

Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)

Resumen Ejecutivo de la Evaluación de Diseño Ejercicio fiscal 2018

Abril de 2019



RESUMEN EJECUTIVO

La *Evaluación en materia de Diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)*, correspondiente al ejercicio fiscal 2018, tiene como objetivo general evaluar el diseño del programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados, de acuerdo con los términos de referencia para realizarla. En este sentido, sus objetivos específicos fueron los siguientes siete:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable,
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales

Para cada uno de estos objetivos, en la evaluación se incluye y desarrolla un apartado (con excepción del objetivo específico 5, cuyo apartado corresponde al de la Matriz de Indicadores para Resultados –MIR–). La metodología empleada para su realización fue la propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para evaluaciones en materia de diseño a programas de desarrollo social, misma que comprende esencialmente trabajo o análisis de gabinete y deja abierta la posibilidad de hacer entrevistas a actores clave para complementar la información documental proporcionada. Esta metodología divide la evaluación y el análisis en los siete apartados mencionados y en 30 preguntas (de las cuales 24 se responden en un esquema binario –Sí/No– y por niveles –de 0 a 4–, y 6 son preguntas abiertas) de acuerdo con el siguiente cuadro:

Apartado	Preguntas	Total
I	1 a 3	3
II	4 a 6	3
III	7 a 12	6
IV	13 a 15	3
V	16 a 26	11
VI	27 a 29	3
VII	30	1
TOTAL	30	30

Con base en lo anterior, en la Evaluación se examinaron los principales elementos que constituyeron el diseño del programa en 2018 (y que continúan vigentes en 2019), tales como problema que se atiende, población objetivo, propósito y mecanismos operativos básicos, entre otros, y se identificaron áreas de mejora destacables en los mismos. En los siguientes párrafos se presentan los principales hallazgos y conclusiones por cada apartado de la Evaluación.

Justificación de la creación y del diseño del programa

La justificación de la creación y del diseño del programa no está documentada; lo que constituye una de las debilidades más importantes del programa. El programa carece de un diagnóstico en el que se defina claramente el problema que atiende, las causas y efectos de este problema, su población objetivo y los antecedentes que sustenten el tipo o mecanismo de intervención que ejecuta. Es importante que los responsables del PACO elaboren un diagnóstico de acuerdo con las especificaciones plasmadas en las respuestas a las preguntas 1 a 3.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

La contribución del programa a metas y estrategias de mayor alcance, en general, no es clara, pues no está establecida en documentos oficiales del programa (como en sus Reglas de Operación vigentes –ROP– o en su MIR y diagnóstico, que no cuenta con estos últimos). Además, al momento de realización de la Evaluación no se cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente. Al no tener MIR, el programa tampoco cuenta con un fin o propósito mediante los cuales pueda establecerse una clara vinculación con instrumentos de planeación o políticas públicas de mayor alcance; tampoco se identifica un mecanismo de vinculación institucionalizado entre programas del estado de Tlaxcala y planes o programas federales o nacionales. Se recomienda elaborar y registrar una MIR del programa y establecer institucionalmente su alineación a programas nacionales y estatales, como al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Una de las principales debilidades del programa es la ausencia de definiciones de su población potencial y de su población objetivo, al no contar con un diagnóstico propio del programa; por ello, tampoco se define alguna unidad de medida ni una metodología para cuantificarlas. El programa tampoco cuenta con mecanismos de elegibilidad establecidos en documentos oficiales ni transparentes.

Asimismo, se identificó que el programa no recolecta información socioeconómica que le permita conocer mejor a sus beneficiarios ni a sus potenciales beneficiarios, lo que limita sustancialmente la planeación estratégica y operativa del programa. Además, se identificó que las ROP del programa son limitadas en diversos aspectos, principalmente en la definición de mecanismos o criterios de elegibilidad, estrategia de cobertura, procedimientos para la selección de beneficiarios y otros procedimientos adicionales para operar el programa.

Al respecto, se recomienda definir a las poblaciones del programa (preferentemente en un diagnóstico) de la siguiente forma:

- Población Potencial: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala»
- Población Objetivo: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala»
- Población Atendida: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala apoyadas o atendidas por el PACO»

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El programa cuenta con un padrón de beneficiarios limitado o insuficiente y cuenta con mecanismos de atención poco claros y no documentados. El PACO cuenta con un documento titulado “Padrón de Beneficiarios” en el que (en principio) se registra quiénes reciben los apoyos del programa; este padrón no está en formato de datos abiertos, no está sistematizado y no incluye información socioeconómica de las personas beneficiarias, entre otras áreas de mejora. Además, se identificó que las ROP del PACO también son limitadas en diversos aspectos relacionados con el mecanismo de atención, principalmente en los procedimientos para otorgar los apoyos. Para ello, se recomienda elaborar e institucionalizar documentos operativos del programa que regulen sus mecanismos de atención.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Una de las principales debilidades del programa fue la carencia de una MIR propia del mismo, pues no se cuenta con un instrumento de monitoreo o seguimiento que permita medir la gestión, desempeño y resultados del programa, y pueda permitir responder a preguntas del tipo ¿cómo va el programa? ¿Qué avances se tienen? ¿Qué falta por hacer? ¿Qué se ha hecho bien? Por ello, en el Anexo 7 se formula una propuesta de MIR exclusiva para el PACO, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico (MML).

Presupuesto y rendición de cuentas

En la información entregada para hacer la evaluación, no se identifica que el programa tenga un control de los gastos de operación en que se incurre para operarlo; solo se cuenta con el padrón de beneficiarios referido previamente, en el que se indica el apoyo que se le ha dado a cada beneficiario del programa. Asimismo, el PACO cuenta con mecanismos limitados de transparencia y rendición de cuentas, siendo sus ROP y la página de Internet de la SEFOA los únicos instrumentos para ello. Por lo anterior, puede considerarse que el presupuesto y la rendición de cuentas del programa son limitados o difusos y su control debe mejorarse considerando las siguientes preguntas guía: ¿cuánto dinero cuesta operar el programa? ¿Por cada peso entregado como apoyo del programa, cuántos pesos (o centavos) se gastan en entregarlo?

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Se identificó que el PACO presenta complementariedad y coincidencia con dos programas federales (uno operado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural –SADER– y otro por Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura –FIRA–). Asimismo, se identificó que presenta complementariedad con un programa del estado de Tlaxcala (CAPITALÍZATE). No obstante, en ningún caso se identificaron mecanismos formales de coordinación para potenciar esfuerzos y alcanzar mejores resultados.

Como conclusión general, se identificó que el programa presenta importantes áreas de mejora en su diseño que significaron obtener solo 4 puntos de los 96 puntos posibles, pues no cuenta con los principales insumos para hacer una evaluación de diseño (diagnóstico, MIR y ROP robustas) ni para considerar que cuenta con un diseño lógico y claro, de acuerdo con buenas prácticas en la materia. No obstante lo anterior, en casos como este (programas con diseño conceptual débil) la realización de una evaluación en materia de diseño (y de la atención de las recomendaciones que en esta se emitan) adquiere mayor relevancia y mayor utilidad, pues el programa es terreno fértil para hacer diversas mejoras que se traduzcan en un mayor potencial para alcanzar mejores resultados en sus beneficiarios.

Así, se considera que, con esta Evaluación, se abona a las tres funciones principales de las evaluaciones: 1) rendición de cuentas (quien lea la Evaluación sabrá qué tan sólido es el diseño conceptual del programa); 2) identificación de áreas de mejora (particularmente del diseño del programa; por lo que la SEFOA podrá tomar medidas para atenderlas), y 3) generación de insumos para la toma de decisiones (particularmente para mejorar el diseño del programa y, quizá también, para la toma de decisiones presupuestarias).