



Campus León | División de Ciencias  
Sociales y Humanidades



**LAPP-DL**  
LABORATORIO DE ANÁLISIS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL  
DESARROLLO LOCAL



**Secretaría de  
Desarrollo Social  
y Humano**



**Comisión  
de Vivienda del  
Estado de Guanajuato**

# **Evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño del Programa**

## **Fomento al Autoempleo Juvenil en el Sector Rural**

**Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural**

### **Ejercicio Fiscal 2016**

**Instancia Evaluadora:**

Universidad de Guanajuato

Campus León

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas para el Desarrollo Local

## Contenido.

|   |          |
|---|----------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>  | <b>3</b> |
| NOMBRE DEL PROGRAMA: .....  | 3        |
| INTRODUCCIÓN AL RESUMEN EJECUTIVO .....   | 3        |
| DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA .....  | 3        |
| METAS Y OBJETIVOS ESTATALES Y NACIONALES A LOS QUE SE VINCULA .....               | 4        |
| OBJETIVO DEL PROGRAMA.....  | 4        |
| BIENES Y SERVICIOS QUE OFRECE .....   | 4        |
| IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA ..... | 4        |
| COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN.....                                       | 5        |
| PRESUPUESTO APROBADO .....  | 5        |
| PRINCIPALES METAS DE FIN, PROPÓSITO Y COMPONENTES.....                            | 5        |
| VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....   | 5        |
| CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN.....  | 8        |
| RECOMENDACIONES GENERALES.....  | 11       |



## *Resumen Ejecutivo*

### **Nombre del Programa:**

*“Fomento al Autoempleo Juvenil en el Sector Rural”*

### **Introducción al Resumen Ejecutivo**

La Evaluación de Diagnóstico y Diseño del **Programa “Fomento al Autoempleo Juvenil en el Sector Rural”** (cuya síntesis se presenta en este documento) fue realizada por la Universidad de Guanajuato, Campus León, División de Ciencias Sociales y Humanidades. De acuerdo con los Términos de Referencia TdR (Diseñados y proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del estado de Guanajuato), el objetivo general de la evaluación consiste en analizar “la estructura general del programa y, proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”.

### **Descripción General del Programa**

**Dependencia y/o entidad coordinadora:** Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural (SDAyR)

**Año de Inicio de Operación:** 2016

**Problema o necesidad que pretende atender:** El programa plantea como problema o necesidad a atender el desempleo de las y los jóvenes entre 18 y 30 años que habitan en localidades rurales, debido a que a éstos mismos jóvenes se les dificulta su incorporación a una actividad productiva, porque se les pide experiencia cuando no hay oportunidades previas y carecen de las condiciones para ser sujetos de crédito en el sistema bancario. Esta falta de oportunidades laborales en el medio rural ocasiona que las y los jóvenes abandonen sus localidades por falta de oportunidades de desarrollo, lo que provoca que las comunidades sean habitadas mayoritariamente por personas adultas y de la tercera edad.

El programa busca generar oportunidad de empleo a las y los jóvenes en zonas rurales, por ello, a partir del 2016, se ha implementado en el Gobierno del Estado de Guanajuato, el Programa de Fomento el Autoempleo Juvenil en el Sector Rural, para apoyar a las y los jóvenes rurales a incorporarse a actividades económicas productivas, profesionales o de oficios, con la finalidad de que pongan en práctica sus

conocimientos profesionales u oficios desarrollando un proyecto que se traduzca en un ingreso para mejorar su economía familiar.

### **Metas y Objetivos Estatales y Nacionales a los que se vincula**

El programa, se vincula con los Objetivos Sectoriales de la Dependencia, con los Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2012-2018 y con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

### **Objetivo del Programa**

Generar oportunidades de autoempleo de las y los jóvenes que habitan en localidades rurales del Estado para fortalecer su arraigo, además de atender sus necesidades en materia de capitalización de unidades de apoyo y servicios que se brindan en localidades rurales.

Fomentar la cultura emprendedora de las y los jóvenes que habitan en comunidades rurales

Satisfacer necesidades de servicios profesionales, actividades económicas o transferencia de conocimientos en las localidades rurales.

### **Bienes y servicios que ofrece**

Los bienes y/o servicios que ofrece son:

- a) Servicios de oficios. Apoyo para la adquisición de maquinaria y equipo para proyectos de oficios; herrería, taller mecánico, carpintería, talabartería, jardinería y vulcanizadoras, entre otros.
- b) Prestación de servicios profesionales. Apoyo para la adquisición de equipo para la prestación de Servicios Profesionales enfocados a ámbitos de salud, jurídico, administrativos, contable.

### **Identificación y cuantificación de población potencial, objetivo y atendida**

Con base en el documento Diagnóstico del Programa Público Juvenil se identifica como población potencial a “Las y los jóvenes habitantes de localidades rurales del Estado de Guanajuato” y como población objetivo a “las y los jóvenes habitantes de localidades rurales del Estado de Guanajuato carentes de empleo”.

En cuanto a la población atendida, en la página de la SDAyR, se encuentra una lista de beneficiados del ejercicio fiscal 2016 en la cual sólo se proporcionan los datos de folio, nombre completo y municipio al que pertenecen.

### **Cobertura y mecanismos de focalización**

En el documento de la Propuesta de Atención Juvenil menciona una cobertura a alcanzar de 27, 600 jóvenes mayores de edad habitantes en localidades rurales, sin embargo, no se conocen los mecanismos de focalización

### **Presupuesto Aprobado**

El presupuesto aprobado para este programa corresponde a: \$9,672,726.40 (nueve millones seiscientos setenta y dos mil setecientos veintiséis pesos 40/100 M.N)

### **Principales metas de Fin, Propósito y Componentes**

El programa tiene como Fin de la MIR mejorar las condiciones de vida los jóvenes habitantes de localidades rurales. El Propósito de la MIR es las y los jóvenes entre 18 y 30 años de localidades rurales presentan bajas tasas de desempleo.

El único Componente de la MIR es dar apoyo económico para la adquisición de maquinaria y equipo para fomentar la cultura emprendedora de los jóvenes que viven en localidades rurales, las actividades no están completas.

### **Valoración del diseño del programa**

#### **1. Justificación de la creación y del diseño del programa**

El programa tiene identificado el problema o necesidad, conforme al punto 3. Problema o necesidad, del formato 3. Identificación del problema público, el cual se define como *“Las y los jóvenes entre 18 y 30 años que habitan en localidades rurales presentan desempleo”*.

Asimismo, define la población que tiene el problema en el mismo planteamiento de la Identificación del problema público. En este sentido, la población mencionada son las y los jóvenes entre 18 y 30 años que habitan en las localidades rurales que presentan desempleo.

Sin embargo, no cuenta con evidencia de un documento donde se establezca el plazo para su revisión y/o actualización del problema establecido en la Identificación del problema público.

Es necesario plasmar el plazo con el que se analizará y revisará la información contenida y recopilada, esto, con el fin de actualizar la base de datos y así mejorar, en cada período de ejecución del programa, las atenciones y deficiencias que se pueden encontrar en la población atendida por sexo, esto con la finalidad de enfocar esfuerzos debidos para cada grupo encontrado.

## 2. Contribución a la meta y estrategias nacionales

El programa se relaciona con el Objetivo Sectorial 2.2 “Incrementar las alternativas de ingreso y empleo para la población en situación de pobreza” y el 2.3 “Generar alternativas de ingreso y empleo para grupos prioritarios” del Programa Sectorial SOCIAL Y HUMANO Visión 2018.

El Propósito de la MIR es consistente con el Proyecto específico I.4 Empleo social y proyectos productivos Incrementar las capacidades de autogestión de la población menos favorecida, I.4.2 Fortalecimiento de oficios, e I.4.6 Emprendedurismo y liderazgo juvenil del Programa de Gobierno 2012-2018 y también está vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, en su Meta Nacional 4 “México Próspero”, en sus objetivos 4.3 “Promover el empleo de calidad” y 4.8 “Desarrollar los sectores estratégicos del país”.

## 3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

En el documento Diagnóstico del Programa Público se define como población potencial a “Las y los jóvenes habitantes de localidades rurales del Estado de Guanajuato” y como población objetivo a “las y los jóvenes habitantes de localidades rurales del Estado de Guanajuato carentes de empleo”.

A pesar de que se mencionan cifras en las Reglas de operación, respecto a la población de jóvenes en el Estado de Guanajuato, no se encuentra cuantificado el total de la población objetivo, es decir, los jóvenes entre 18 y 30 años que se encuentran en las localidades rurales que presentan desempleo. Además, la única fuente que se menciona es el censo de población y vivienda 2010.

Por lo tanto, el problema no cuenta con una metodología para su cuantificación y fuentes de información. Tampoco se define un plazo para su revisión y actualización.

#### 4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

En el documento Padrón de Beneficiados JUVENIL se puede encontrar la lista de los beneficiarios del ejercicio 2016 del programa, la información contenida en ellas es muy insuficiente, ya que sólo contiene el número de folio, nombre del beneficiario y municipio y localidad al que pertenece, así como la cantidad de apoyo económico otorgado, es decir, la información emitida por la institución, no contiene un documento específico que nos permita saber las características esquematizadas o en desglose de la población objetivo.

En el padrón de beneficiarios no se especifica el tipo de apoyo otorgado, sólo el monto. La información se encuentra sistematizada. Por último, no existen mecanismos documentados para la depuración y/o actualización de los datos del programa.

#### 5. Matriz de Indicadores para Resultados

La MIR del programa cuenta con un componente “Apoyo económico para la adquisición de maquinaria y equipo para fomentar la cultura emprendedora de los jóvenes que viven en localidades rurales” el cual cuenta con siete actividades. Las actividades correspondientes no tienen una coherencia cronológica en el momento de plantearse. De hecho, el componente que se plantea, pudiese fungir como una actividad misma. El financiamiento de maquinaria para fomentar la cultura emprendedora, se considera como una actividad que es parte de un componente más grande que abona al propósito del marco lógico. En este sentido, el componente no está planteado de manera pertinente para solventar el requisito de “componente”. Además, las actividades, aun cuando están planteadas como una matización para llevar a cabo el componente, no tienen una relación directa con el componente, por lo que no son prescindibles. En cuanto a los supuestos, éstos son redactados de una manera redundante, donde no se plantea la esencia de un supuesto que permita llevar a cabo las actividades.

La MIR del programa presenta un solo Propósito y está redactado como una situación alcanzada (Las y los jóvenes entre 18 y 30 años de localidades rurales presentan bajas tasas de desempleo). De la misma forma incluye a la población objetivo, sin embargo está mal planteado el Propósito, ya que no revierte el problema.

Sólo hay un Componente señalado en la MIR, el cual se plantea a partir del financiamiento de maquinaria, cuando esto no integra el fomento a una economía activa. Además, el empleo no únicamente depende de una maquinaria, sino de más componentes que deberían formar parte del mismo Marco Lógico.

Las metas de los Indicadores de la MIR, sí cuentan con unidades de medida. Sin embargo, no están orientadas a impulsar el desempeño del programa. Lo único que están midiendo es la cantidad de instrumentos que se llevan a cabo. Es decir, se plantean porcentajes de solicitudes recibidas, el pago de los apoyos, la publicación de resultados, unidades de producción, número de jóvenes apoyados, etc., pero esto se queda únicamente en números que no reflejan eficiencia dentro del proyecto.

## 6. Presupuesto y rendición de cuentas

Sólo se presentó información desglosada para los gastos de operación, de acuerdo al Presupuesto Datos Abiertos (2016), en lo que respecta a gastos en operación directos o indirectos.

## Conclusiones de la Evaluación

### *Para la Evaluación de Diagnóstico*

En los antecedentes del problema se hace una descripción histórica de las zonas rurales, pues se han caracterizado por su alta migración a las ciudades y al extranjero. Los que regresan o se quedan toman la responsabilidad de desarrollar la economía, a través de la producción de la tierra, las escasas empresas y servicios con los que cuenta nuestra zona rural. Los jóvenes juegan el papel de generadores de riqueza enfrentándose a los cambios económicos, ambientales y sociales necesarios para el desarrollo sostenible, pero su acceso limitado al crédito, la asistencia sanitaria y la educación se encuentra entre los muchos retos a los que se enfrentan. Se sugiere justificar y profundizar en los antecedentes del problema.

El problema consiste en que “a las y los jóvenes se les dificulta su incorporación a una actividad productiva” porque se les pide experiencia cuando no hay oportunidades previas y carecen de las condiciones para ser sujetos de crédito bancario. El problema es redactado de forma negativa y resalta la importancia de la intervención.

La identificación actual del problema se justifica con datos del Censo de población y vivienda 2010 del INEGI en la cual se menciona que en comunidades rurales (menores

a 2500 habitantes) es donde se concentra el trabajo no remunerado de jóvenes entre 15 y 29 años con un porcentaje del 57.9 %. No se muestra actualización de la información para el ejercicio 2016.

En el Formato 5. Árbol de problema se establece como problema central “Las y los Jóvenes entre 18 y 30 años que habitan en localidades rurales presentan desempleo”, las principales causas son: Presión de las y los jóvenes por tener empleo, carencia económica y educación deficiente, cada causa tiene subcausas que las ocasionan. Como principales efectos se tiene: Carencia de cohesión social, baja actividad económica en la localidad y baja autoestima, cada efecto detona otros efectos. Es importante justificar teórica y estadísticamente en el diagnóstico del problema las causas mencionadas para demostrar su relevancia sobre otras causas.

Aun cuando el programa contempla un árbol de objetivos, este etiquetado como árbol de problemas en el Formato 6. Propuesta de Atención. El objetivo es “Las y los jóvenes entre 18 y 30 años que habitan en localidades rurales presentan empleo” las causas y efectos se convierten en positivo, se sugiere las causas se conviertan en servicios para atender cada una de ellas y los efectos en un objetivo único superior.

El programa tiene definido un objetivo general y dos específicos redactados en verbo infinitivo de forma correcta.

La justificación de la intervención se justifica con la afinidad que tiene el programa con los proyectos del Programa de Gobierno 2012-2108, Eje de Gobierno “Economía para las personas” y la estrategia transversal “Impulso al empleo y la prosperidad”. Se sugiere que la intervención se justifique empíricamente con los resultados que se han tenido en las experiencias similares anteriores en la implementación del programa.

El programa establece en el Formato 9. Anteproyecto de Reglas de Operación, como población Potencial: Las y los jóvenes habitantes de localidades rurales del Estado de Guanajuato. Y población objetivo como: Las y los jóvenes habitantes de localidades rurales del Estado de Guanajuato carentes de empleo, se sugiere se establezca una metodología para su cuantificación. Y la cobertura es de 27600 habitantes de localidades rurales de los 46 municipios del Estado de Guanajuato.

En el Formato 6. Propuesta de atención el diseño de la intervención se divide en dos tipos de apoyo: Brindar apoyos para adquisición de equipamiento para puesta en

marcha de un proyecto productivo y brindar capacitación para arranque de proyectos productivos.

Existe claridad en el proceso de entrega de apoyos, el Formato 9 establece la descripción de los apoyos incluyendo portabilidad y monto máximo, los requisitos de acceso al programa, el procedimiento de otorgamiento de apoyos, criterios de selección y procedimiento de selección.

### ***Para la Evaluación de Diseño***

Al considerar las 30 preguntas de la evaluación distribuidas en los siete apartados temáticos, se considera que el programa no cuenta con los elementos de diseño suficientes para el logro del Propósito del programa, el cual está definido en la MIR como “Las y los jóvenes entre 18 y 30 años de localidades rurales presentan bajas tasas de desempleo”, el cual se plantea más bien como un problema que como un objetivo.

Cabe mencionar que el programa no cuenta con evidencia de estudios o investigaciones teóricas o empíricas que justifiquen la creación del programa.

Por otra parte, tampoco se especifica correctamente la población potencial y objetivo, pareciera que no se focaliza, ya que no se conoce objetivamente las características de la población que requiere de los servicios del programa. Es claro, que para un programa de transferencias monetarias se necesita de una focalización con instrumentos eficientes y adecuados ya que es un elemento importante para el logro de los objetivos.

La población atendida se reporta en el Padrón de Beneficiarios, cuya información contenida en ellas es muy escueta, ya que sólo contiene el número de folio, nombre del beneficiario y municipio al que pertenece. Se desconoce la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.

Aunque el Propósito de la MIR está orientado al logro de el Objetivo Sectorial 2.2 “Incrementar las alternativas de ingreso y empleo para la población en situación de pobreza” y el 2.3 “Generar alternativas de ingreso y empleo para grupos prioritarios” del Programa Sectorial SOCIAL Y HUMANO Visión 2018.

Asimismo, el propósito de la MIR es consistente con el Proyecto específico -I.4 Empleo social y proyectos productivos – Incrementar las capacidades de autogestión de la población menos favorecida, I.4.2 Fortalecimiento de oficios, e I.4.6 Emprendedurismo y liderazgo juvenil del Programa de Gobierno 2012-2018 y también está vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, en su Meta Nacional 4 “México Próspero”, en sus objetivos 4.3 “Promover el empleo de calidad” y 4.8 “Desarrollar los sectores estratégicos del país”. Como dato adicional se encontró que también está relacionada con la META 1.B “Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes” de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En tanto a las Actividades de la MIR las ideas son comprensibles, sin embargo, no hay una coherencia cronológica en el momento de plantearse. Es decir, dichas actividades no son necesarias para producir los componentes. De hecho, el componente que se plantea, pudiese fungir como una actividad misma.

### **Recomendaciones Generales**

- 1:** Realizar un estudio que profundice respecto a las condiciones directas que genera el desempleo en la población objetivo así como su ubicación territorial, a fin de que se justifique si el tipo de intervención que se realiza es la adecuada para que la población objetivo supere su situación de desempleo.
- 2:** Elaborar una metodología para la cuantificación y fuentes de información de sus poblaciones potencial y objetivo.
- 3:** Establecer una estrategia de cobertura, donde se mencione, por ejemplo, los municipios prioritarios a atender de acuerdo con los datos del Diagnóstico del Problema.
- 4:** Se sugiere definir mejor el Componente, y considerar establecer más componentes para fortalecer la MIR y modificar las actividades planteadas de manera que tengan una relación directa con el Componente.
- 5:** Se recomienda hacer diagnósticos más precisos y actualizados con ayuda del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato – IPLANEG así como consultar otros programas de Desarrollo Rural en la entidad.

**6:** Se sugiere replantear los indicadores para medir áreas de desempeño relevante del programa, de manera que refleje información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega del bien generado por la institución.

**7:** Es pertinente revisar cada uno de los objetivos, indicadores y medios de verificación a efectos de que se encuentre coherencia en la MIR.

