

Resumen Ejecutivo
Evaluación en materia de diseño del Programa
Asistencia Social – Autoempleo para Jefas de Familia 2017

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación en materia de diseño del Programa Asistencia Social – Autoempleo para Jefas de Familia 2017, Durango:inevap, 2017.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango

Programa de Asistencia Social – Autoempleo para Jefas de Familia

Noviembre 2017

Propósito

Evaluar la manera cómo el diseño de la estrategia de apoyos para el autoempleo para jefas de familia en Durango puede limitar los beneficios esperados.

Resumen Ejecutivo

Este documento presenta un resumen de la Evaluación en materia de Diseño del Programa de Asistencia Social en su vertiente de Autoempleo para Jefas de Familia, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOE). La evaluación busca retroalimentar el diseño con el fin de mejorar los resultados de este Programa.

Es un Programa de reciente creación (2017)¹. Por ser un Programa prioritario y, debido a que se esperan efectos importantes de su implementación, en los hogares monoparentales con jefatura femenina, este fue incluido en el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango (PAE 2017). Esta es una evaluación financiada por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, en virtud del presupuesto aprobado por el H. Congreso del Estado de Durango.

Esta evaluación no fijará metas ni definirá las prioridades de política pública, por cuanto estas son de competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; pero sí identificará brechas entre el diseño propuesto y los logros que pretende alcanzar la intervención pública. Ofrecerá recomendaciones que fortalezcan el diseño del Programa de acuerdo con estándares generalmente aceptados, con base en evidencia provista por el Programa, y en la evidencia de intervenciones similares en otras entidades federativas u otros países. Las

¹ Mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 37 de fecha 7 de mayo de 2017, el Gobierno del Estado de Durango brindará apoyo a las jefas de familias duranguenses monoparentales, que se encuentren en desventaja social, económica, y representen el único sustento del hogar. El apoyo consiste en el financiamiento de proyectos productivos que les permita generar autoempleo y una alternativa de ingresos en un entorno de iniciativas emprendedoras formales. El apoyo es un crédito revolvente, lo que permite acceder al apoyo de forma repetida. De acuerdo con las Reglas de Operación correspondientes, el programa tiene el objetivo de mejorar los ingresos de estos hogares.

recomendaciones se centrarán en la corrección de factores que muy probablemente desvíen la calidad del resultado. Si las recomendaciones se atienden, el Programa elevará la calidad de su diseño, facilitará su adecuada implementación y aumentará su probabilidad de éxito.

El desafío abordado por el Programa – La hipótesis a verificar en esta evaluación

El Programa asume como problema prioritario el bajo ingreso de las familias monoparentales con jefatura femenina del estado de Durango. Esta evaluación reconoce los logros alcanzados por el programa en cuanto a su diseño inicial; también, se concentra en los principales riesgos y dificultades de diseño que limitan mejores resultados en el presente y futuro.

Con base en la información provista por el Programa de Autoempleo para Jefas de Familia, la evaluación pretende abordar esta hipótesis principal: el diseño del programa es congruente y conduce al logro de los resultados comprometidos por el Programa.

Para responder esta hipótesis, se identificarán brechas entre el diseño propuesto y los logros que pretende alcanzar esta intervención del estado en el Autoempleo para Jefas de Familia. La evaluación se concentró en la documentación y el análisis de requerimientos esenciales del diseño de este Programa, a manera de hipótesis secundaria. Si el diseño no cumpliera con estos requisitos, el Programa difícilmente llegará a los resultados esperados por los Poderes del Estado y por la población²:

1. El Programa adopta estrategias e instrumentos capaces de resolver el problema prioritario, mediante una teoría del cambio y una lógica causal.
2. El Programa identifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas por su economía, eficiencia y eficacia.
3. El Programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y su conexión entre el incentivo y el resultado buscado.
4. El Programa estima los recursos necesarios para ejecutar la estrategia y asegura los recursos necesarios para llevarla a cabo.
5. El Programa prevé indicadores idóneos para medir resultados que permitan evaluar.

La oportunidad de esta evaluación. En general, la evaluación al Programa de Autoempleo para Jefas de Familia indica estamos en momento propicio para repensar aquellos aspectos de su diseño que asegurarán su implementación y elevarán sus resultados e impacto.

² Esta hipótesis se complementará con otras de segundo nivel que se relacionan con un programa de calidad.

El Valor Agregado de esta Evaluación

Si se asegura la lógica causal entre la intervención del programa y los beneficios buscados en las familias, y la factibilidad de la implementación, el diseño habrá contribuido a mejorar el resultado. Para ello, esta evaluación examina cuidadosamente la manera como se conseguirá el cambio entre la situación actual y la situación deseada e identificará la cadena de resultados; es decir, anticipará la secuencia de resultados que tiene que ocurrir para alcanzar el objetivo.

La experiencia acumulada de evaluaciones en México y en otros países indica que, si el Programa se apoya estrictamente en la evidencia teórica y empírica de experiencias de programas similares en otras entidades federativas y otros países, se minimizan los riesgos del camino por el cual se llega al resultado de manera más económica, eficaz y eficiente.

Si el diseño del Programa anticipa los principales riesgos, e incluye momentos y mecanismos de análisis de desviación en el camino hacia el resultado, como el monitoreo, será más fácil que los gestores corrijan a tiempo las desviaciones de la trayectoria eficiente hacia el resultado y ayudará a estimar los recursos necesarios para ejecutar la estrategia.

Si el Programa construye indicadores que permitan vigilar los avances hacia el resultado final del programa, es más fácil determinar si cada resultado de la cadena se ha alcanzado, si se está en el camino correcto o si algo ha cambiado desde que se diseñó originalmente el Programa, sea en su gestión y financiación, sea en el entorno que facilita o restringe la aplicación del diseño original.

Hipótesis 1

El Programa adopta estrategias e instrumentos capaces de mitigar el problema prioritario, mediante una teoría del cambio y una lógica causal

Hallazgo: Esta evaluación documentó y analizó el diseño de la estrategia conducente al resultado y de los instrumentos que pretenden resolver o reducir el problema. La estrategia del Programa se desarrolla a partir de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La evaluación encontró que la MIR se considera insuficiente para identificar con claridad una teoría del cambio y una lógica causal que permita construir una cadena de resultados sobre lo que se espera que debe ocurrir para asegurar los resultados del Programa. En particular, el Programa no hace explícito que la entrega de apoyos en especie para financiar proyectos productivos, complementados con vinculación para capacitación en temas de emprendimiento, incrementa el ingreso de los hogares con jefatura femenina, lo cual deriva en aumento del gasto en rubros como salud o nutrición, o en logro educativo de los hijos dependientes; y que eso, a su vez, lleva a una disminución de la vulnerabilidad por carencias sociales.

Recomendación: Si bien una de las principales unidades de análisis es la MIR, la evaluación advierte que, para la buena gestión directiva y la implementación del Programa hasta conseguir el resultado esperado, es más valioso que el diseño identifique, elabore y adopte su lógica causal, al igual que los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados comprometidos y se comprometa con alimentar los indicadores más adecuados para vigilar el logro de resultados.

Esta evaluación contribuye con un nuevo diseño de MIR. Este obedece a una lógica de cadena de resultados y supuestos que el Programa puede adoptar para fundamentar la gestión del Programa hacia el resultado, al mismo tiempo que se mitigan los riesgos. Se subraya que la MIR no se convierta en un formalismo, sino que el Programa tome los elementos que considere más pertinentes para su gestión, y asuma explícitamente una lógica causal y una teoría del cambio.

La cadena de resultados muestra la secuencia de resultados que tiene que ocurrir para alcanzar el objetivo, desde el nivel más bajo hasta el más alto. Ayuda a pensar más analíticamente sobre las causas y efectos del Programa; a identificar resultados que necesitan ocurrir para alcanzar el objetivo; determina las actividades que influirán en los resultados; identifica los factores externos que influyen en el Programa; identifica supuestos importantes que deben satisfacerse; y señala indicadores potenciales para medir el desempeño del Programa³.

A partir de las experiencias de programas similares, las cuales se enlistan en la siguiente hipótesis, la cadena de resultados propuesta se puede enriquecer, para asegurar el resultado buscado por el Programa de Autoempleo para Jefas de Familia.

Cadena de resultados propuesta para el Programa Autoempleo para Jefas de Familia

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Presupuesto Capital humano Información diagnóstica Instrumento de recolección de información socioeconómica	Recolección de información socioeconómica Selección de beneficiarios con criterios Padrón de beneficiarios sistematizado Monitoreo de condiciones	Apoyos económicos Vinculación para fortalecimiento en capacidades de negocios	Entrega a tiempo Accesibilidad al trámite Trato justo Asesoría útil Servicio integrado	Incremento de ingresos Incremento de consumo de hogares Fortalecimiento de capacidad de emprendimiento	Incremento de edad escolar de hijos dependientes Mejora en condiciones de salud Mejora en nutrición de dependientes	Contribución a la reducción de pobreza y de vulnerabilidad por carencias sociales

³ International Republican Institute (2013). Monitoring and Evaluation: Showing How Democracy and Governance Programs Make a Difference. Washington, D.C., EE.UU.

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
	Proceso de pagos a tiempo Mecanismos de control cercano Alianzas para capacitación útiles interna y externa					

Fuente: Adaptado de Rubio, G. (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C.

Hipótesis 2

El Programa identifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas por su economía, eficiencia y eficacia

Hallazgo: La evidencia proporcionada por el Programa no permite explicar la justificación, teórica o empírica extrapolada a partir de una validez externa de otras experiencias. Se considera infundado, porque no se realizó el análisis que permita concluir que el tipo de apoyos en especie para proyectos productivos que entrega el Programa es suficiente para alcanzar la meta propuesta, ni se demuestra capacidad para resolver o mitigar el problema elegido como prioritario. Más aún, la documentación provista por el Programa no demuestra que el tipo de apoyo elegido implica economía, eficiencia y eficacia sobre otras alternativas que pueden elegirse para abordar el problema.

Recomendación: En su lugar, se recomienda que el Programa de Autoempleo para Jefas de Familia fundamente con evidencia teórica y empírica que la entrega de apoyos a este tipo de hogares resuelve o mitiga el problema. Francesca Batagli, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge, Tanja Schmidt y Luca Pellerano (2016) compilaron un trabajo exhaustivo titulado: Transferencias monetarias: ¿Qué dice la evidencia?, y es una revisión rigurosa y técnica de los impactos de este tipo de programas de transferencias en el mundo, y el rol que juega en el impacto el diseño y la implementación de estas estrategias⁴. Estas experiencias pueden enriquecer el análisis de la cadena de resultados propuesta en la hipótesis anterior, de cara a un mejor fundamento y justificación del Programa que permita asegurar el resultado buscado.

Resumen de evaluaciones que demostraron impacto positivo de intervenciones similares

⁴ Overseas Development Institute (2016). Cash transfers: what does evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Overseas Development Institute. Reino Unido. Londres.

Evaluación	Programa	Indicador	Efecto
AIR (2014)	ZCGP (Zambia)	Gasto total mensual per cápita	10.44 en kwachas de Zambia
Angelucci et al. (2012)	Oportunidades (México)	Gasto total del hogar	5.49 en pesos mexicanos
Attanasio et al. (2005)	Familias en Acción (Colombia)	Consumo total del hogar	52576 en pesos colombianos
Attanasio et al. (2012)	Familias en Acción (Colombia)	Consumo total del hogar	53381.1 en pesos colombianos
Blattmann et al. (2013)	YOP (Uganda)	Gasto total individual	7.277 en shillings de Uganda
Davis et al. (2002)	PROGRESA (México)	Consumo total del hogar	14.294 en pesos mexicanos
Galiani et al. (2014)	PAAMZR (México)	Consumo total por adulto del hogar	63.342 en pesos mexicanos
Gertler et al. (2012)	Oportunidades (México)	Consumo total del hogar	10.836 en pesos mexicanos
Handa et al. (2009)	PROGRESA (México)	Logaritmo del gasto total mensual del hogar	0.034 en puntos de logaritmo
Macours et al. (2012)	Atención a Crisis (Nicaragua)	Logaritmo del gasto total per cápita	0.0281 en puntos de logaritmo
Skoufias et al. (2008)	PAL (México)	Logaritmo del consumo mensual total per cápita	0.17 en puntos porcentuales

Hipótesis 3

El Programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y su conexión entre el incentivo y el resultado buscado

Hallazgo: La evidencia provista por el Programa de Autoempleo para Jefas de Familia no permite identificar los principales riesgos de la estrategia elegida. En consecuencia, es difícil que la dirección del Programa aplique un monitoreo eficaz y eficiente, es decir, suficiente para prevenir o mitigar los riesgos.

También, los riesgos que implican la selección de beneficiarios no están claramente definidos, y como resultado, se pueden tener desviaciones entre el incentivo (en forma de apoyo) y el resultado esperado por el Programa. El Programa cuenta con un padrón de beneficiarios con los principales datos y tipo de apoyo; sin embargo, no registra las características socioeconómicas de ellos. Si bien esta información se recolecta, no existe un manual o guía del verificador que armonice los criterios de registro con los de elegibilidad. A su vez, el Programa documenta sus definiciones de poblaciones potencial y objetivo; no obstante, el Programa cuantifica únicamente la población potencial debido a la disponibilidad de fuentes de información. Se reconoce que la condición monoparental dificulta asociar el hogar con sus ingresos.

Recomendación: Se recomienda desarrollar el manual o instructivo de uso del sistema que conforma el padrón de beneficiarios para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de la herramienta informática. Junto a este, se sugiere construir el manual o guía que permita al verificador asegurar armonía entre los criterios de elegibilidad del Programa y lo efectivamente observable en la verificación de características socioeconómicas. Esto permitirá reducir el riesgo asociado con la selección y la desviación del resultado buscado por el Programa.

También, se recomienda avanzar en la cuantificación de la población potencial y objetivo. Esta cuantificación permitirá dar certidumbre para estimar los recursos necesarios para ejecutar la estrategia, y conocer, en términos de cobertura, los esfuerzos que deben implementarse para llegar al resultado esperado por el Programa, el cual, es el aumento de los ingresos de los hogares monoparentales con jefatura femenina. Se sugieren estas definiciones por cuanto incorporan como criterio de elegibilidad la condición monoparental y la vulnerabilidad por ingresos:

- Población Potencial: Mujeres jefas de hogar con residencia en el estado de Durango que tengan dependientes menores de edad a su cargo, que se encuentran estudiando; y/o hijos mayores de edad con discapacidad que cause dependencia.
- Población Objetivo: Mujeres jefas de hogar monoparentales con residencia en el estado de Durango que se encuentren en situación de vulnerabilidad por ingresos y que tengan dependientes menores de edad a su cargo, que se encuentran estudiando; y/o hijos mayores de edad con discapacidad que cause dependencia.

En la propuesta de definición de la población objetivo, la información de condición monoparental del hogar se puede recoger a través de la verificación. A su vez, se recomienda sistematizar la información socioeconómica en el padrón de beneficiarios del Programa.

Por lo demás, son criterios que vinculan más explícitamente los resultados del Programa con la medición periódica de la pobreza que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Por lo cual, el éxito del Programa acreditará también la gestión del Gobierno del Estado para reducir la incidencia de pobreza.

Hipótesis 4

El Programa estima los recursos necesarios para ejecutar la estrategia y asegura los recursos necesarios para llevarla a cabo

Hallazgo: La evidencia aportada demuestra que el Programa identifica su presupuesto global aprobado, pero no los gastos comprometidos. Como consecuencia, es difícil determinar si el financiamiento es suficiente para alcanzar las metas del ejercicio fiscal. No es posible identificar espacios de mejora presupuestaria en la eficiencia de los recursos, es decir, si se pueden entregar más apoyos en especie con el mismo presupuesto, o mantener la cantidad de apoyos con menor presupuesto. En el supuesto de un porcentaje

relativamente bajo de cartera vencida que no reintegró los montos de los apoyos en el tiempo estipulado, no es posible identificar si el flujo de recursos es adecuado para asegurar un financiamiento oportuno.

Recomendación: La información presupuestaria y contable debe registrarse de tal manera que sirva de fundamento para un análisis de contraste con las metas comprometidas, a identificar si se puede o no llegar al resultado. Este tipo de información ayuda a planear de mejor manera y ayuda a identificar espacios de mejora para elevar la eficiencia del Programa.

Se recomienda que el Programa documente aquella información contable-presupuestaria, necesaria y útil, para identificar los medios para ejecutar la estrategia; pero evitando, en la medida de lo posible, formalismos de formatos que sirvan a un solo tipo de usuario. Esta información brindará un panorama en el proceso de planeación para plantear metas prioritarias realistas; en el proceso de gestión para vigilar y alinear las capacidades de movilizar los recursos indispensables para llegar al resultado comprometido; y en el proceso de rendición de cuentas que permita identificar espacios de gasto para actividades prioritarias y prescindir de las no necesarias para aumentar la probabilidad de éxito del Programa.

Hipótesis 5

El Programa prevé indicadores idóneos para medir resultados que permitan evaluar

Hallazgo: La evidencia provista por el Programa de Autoempleo para Jefas de Familia permite identificar algunos indicadores para medir resultados. Sin indicadores resulta imposible medir y evaluar, en términos de resultados, al Programa. En la gestión, no se prevén indicadores que midan la capacidad y la calidad de la gestión. Como consecuencia, se dificulta identificar si el Programa es eficiente y cuenta con elementos esenciales para que la gestión sea eficaz y económica. En los resultados, solo uno de los indicadores está vinculado con el resultado esperado por el Programa, pero sus elementos que lo construyen no están definidos. Bajo estas condiciones, no se puede concluir si se lograron o no las metas comprometidas.

Recomendación: Esta evaluación propone llevar y alimentar indicadores, que hacen referencia a la cadena de resultados propuesta anteriormente, y sobre la base de objetivos concretos asumidos por el Programa. En este sentido, los indicadores deben permitir, con las mejores fuentes de verificación posibles (de calidad y confiables para los usuarios) identificar si se están logrando las metas comprometidas, y en su momento, facilitar el análisis que explique los factores de logro o de sub-desempeño; esto abrirá espacio para mejorar el servicio del Programa. Se acepta, internacionalmente, que la calidad y beneficio del servicio es uno de los indicadores más útiles para determinar el resultado de los programas.

Indicadores seleccionados para el Programa de Autoempleo para Jefas de Familia

Indicador actual del Programa	Indicador propuesto	
	Nombre	Fórmula de cálculo
Índice para una vida mejor	Porcentaje de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo	Seguir la fórmula de Coneval ⁵⁶ .
Pobreza multidimensional	Tasa de variación de ingresos promedio de hogares con jefatura femenina	$((\text{Ingreso promedio de hogares con jefatura femenina en 2016} / \text{Ingreso promedio de hogares con jefatura femenina 2014}) - 1) \times 100$
Incremento en el ingreso de los beneficiarios del programa en relación a su ingreso antes del apoyo	Porcentaje de la población que recibió apoyos respecto de la población objetivo	$(\text{Número de hogares con jefatura femenina monoparentales vulnerables por ingreso que recibieron apoyo} / \text{Número de hogares con jefatura femenina vulnerables por ingreso}) \times 100$
Número de apoyos otorgados para emprendimientos productivos	Porcentaje jefas de familia beneficiadas que operan su proyecto productivo	$(\text{Número de jefas de familia beneficiadas que operan su proyecto productivo en el periodo} / \text{Número de jefas de familia beneficiadas en el periodo}) \times 100$
	Porcentaje de visitas domiciliarias reprogramadas	$(\text{Número de visitas domiciliarias reprogramadas} / \text{Número de visitas domiciliarias programadas}) \times 100$
	Porcentaje de jefas de familia que aplican lo aprendido en la capacitación	$(\text{Número de jefas de familia beneficiadas que aplican lo aprendido en la capacitación} / \text{Número de jefas de familia beneficiadas que cursan capacitación}) \times 100$
	Porcentaje de jefas de familia beneficiadas que cursan capacitación en el periodo	$(\text{Número de jefas de familia beneficiadas que cursan capacitación} / \text{Número de jefas de familia beneficiadas}) \times 100$

⁵ De acuerdo con Coneval (2014), la población por debajo de la línea de bienestar mínimo es aquella que dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición). Ciudad de México. CONEVAL.

¿Qué hacer hacia adelante?

Para sostener el Programa de Autoempleo para Jefas de Familia, los responsables de la decisión deberán precisar sus objetivos y asegurar su consistencia.

Es importante valerse de la experiencia acumulada para ajustar el diseño hacia el logro de resultados del Programa; es decir, cuáles programas similares se han implementado con eficacia y eficiencia en México o en otros países para los mismos fines.

A futuro, es importante demostrar dónde y bajo cuáles circunstancias el Programa es efectivo, y sobre esta base, los siguientes ejercicios de evaluación para este Programa deberán observar si se lograron o no las metas comprometidas por el Programa; abundar sobre qué factores determinaron el logro o el sub-desempeño de las metas buscadas; y en gran medida identificar espacios de ahorro que ayuden a gestionar, con eficiencia, eficacia y economía, el Programa con resultados y avanzar hacia una calidad del gasto.