caso del PVS, que en 2019 funcionó con lineamientos de operación.

5) La evaluación de los programas sociales

La evaluación en México data de 1970, donde se valoraron las iniciativas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). En 1980 se crea el Sistema Nacional de Planeación y la Ley de Planeación, donde se reglamentaba el tema de indicadores.

Fue hasta finales de 1990 que el tema de la evaluación tomó mayor relevancia, para la emisión del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000). En 1997 se implementa la evaluación de resultados e impactos del Programa PROGRESA.

Tabla 1: Tipos de evaluación de los programas federales

<i>Tipos de evaluación</i>	<i>Descripción</i>
1. <i>Evaluación de consistencia y resultados</i>	Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados.
2. <i>Evaluación de diseño</i>	Permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales
3. <i>Evaluación de impacto</i>	Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores en cuanto a resultados atribuibles a la ejecución del programa federal.
4. <i>Evaluación de procesos</i>	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al logro del propósito.
5. <i>Evaluación específica del desempeño</i>	Aquellas evaluaciones no comprendidas en la presente lista y que se realizarán mediante trabajo de gabinete o de campo, o ambos.
6. <i>Evaluación de indicadores</i>	Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
7. <i>Evaluaciones complementarias</i>	Aquellas evaluaciones a programas de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades.
8. <i>Evaluación estratégica</i>	Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales

Fuente: Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018, 2da Edición, 2018.]

Antes de hondar en el tema de la evaluación, que es el tema central de esta investigación es importante señalar que la investigación evaluativa constituye la aplicación de los principios y procedimientos de la investigación social para comprobar sistemáticamente la eficacia de un programa de intervención social, en cambio, cuando hablamos de evaluación de programas, se alude al conjunto de principios, estrategias y procesos que fundamentan la evaluación de toda acción o conjunto de acciones desarrolladas de forma sistemática, en un determinado contexto con el fin de tomar las decisiones pertinentes que contribuyan a mejorar las estrategias de intervención social (De Miguel, 2000). Aunado a esto, evaluar los programas sociales, promueven en la ciencia social, las teorías de consecución para alcanzar un objetivo, el término de "teoría", aplicado a la evaluación de programas, se refiere a un conjunto de principios interrelacionados que explican y predicen la conducta de una persona, grupo u organización sobre la que hemos llevado a cabo una acción intencional y sistemática (Chen, 1990).

Como es de trascendental importancia identificar los resultados de la acción gubernamental, De Miguel (2000) expone que el objetivo principal de una evaluación es lograr identificar los efectos netos de un programa, aquellos que se deben exclusivamente a las variables explicativas que justifica la intervención. La evaluación de los programas, antes que los problemas de causalidad de las teorías, se deberá centrar sobre los procesos de instrumentación de las estrategias de intervención ya que son las contingencias que se establecen en cada caso, las que determinan las diferencias.

La evaluación sirve para contrapesar los cuestionamientos al ejercicio del gobierno, ya que como lo explica Maldonado (2015) esta puede ser pensada como una propuesta de solución/atención al bajo desempeño gubernamental, a los problemas de legitimidad del sector público entre otros. Si el objetivo central de la evaluación es aportar información del desempeño y los atributos centrales de los programas como instrumento para mejorar la calidad del gobierno y de las decisiones públicas, la utilización instrumental es una condición necesaria, más no suficiente, para alcanzar dicho objetivo. Además de la efectiva utilización de los hallazgos con la intención de mejorar el desempeño, es necesario verificar que las decisiones tomadas como consecuencia de los hallazgos de la evaluación generen efectivamente una mejora en la calidad o el nivel de desempeño de la agencia, el programa o la intervención de la que se trate.

En el caso de la evaluación basada en evidencia, propuesta para analizar a detalle el objeto de este estudio, se resalta que: los principales hacedores de política sustentan sus decisiones en procesos racionales contruidos sobre la base de datos existentes, ordenados de manera deductiva y orientados a identificar las mejores opciones de política; estos procesos suponen sistemas de gestión del conocimiento robustos, apoyados en el uso de la tecnología; los análisis de las alternativas de política se basan en el uso explícito e intencional de la mejor evidencia científica; la búsqueda de las mejores opciones de política debe acompañarse del desarrollo institucional burocrático orientado a la implementación de políticas públicas. (Jayme y Vaca, 2017). Siguiendo este parteaguas del por qué es indispensable evaluar la política social, se quiere proponer al lector un modelo de valoración fácil y precisa, para emitir un juicio o argumento, ante los resultados de la aplicación de un programa social, tal es el ejemplo del programa que a continuación se detalla.

6) La política social: Sembrando Vida

El sujeto de estudio que aborda esta investigación, lo realiza la Secretaría de Bienestar, a través de la Ley General de Desarrollo Social y que, a su vez, se alinea con el Programa Sectorial de Bienestar, es cuyo objetivo es contribuir al bienestar general de la población, bajo un enfoque de derechos humanos, transversal, diferencial, incluyente, intercultural y con perspectiva de género, por lo que su actuación es congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, particularmente la LGDS, dentro del Programa Sectorial de Bienestar, se establece:

“Esta tiene dentro de sus objetos garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. La Secretaría de Bienestar es la instancia responsable de su ejecución y deberá atender el mandato de las fracciones II, III y IV del artículo 1 de la LGDS, las cuales señalan las obligaciones del Gobierno de México para establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal, así como determinar la competencia de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo social y las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado. Asimismo, el artículo 6 de la LGDS establece que son derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los relativos a la no discriminación en los términos señalados por la Constitución”.

Dentro del Programa Sectorial de Bienestar, el objetivo prioritario 3 menciona:

Contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.

Para la Secretaría de Bienestar el rescate de las actividades productivas y sustentabilidad del campo constituye un objetivo prioritario ya que desde la implementación del modelo neoliberal en nuestro país el papel del campo mexicano ha sido relegado. Enfocaremos nuestro trabajo para que las familias campesinas puedan producir sus propios alimentos y generar cadenas productivas para el bienestar de las comunidades en un entorno de sustentabilidad ambiental.

México es un país rico en recursos naturales, biodiversidad y cultura. Esta riqueza se encuentra concentrada principalmente en zonas rurales las cuales cuentan con la mayor cantidad de recursos forestales del país y residen gran parte de los pueblos originarios, quienes han sabido preservar los recursos que posee su entorno mediante conocimientos y prácticas tradicionales que son parte de su patrimonio cultural y de respeto a la naturaleza.

La aportación de este objetivo prioritario es:

Con la formulación de este objetivo prioritario y sus estrategias se contribuirá en la formación de un país con agricultura familiar fortalecida que permita generar sistemas alimentarios más productivos y sostenibles que garanticen el bienestar de las familias mexicanas que dedican su tiempo a las actividades agrícolas y la reforestación a través de los programas para el desarrollo, con los cuales se dará capacitación e información sobre el uso productivo y responsable de los recursos naturales, su almacenamiento y la comercialización de sus productos.

El proceso de recuperación de las actividades agroforestales se dará con la participación comunitaria y la reconstrucción del tejido social. Utilizando los procesos asamblearios para captar la demanda ciudadana. Todo ello aunado a una estrategia de entrega directa y sin intermediarios que contribuya al bienestar de las personas que se dedican a actividades del campo y reforestación, de manera que puedan producir sus propios alimentos y entrar de manera igualitaria a la generación de cadenas productivas.

Las zonas rurales de México se convertirán en un sector estratégico para el desarrollo del campo si se trabaja en incrementar su productividad, bajo un enfoque de sustentabilidad y con una visión de desarrollo regional a largo plazo, que contribuya a reducir la vulnerabilidad en la que viven las personas que allí habitan. El plan es sembrar un millón de hectáreas de árboles maderables y frutales para darles trabajo a más de 400,000 sembradores, logrando arraigar a campesinas y campesinos jóvenes a la tierra, reduciendo el fenómeno migratorio. Además, con la reforestación se rehabilitará la selva y el bosque, se rescatará y protegerá la flora y fauna nativa (Obrador, 2019).

Para hablar del Programa Sembrando Vida como sujeto del estudio, se establece que inició el 24 de enero del 2019, con la publicación de sus lineamientos de operación en el Diario Oficial de la Federación, donde se menciona lo siguiente:

“Es prioridad para la presente administración contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sujetos agrarios en los ejidos y comunidades agrarias que se encuentren en mayor situación de pobreza, para impulsar el fortalecimiento de la participación social, la inclusión productiva y el desarrollo comunitario, a través del establecimiento de Sistemas de Producción Agroforestales.”

Estos lineamientos presentan una breve explicación del por qué surge la necesidad de aplicar un programa como este, y hacia dónde va enfocada su aplicación:

“México es un país rico en recursos naturales, biodiversidad y cultura. Esta riqueza se encuentra concentrada principalmente en las zonas rurales, ya que ahí se encuentra la mayor cantidad de recursos forestales del país y reside gran parte de los pueblos originarios, quienes, mediante sus conocimientos y prácticas tradicionales, han sabido preservar los recursos que posee su entorno y que son parte de su patrimonio natural. Las zonas más ricas en México en biodiversidad son aquellas con los mayores índices de pobreza y rezago, esto debido a que no se han establecido programas institucionales que logren aumentar el nivel de bienestar de los hogares rurales y satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, a través de la autoproducción de alimentos, la comercialización de excedentes y la generación de empleo”.

Debido a estas condiciones de pobreza, las regiones rurales del país, las cuales cuentan con alto potencial agroalimentario, han sufrido en las últimas décadas un importante proceso de deforestación y sobreexplotación de sus recursos, causando la degradación de los suelos y la modificación negativa de sus microclimas, afectando así el potencial productivo que poseen y generando insuficiencias alimentarias en la propia comunidad, empeorando así las condiciones socioeconómicas de las y los pobladores, quienes se han visto forzados a abandonar sus lugares de origen en busca de empleos en las ciudades o incluso en otros países.

Sin embargo, las zonas rurales de México pueden convertirse en un sector estratégico para el desarrollo del campo si se trabaja en incrementar su productividad, bajo un enfoque de sustentabilidad y con una visión de desarrollo regional a largo plazo, que contribuya a reducir la vulnerabilidad en la que viven las personas que allí habitan. De esta manera es importante que se trabaje en apoyar a los sujetos agrarios que no cuentan con los recursos y conocimientos necesarios para producir alimentos, ya que debido a las características de los territorios en los que habitan, ellos representan una gran oportunidad para impulsar la producción de cultivos mediante sistemas agrícolas sustentables que contribuyan no solo a mejorar la alimentación y calidad de vida de las personas, sino también a la recuperación de suelos, a la mejora del medio ambiente y a combatir la insuficiencia alimentaria del país.

Es por ello que el Programa está diseñado para atender a la población rural que se encuentra en las regiones de más alta biodiversidad del país, que vive en localidades marginadas y que obtiene ingresos inferiores a la línea del bienestar rural fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El Programa incentivará a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

Además, se promoverá la organización productiva de los sujetos agrarios, como una forma de recuperar el tejido social en las comunidades, lograr la autosuficiencia alimentaria de los sujetos agrarios, mejorar la calidad de vida de las localidades en donde opere Programa, y en un mediano plazo, generar procesos de valor agregado y comercialización. Para ello, el Programa atenderá a los sujetos agrarios que se encuentren en mayor situación de pobreza, ubicados en zonas con alto potencial ambiental, forestal y de producción de alimentos, a fin de lograr una mejoría de ingresos igual o superior a la línea de bienestar rural mediante el establecimiento de sistemas agroforestales en sus parcelas.

Asimismo, el Programa impulsará la participación efectiva de mujeres y hombres con la intención de contribuir a cerrar brechas de desigualdad por género y etnia en el acceso a los recursos.

El Programa reconoce que las mujeres campesinas aportan de forma sustantiva a la producción de alimentos, a la transformación, el resguardo de semillas criollas, el manejo ambiental, la comercialización, la preparación y conservación de alimentos, por lo que prestará especial atención para que a través de las acciones y servicios, se busque acelerar la igualdad de género y el empoderamiento social y económico de las mujeres campesinas, como un aspecto crucial para erradicar la pobreza rural, eliminar el hambre y mejorar el bienestar de las poblaciones rurales.

Las acciones de la Secretaría de Bienestar buscan trascender el sexenio y coadyuvar a la creación de políticas públicas que promuevan medios de vida y de producción dignos para las familias asociadas a esta iniciativa. Para cumplir con sus objetivos estratégicos se valdrá de relaciones colaborativas con otras Secretarías, con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y con otros actores relevantes del sector nacional e internacional, con el fin de potenciar su eficiencia y fomentar la cultura de ahorro para incrementar el patrimonio familiar a través de la creación de un Fondo de Bienestar que apoye acciones de inclusión productiva, financiera y social a corto, mediano y largo plazo.

En las Reglas de Operación aplicadas hasta el 2022 surgen nuevas significaciones para la justificación de su aplicación, e involucra mayores especificaciones que en los lineamientos iniciales:

“El Programa incentivará la generación de autoempleos para mejorar ingresos a través de proyectos productivos, y contribuirá a cubrir las necesidades alimenticias básicas, promoviendo también la autosuficiencia alimentaria, y a recuperar la cobertura forestal de hasta un millón ciento veintisiete mil quinientas hectáreas en el país, a través de la instalación de los sistemas SAF y MIAF en las 2.5 hectáreas de cada uno de los sujetos de derecho del Programa.

Además, se promoverá la organización social y productiva de las/los sujetos de derecho, como una forma de regenerar y fortalecer el tejido social en las comunidades, lograr la autosuficiencia alimentaria, mejorar la calidad de vida y contribuir al bienestar de las/los sujetos de derecho que habitan en las localidades en donde opere el Programa, y en un mediano plazo, generar procesos de valor agregado y comercialización.

Para ello, el Programa atenderá a las/los sujetos agrarios que se encuentren en localidades rurales, priorizando aquellos con población indígena y afromexicana, con rezago social, a fin de lograr una mejoría de ingresos mediante el establecimiento de sistemas agroforestales en sus parcelas.

La población potencial es el conjunto de personas que se dedican a actividades agroforestales con edad mayor o igual a 18 años, que viven en localidades rurales ubicadas en municipios con niveles de rezago social: medio, alto y muy alto o que tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos rural”.

De manera puntal, el último acuerdo donde se establecen las reglas de operación enuncia que el programa a nivel federal es el único que atiende este sector de la población:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se verificó que el Programa objeto de las presentes Reglas de Operación no se contrapone, afecta ni presenta duplicidades con otros programas y acciones del Gobierno Federal, en cuanto a su diseño, beneficios, apoyos otorgados y población objetivo, así como que se cumplen las disposiciones aplicables”.

Para el 2019 el programa comenzó su implementación en solo 19 entidades federativas, y en el 2020 se agregó al Estado de Nayarit, cuya referencia principal para la elegibilidad de aplicación del programa fue el Índice de Marginación (IM):

Tabla 2: Estados donde se aplica el PVS hasta el 2022

No.	Entidad Federativa	Índice de Marginación	Grado de Marginación
1	Guerrero	2.56	Muy alto
2	Chiapas	2.41	Muy alto
3	Oaxaca	2.12	Muy alto
4	Veracruz	1.14	Alto
5	Puebla	0.69	Alto
6	San Luis Potosí	0.58	Alto
7	Yucatán	0.51	Alto
8	Hidalgo	0.5	Alto
9	Michoacán	0.5	Alto
10	Campeche	0.46	Alto
11	Nayarit	0.31	Medio
12	Tabasco	0.3	Medio
13	Durango	0.049	Medio
14	Morelos	-0.2	Medio
15	Tlaxcala	-0.2	Medio
16	Sinaloa	-0.24	Medio
17	Quintana Roo	-0.37	Medio
18	Chihuahua	-0.6	Bajo
19	Tamaulipas	-0.62	Bajo
20	Colima	-0.73	Bajo

Fuente: Elaboración propia con datos de la Evaluación de Focalización del Programa Sembrando Vida, México 2020.

Hasta el año 2022 siguió desarrollándose en las 20 entidades federativas mencionadas, por otro lado, en la evaluación 2020 sobre la focalización del programa aplicado en 2019, en relación a lo que se estaría aplicando en el 2020, se menciona que:

"La focalización del programa es clara a nivel estatal, pero se va difuminando cuando pasa a escalas menores, especialmente a nivel de localidades. A nivel estatal, tanto en 2019 como en 2020 los Estados que ingresaron al Programa Sembrando Vida presentaban índices de marginación significativamente mayores a aquellos que no fueron elegidos. También a esta escala se observó una participación significativamente mayor de población debajo de la línea de bienestar en Estados con Programa Sembrando Vida en 2020, pero no así en 2019. Una forma de optimizar el programa es tener más personas participantes en el programa en los lugares más marginados, como sucede en el estado de Chiapas en el 2019, que tiene mayor IM (Índice de Marginación) y mayor Participación de población que el resto de los estados. El caso contrario sucede con Tabasco, que tiene un índice de marginación más bajo que el promedio y es el segundo estado con más cantidad de participantes. En relación a la importancia de la biodiversidad y a la restauración no se encontró diferencia entre los Estados con y sin Programa Sembrando Vida".

Debido a el desarrollo y ejecución anteriormente mencionado, nace la exigencia de demostrar el resultado de la aplicación de este programa, como caso de estudio San Luis Potosí, que se detalla a continuación.

7) Alcances del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí 2019-2022

El PSV en San Luis Potosí, comenzó su operación en el interior del Estado en abril del 2020, pese a que los lineamientos del programa lo incluyeron en 2019. Inició con la incorporación en los 29 municipios que a la fecha operan el programa, estos municipios se atienden debido al rezago social que presentan, y en el caso de los de bajo y muy bajo rezago, fueron seleccionados porque se encuentran por debajo de la línea de pobreza por ingreso rural.

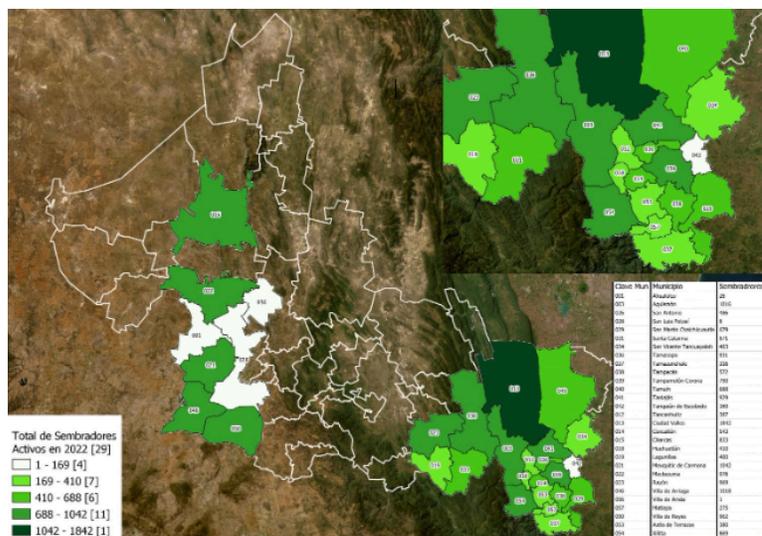
Tabla 3: Municipios atendidos por el PVS en el Estado de San Luis Potosí

<i>MUNICIPIO</i>	<i>GRADO DE REZAGO SOCIAL, 2020</i>
Santa Catarina	Muy alto
Aquismón	Alto
Coxcatlán	Alto
San Antonio	Alto
San Martín Chalchicuautla	Alto
Tancanhuitz	Alto
Huehuetlán	Medio
Lagunillas	Medio
Matlapa	Medio
Tamasopo	Medio
Tamazunchale	Medio
Tampacan	Medio
Tampamolón Corona	Medio
Tanlajás	Medio
Xilitla	Medio
Ahualulco	Bajo
Axtla De Terrazas	Bajo
Ébano	Bajo
Mexquitic De Carmona	Bajo
Moctezuma	Bajo
Rayón	Bajo
San Vicente Tancuayalab	Bajo
Tamuín	Bajo
Tanquián De Escobedo	Bajo
Villa de Arista	Bajo
Villa de Arriaga	Bajo
Villa de Reyes	Bajo
Ciudad Valles	Muy bajo
San Luis Potosí	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación del Programa en San Luis Potosí y datos del índice de Rezago Social 2020 del CONEVAL

Los municipios seleccionados poseen además del nivel de rezago, una importante biodiversidad que el programa busca restaurar y cuidar mediante este programa, tal como se puede observar en el siguiente mapa:

Mapa 1. Zonas de mayor actividad del PVS en San Luis Potosí.



Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación del Programa en San Luis Potosí.

Si bien existe mayor concentración en la zona huasteca, esto deriva a que exista un mayor grupo de variedades de siembra en esa región, por otro lado, en el interior de San Luis Potosí se destacan cinco variedades de siembra los que a continuación se enuncian:

Tabla 4. Variedades de siembra dentro del PVS en San Luis Potosí.

AGROINDUSTRIAL	ESPECIAS	FRUTAL	FORESTAL	TRANSITORIA
IZOTE - YUCCA PERICULOSA	CHILE - CHILTEPIN - CAPSICUM ANNUUM	PITAHAYA - HYLOCEREUS UNDATUS	NOPAL - OPUNTIA SP.	PALMA CAMEDOR/ PALMA XATE - CHAMAEDOREA ELEGANS
CARDAMOMO - ELETARIA CARDAMOMUM	LAUREL - LAURUS NOBILIS	PIÑA - ANANAS COMOSUS	CEDRO - CEDRELA ODORATA	ZACATE LIMÓN - CYMBOPOGON CITRATUS
PALMA - YUCCA ROSTRATA	OREGANO - LIPPIA GRAVEOLENS	LIMÓN - CITRUS SP	AGAVE - AGAVE SP	SABILA - ALOE VERA
OLIVO - OLEA EUROPEA	CHAYA - CNDOSCOLUS ACONTIFOLIUS	DURAZNO - PRUNUS PERSICA	MACULIS, PALO DE ROSA, CACHAHUA - TABESBUIA ROSEA	PALAM DE JIPI, JIPIJAPA, PALMA DE GUAYO - CARLUDOVICA PALMATA
DAMIANA - TURNERA DIFUSA	AZOMIATE - BARKLEYANTHUS SALICIFOLIUS	PAPAYA - CARICA PAPAYA	GUAJE, GUACH, LEUCAENA - LEUCAENA LEUCOCEPHALA	BOTÓN DE ORO - ITTHONIA DIVERSIFOLIA
PISTACHE ACEITUNO - SIMAROUBA AMARA	CANELA - CINNAMOMUM ZEYLANICUM	GUAYABA - PSIDIUM GUAYAVA	CAOBA - SWIETENIA MACROPHYLLA	JENGIBRE - ZINGIBER OFFICINALE
PISTACHE - PISTACIA VERA	AZAFRANCILLO - ARGYTHAMNIA HETERANTHA	PLÁTANO - MUSA PARADISIACA	MEZQUITE - PROSOPIS LAEVIGATA	YUCA O MANDIACA - MANIHOT ESCULENTA
MAGUEY JABALI - AGAVE CONVALLIS	PIMIENTA - PIMENTA DIOICA	NARANJA DULCE - CITRUS SINENSIS	COCOHITE - CACAHUANCHICHE - GLYRICIDIA SEPIUM	ROMERO - SALVIA ROSMARINUS
PALMA YUCA - YUCCA FILIFERA	PIMIENTA NEGRA - PIPER NIGRUM	CIRUELA MEXICANA, JOBO - SPONDIAS PURPUREA	PALO MULATO, PAPELILLO, CHAKÁ - BURSERA SIMARUBA	
CHILE PERÓN, MANZANO, DE CERA, CANARIO - CAPSICUM PUBESCENS		TAMARINDO - TAMRINDUS INDICA	HUIZACHE - ACACIA FARNEASIANA	
PATATE - THEOBROMA BICOLOR		MANGO - MANGIFERA INDICA	PINO - PINUS SP.	
ACHIOTE - BIXA ORELLANA		NARANJA AGRÍA - CITRUS x AURANTIUM	PIOCHA O PIOCHO - MELIA AZEDARACH	
NOGAL, PECANERO - CARYA ILLINOENSIS		CUAJINICUIL, CHALAHUITE, PATERYNA - INGA SPURIA	VAINILLA - VANILLA PLANIFOLIA	
JACUBE - ACANTHOCEREUS TETRAGONUS			ENCINO - QUERCUS SP.	
YOYOTE POCHOTE - CEIBA AESCULIFOLIA			RAMÓN O CAPOMO, OITE - BROSIMUM ALICASTRUM	
TULIPÁN ROSA FORRAJERO - HIBISCUS ROSA-SINENSIS			MEZQUITE DULCE - PROSOPIS GLANDULOSA	
CACAO - THEOBROMA CACAO			GUANACASTE, BAYO, NACASTE, PAROTA O NACANTLE - ENTEROLOBIUM CYCLOCARPUM	
MORINGA - MORINGA OLEIFERA			RETAMA - PARKINSONIA ACULEATA	
VAINILLA - VANILLA POMPONA			PALO DULCE - EYENHARTIA PUNCTATA	

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación del Programa en San Luis Potosí

Revisando el aspecto de la integración social de los beneficiarios del programa y en cumplimiento a las Reglas de Operación, el tema de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), en las localidades donde se atiende el programa, estos grupos se reúnen mensualmente, con el objetivo de realizar y supervisar el trabajo colectivo que promueve la organización comunitaria, dadas estas actividades se verificó el número de CACs activos, corresponden en promedio al número de CACs, requeridos por las Reglas del programa.

Tabla 5. CACs activos en 2022, del PVS en San Luis Potosí

NOMBRE	NO. CACS	NO. SEMBRADORES ACTIVOS
Ahualulco	1	26
Aquismón	38	1016
Axtla De Terrazas	17	380
Ciudad Valles	79	1842
Coxcatlán	23	543
Ébano	33	833
Huehuetlán	17	410
Lagunillas	17	400
Matlapa	12	275
Mexquitic De Carmona	40	1042
Moctezuma	39	976
Rayón	41	969
San Antonio	19	486
San Luis Potosí	0	8
San Martín Chalchicuautla	27	679
San Vicente Tancuayalab	16	403
Santa Catarina	23	571
Tamasopo	40	931
Tamazunchale	12	316
Tampacan	24	572
Tampamolón Corona	28	790
Tamuín	31	688
Tancanhuitz	16	387
Tanlaías	38	929
Tanquián de Escobedo	7	169
Villa de Arista	0	1
Villa de Arriaga	40	1018
Villa de Reyes	40	962
Xilitla	33	869

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación del Programa en San Luis Potosí.

En relación a los beneficiarios atendidos, con información de la coordinación del Programa del PVS en San Luis Potosí, se obtuvo que sus operaciones en 2020 iniciaron con 18,488 incorporaciones, de las cuales el 74% son hombres, y una participación del 26% de mujeres, la meta para ese año era la integración de 20,000 sembradores.

Para el 2021 el ingreso de incorporados fue de 2,879 incorporados, donde la proporción de hombres fue del 66% y 33% de mujeres. El 2022 tuvo muy poca incorporación, debido a las metas establecidas que se mantiene en relación al inicio del programa, para el último año se redujo la meta con una nueva integración de tan solo 553 nuevos beneficiarios, 60% hombres y 40% mujeres, se puede observar el incremento de la participación de las mujeres potosinas, en la implementación durante los tres años de aplicación que lleva el programa. En sí, el programa cumple con la normativa de sus Reglas de Operación, se ha mantenido en sus tres años de aplicación en un estándar promedio de beneficiarios.

Tabla 6. Evolución en la incorporación del PVS en San Luis Potosí.

<i>Municipio</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>Ahualulco</i>	27	1	0
<i>Aquismón</i>	805	298	35
<i>Axtla de Terrazas</i>	404	70	1
<i>Ciudad Valles</i>	1874	315	60
<i>Coxcatlán</i>	583	51	14
<i>Ébano</i>	876	95	50
<i>Huehuetlán</i>	413	39	9
<i>Lagunillas</i>	406	72	9
<i>Matlapa</i>	273	32	11
<i>Mexquitic de Carmona</i>	994	179	17
<i>Moctezuma</i>	977	99	4
<i>Rayón</i>	1004	97	46
<i>San Antonio</i>	483	39	17
<i>San Luis Potosí</i>	8	2	0
<i>San Martín Chalchicuautla</i>	697	105	7
<i>San Vicente Tancuayalab</i>	400	12	25
<i>Santa Catarina</i>	589	87	27
<i>Tamasopo</i>	966	256	46
<i>Tamazunchale</i>	323	47	5
<i>Tampacan</i>	602	105	3
<i>Tampamolón Corona</i>	694	185	28
<i>Tamuín</i>	740	96	24
<i>Tancanhuitz</i>	409	34	8
<i>Tanlaías</i>	948	184	27
<i>Tanquián de Escobedo</i>	153	39	9
<i>Villa de Arista</i>	1	0	0
<i>Villa de Arriaga</i>	1009	113	32
<i>Villa de Reyes</i>	997	143	26
<i>Xilitla</i>	833	84	13

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación del Programa en San Luis Potosí

Para el cierre del ejercicio del 2022, el programa contaba con 18, 491 beneficiarios dentro de los 29 municipios inicialmente atendidos, el programa se ha mantenido con el 72% hombres y el 28% mujeres, pes al trabajo que se realiza por difundir el programa, y la prioridad que también se les da a las mujeres, aún sigue existiendo un atraso cultural, previsto en el rezago social que manejan estos municipios.

La consecución del programa a nivel nacional, en términos de evaluación destaca lo encontrado en la Evaluación de la focalización del Programa Sembrando Vida (Cotler, Manson, Nava Martínez 2020):

- *La focalización del programa es clara a nivel estatal, pero se va difuminando cuando pasa a escalas menores, especialmente a nivel de localidades.*
- *Una participación significativamente mayor de población debajo de la línea de bienestar en Estados con PSV en 2020.*
- *En relación a la importancia de la biodiversidad y a la restauración no se encontró diferencia entre los Estados con y sin PSV.*
- *Los municipios con participación en PSV (2019) tienen un nivel de marginación significativamente más alto que los municipios sin PSV.*
- *La escasa relación entre las variables de marginación, línea de bienestar y biodiversidad a nivel localidad indicaría que a esta escala pueden ser más importantes otras factoras de índole territorial como la presencia de parcelas elegibles, la ausencia de conflictos de tierra, la disponibilidad de los dueños de participar en el programa.*

Dentro del análisis al PVS en San Luis Potosí 2022, se encontraron atendidas algunas recomendaciones realizadas en la Evaluación de Diseño 2019-2020, las cuáles se detallan a continuación:

Tabla 7. Hallazgos del PVS en San Luis Potosí, en relación a la Evaluación de diseño 2019-2020

<i>Evaluación de Diseño 2019-2020 Sembrando Vida</i>	<i>Hallazgos en relación al PVS en SLP 2022</i>
<ul style="list-style-type: none"> El programa debe proveer procesos que generen información en el punto de llegada o de terminación de la participación de la población en el programa una vez cumplidos los planes de trabajo u otro criterio y que se comuniquen con claridad a los sujetos de derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> Se puede analizar una situación inicial socioeconómica y una final de los beneficiarios del programa, si se conserva el promedio de permanencia de los beneficiarios que a la mitad del sexenio se ha presentado. El porcentaje de incorporación y bajas ha sido mínimo, para poder realizar un análisis en los cambios en los niveles de bienestar de los sujetos del PVS.
<ul style="list-style-type: none"> Definir adecuadamente el objetivo central del Programa y su diagnóstico deberá ser actualizado y el árbol de problemas mejorado en función de lo anterior. 	<ul style="list-style-type: none"> El objetivo general y específico del programa se modificó de su lineamiento inicial al aplicado en el año analizado.
<ul style="list-style-type: none"> Se recomienda incluir entre los objetivos y/o indicadores de la MIR del Programa la producción de alimentos y la reducción de la dependencia alimentaria de los sujetos de derecho y sus familias; supervivencia de las plantas y la producción de alimentos. Esto implica asimismo diseñar y ejecutar procesos para la medición en distintos momentos del tiempo de estas variables a lo largo de la vida del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Aún falta determinar un indicador para medir estas variables y establecer la periodicidad del mismo.
<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico del Programa y la Estrategia de Atención con información sobre los criterios empleados para definir las zonas de atención prioritarias y la estrategia de cobertura. 	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario realizar un nuevo diagnóstico, y profundizar dentro de Estados a atender, las localidades con mayor marginación social, para difundir y promover el programa.
<ul style="list-style-type: none"> Es necesario que el sistema informático en el que se desarrolle el Padrón de Sujetos de Derechos considere: 1. Incluir un identificador único por sujeto de derecho; 2. Permita la captura de todas las solicitudes de las personas interesadas y documentación soporte; 3. Permita la captura de los movimientos al padrón; 4. Registre el estatus de la entrega de apoyos periódicamente; 5. Permita la captura de los planes de trabajo de los sujetos de derecho, los avances en su cumplimiento y el resultado del seguimiento periódico de los mismos; 6. Permita la captura de información necesaria para la evaluación del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> El Programa maneja la Plataforma Sembrando Vida-Núcleo, en el que se registran a los beneficiarios, apoyos, comprobaciones, capacitaciones, sanciones, comités, amonestaciones, bajas entre otros.
<ul style="list-style-type: none"> Es de especial importancia contar con un manual de procesos y procedimientos para el Programa, dado por el importante número de operadores que conforman la estructura territorial y que deberán implementar los procesos de forma homogénea. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe internamente un manual de procesos y procedimientos, para ejercer las actividades que corresponden a los operadores del programa.
<ul style="list-style-type: none"> La selección, capacitación y supervisión de los técnicos, son actividades esenciales para el logro de resultados que merecen especial seguimiento y supervisión. 	<ul style="list-style-type: none"> La selección de los Técnicos sociales, productivos y facilitadores, se realizan a través de una entrevista y examen, donde los resultados se envían a la Unidad Central del Programa y desde allí, realizan la selección y solicitan la documentación para la contratación de aquellos aprobados. También se realizan capacitaciones periódicamente para los técnicos y facilitadores, mismas que se registran en la plataforma del programa.
<ul style="list-style-type: none"> Resulta esencial que el Programa cuente con mecanismos para la atención y canalización de quejas de los sujetos de derecho a la institución financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe la relación directa del beneficiario con el Banco del Bienestar, Institución donde se deposita el apoyo. A si mismo, a través de los técnicos se externan quejas o solicitudes en relación al Banco, para darle seguimiento a través de solicitud de la Coordinación del Programa.
<ul style="list-style-type: none"> Se recomienda establecer en las Reglas de Operación de manera explícita si los sujetos de derecho pueden participar en otros programas federales. De ser el caso, es necesario diseñar una estrategia de intervención conjunta para crear sinergias y potenciar los resultados de la atención a la población. Si se define que la población beneficiaria únicamente puede participar en un programa, es necesario establecer los mecanismos para el cruce de padrones entre programas y los criterios y mecanismos para dar de baja a quienes reciban más de un apoyo. También es necesario avanzar en la formalización de convenios de colaboración con otras dependencias que de hecho ya participan en Sembrando Vida o que podrían hacerlo. 	<ul style="list-style-type: none"> No se localiza dentro del programa que los sujetos de derecho del programa pueden percibir apoyo de algún otro programa, debido a que Sembrando Vida no es un programa de asistencia social, se les apoya para generar utilidades de la propia parcela de los sembradores que están dentro del programa. Existen convenios de colaboración con la Secretaría del Trabajo, en el caso de los becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, esto está establecido dentro de las ROP de SV, pero aún faltan convenios para darle mayor atención al tema de la autosuficiencia alimentaria y rescate del medio ambiente, ya que el programa lo ve como resultado directo de la aplicación adecuada del programa, pero no profundiza en la atención de estos temas.

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación del Programa en San Luis Potosí y la Evaluación de Diseño 2019-2020 Sembrando Vida, Secretaría de Bienestar.

8) Conclusiones: Retos, desafíos y áreas de oportunidad del Programa Sembrando Vida

El Programa Sembrando Vida necesita mayor evidencia empírica para su diseño y focalización, los estudios realizados sobre el programa en estas áreas, demuestran que aún no existe una correlación completa entre las acciones que realizan y sobre los resultados con el objetivo del programa

es necesario implementar nuevas estrategias de investigación para recolectar la evidencia básica y necesaria que modifique la política planteada, aprovechando que el programa renueva sus reglas de operación cada año, dando pie a implementar cambios a corto plazo, que generen mayor impacto a largo plazo, sin embargo por ahora es indispensable darle un seguimiento adicional a este tipo de programas de nueva creación, con viras a implementarse en otras partes del mundo, principalmente en países con economías similares a las de México.

Este modelo de programa busca atender y dar solución a elementos que, al conjuntarlos, enfrentan la multidimensionalidad de los factores que están en el origen de las necesidades específicas de protección social (Cunil,2014). Si bien, el propósito de un programa social debe considerar la identificación de la población objetivo y el cambio que se pretende generar en ella, dejando de priorizar la entrega de un servicio o recurso, el PVS es un programa integral que busca lograr comunidades sustentables que parte de componentes sociales, económicos y ambientales. Este modelo de política integral activa la diversidad socio ambiental y cultural de las comunidades, contribuyendo a la generación de empleos en zonas rurales, al cuidado del medio ambiente y rescate de sitios prioritarios para la restauración de la biodiversidad y favorece una mayor cohesión social a través de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (conformadas 25 sembradores que se reúnen para la generación de conocimiento a través del intercambio de experiencias y la formación que les ha dejado participar en este programa).

En México en los últimos años, específicamente el gobierno de Andrés López Obrador, ha generado conmoción, no solo política y económica, principalmente ha sido la nueva política social que intenta seguir realizando, con su política "por el bien de todos, primero los pobres", hace énfasis en la atención de las personas en pobreza, primero en garantizar como derecho la atención a las necesidades básicas de la población más vulnerable, a menos de dos años de terminar su sexenio quedan muchas interrogantes que resolver, y principalmente en los programas sociales creados en su periodo, tal es el

caso de Sembrando Vida, que aun siendo de los mejores programas realizados actualmente, por los componentes y elementos que desarrolla, sigue pendiente la aplicación de mejores técnicas para evaluar programas como este, ya que su desempeño trastoca más disciplinas en una sola actividad.

Quiero decir que este programa no se puede evaluar de la misma forma, que en un ejemplo el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, las variables son menores y distintas a las que aplica Sembrando Vida, y la mayoría de las evaluaciones que desarrolla la propia LGDS a través del CONEVAL, generan solo información básica de los resultados que logra el programa, dejando a un lado la incidencia real de los beneficiarios que participan en Sembrando Vida. Invito al lector a que genere una mayor réplica a la hora de leer sobre los resultados de los programas sociales, ya que estos se evalúan de forma genérica, y que importante que el Gobierno invierta mayor recurso para mejorar y actualizar las evaluaciones conforme a los resultados que se obtienen. Los programas evolucionan, transforman el entorno de la población atendida y de terceros que inciden en los resultados positivos o negativos de su ejecución, si bien las evaluaciones de diseño y focalización son específicas, hay parámetros desde las mismas reglas en su MIR, que necesitan analizar nuevos elementos cada año, porque los sujetos de derecho como se mencionaba anteriormente inician en un punto y terminan con otro, ¿eso dónde se mide?

Los resultados obtenidos, no solo ayudan a legitimar el gobierno, deben demostrar el cambio social que se genera con su aplicación, por eso es importante robustecer las evaluaciones para profundizar en los resultados de los programas sociales.

Bibliografía

- ARRIAGADA Irma, Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. Documento de la CEPAL. Naciones Unidas. Chile, 2005.
- BARTRA Vergés Armando, Maldonado Trujillo Claudia Vanessa, Cejudo Ramírez Guillermo, Scott Andretta John Roberto, Cárdenas Elizalde María del Rosario, Nahmad Sittón Salomón, Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020, CONEVAL. Fecha de consulta noviembre 2022, disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Analisis_Integralidad_2020.pdf#search=an%C3%A1lisis%20de%20la%20integralidad
- CARDOZO Brum Myriam Irma, La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de Desarrollo Social en México. México, Porrúa, 2006.
- CEJUDO, G. M., Michel, C. L. y Lugo, D. I. Hacia una política social integral. Ciudad de México: Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. 2018. Fecha de consulta noviembre 2022, disponible en: https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf
- CEJUDO, G. M., Michel, C. L. y Sobrino, A. (2017). La política social en los estados: un análisis de integración. 2017.
- CEJUDO M., Guillermo, (19 de enero de 2019). La política social de AMLO (II). Animal Político. Fecha de consulta diciembre 2022 Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/la-politica-social-de-amlo-ii/>
- COHEN Ernesto y Franco Rolando. Racionalizando la política social y viabilidad. Revista de la CEPAL No. 47. Chile. 1992. Págs. 177-186.
- CONEVAL. Evaluación estratégica de protección social segunda edición. Ciudad de México, 2018.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL, 2022.
- COTLER Robert Manson, Joaquín Daniel Nava Martínez. Evaluación de Focalización del Programa Sembrando Vida, México 2020. Fecha de consulta noviembre 2022, disponible en: https://centrogeo.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1012/294/1/200518_evaluacion-de-la-focalizacion-del-programa-sembrando-vida.pdf
- CUNILL, Grau Nuria, La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual VOLUMEN XXIII. NÚMERO 1. I SEMESTRE DE 2014. PP. 5-46 Gestión y Política Pública, Fecha de consulta agosto 2022, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>.
- DE MIGUEL Díaz, Mario. La Evaluación de Programas Sociales: Fundamentos y Enfoques Teóricos. Revista de Investigación Educativa, 2000, Vol. 18, n.º 2, págs. 289-317.
- Fichas iniciales de monitoreo y evaluación 2019 2020, fecha de consulta septiembre 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/fichas-iniciales-de-monitoreo-y-evaluacion-2019-2020>.
- Fichas iniciales de monitoreo y evaluación 2021 2022, fecha de consulta septiembre 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/778739/S287InformeFinal.pdf>
- FLORES Crespo Pedro. El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. Revista mexicana de investigación educativa RMIE vol.18 no.56 Ciudad de México ene./mar. 2013. Fecha de consulta agosto 2022. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000100012
- GRIJALVA, Paola K.; CORNEJO, Galo E.; GÓMEZ, Raquel R.; REAL, Karina P. y FERNANDEZ, Alejandro. Herramientas colaborativas para revisiones sistemáticas. Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015, Vol. 40 (N.º 25) Año 2019
- GUERRERO Amparan Juan Pablo. La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. Revista de Gestión y Políticas Públicas, Vol. IV, núm. 1. Primer semestre de 1995.
- GUZMÁN, Laura. La evaluación de programas sociales: definición y diseño. fecha de consulta septiembre 2022. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000168.pdf>.

Bibliografía

- JAIME Fernando, Vaca Ávila Penélope. Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. Revista Estado Abierto Vol. 2 Núm. 1 (2017), págs. 51-76.
- MALDONADO Trujillo, Claudia Vanessa. La evaluación como política pública. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015
- MEDINA H. Fernando, La Política Social de México 1995-2000: Evaluación de Resultados. Versión preliminar. Subsecretario de Análisis Económico y Social, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México. Serie seminarios y conferencias-CEPAL. 2001. Fecha de consulta septiembre 2022 Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7093>
- Programa Sectorial de Bienestar, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Fecha de consulta agosto 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/programa-sectorial-de-bienestar>
- Secretaría de Bienestar, Evaluación de Diseño 2019-2020 Sembrando Vida disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/565806/Informe_Final_Dise_o_Sembrando_Vida.pdf
- THOENIG, Jean-Claude. Política Pública y acción pública. Revista Gestión y Política Pública, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997. Traducción Mario A. Zamudio Vega
- TORRES Felipe y Rojas Agustín, Política Económica y Política Social, México: Desequilibrio y saldos. Revista Problemas del Desarrollo No. 182, 2015.
- VALENCIA Lomelí, Enrique, Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión. Estudios Sociológicos 2003, XXI (enero-abril). Fecha de consulta septiembre 2022, Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59806103>> ISSN 0185-4186.