

# Evaluación de Consistencia y resultados del Programa 2x1 Trabajando Unidos con los migrantes.

## Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones

1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN	
1.1 Nombre de la evaluación: Evaluación Externa de Consistencia y Resultados al Programa 2x1 Trabajando Unidos con los Migrantes	
1.2 Fecha de inicio de la evaluación (dd/mm/aaaa): 02 de junio de 2021	
1.3 Fecha de término de la evaluación (dd/mm/aaaa): 30 de agosto de 2021	
1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	
Nombre: Lic. Salvador Quezada Hernández	Unidad administrativa: proyectos de inversión con migrantes
1.5 <b>Objetivo General de la evaluación:</b> Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa 2x1 Trabajando Unidos con los Migrantes, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.	

### 1.6 Objetivos Específicos de la evaluación:

- Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.
- Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.
- Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado.
- Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable, así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas.
- Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados
- Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

### 1.7 Metodología utilizada en la evaluación:

- La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por el Programa 2z1 Trabajando Unidos con los Migrantes, así como información adicional que la instancia evaluadora considere necesaria para justificar su análisis. En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar de cada programa, se podrán programar y llevar a cabo entrevistas con responsables de los programas y/o personal de la unidad de evaluación y/o planeación de la dependencia coordinadora.

#### 1.7.1 Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios  Entrevistas  Formatos  Otros Especifique:

### 1.7.2 Descripción de las técnicas y modelos utilizados:

#### APARTADOS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA

***La evaluación se divide en seis apartados y 51 preguntas de acuerdo con el siguiente cuadro:***

APARTADO	PREGUNTAS	TOTAL
Diseño	1-13	13
Planeación y Orientación a Resultados	14-22	9
Cobertura y Focalización	23-25	3
Operación	26-42	17
Percepción de la Población Atendida	43	1
Medición de Resultados	44-51	8
TOTAL	51	51

## **CRITERIOS GENERALES PARA RESPONDER LAS PREGUNTAS**

Los seis temas incluyen preguntas específicas, de las que 34 deben ser respondidas mediante un esquema binario (SÍ/NO) sustentando con evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis. En los casos en que la respuesta sea SÍ, se debe seleccionar uno de cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta.

Las 17 preguntas que no tienen respuestas binarias (por lo que no incluyen niveles de respuestas) se deben responder con base en un análisis sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

### **FORMATO DE RESPUESTA**

Cada una de las preguntas debe responderse en un máximo de una cuartilla e incluir los siguientes conceptos:

- a. la pregunta;
- b. la respuesta binaria (SÍ/NO) o abierta;
  - para las respuestas binarias y en los casos en los que la respuesta sea “SÍ”, el nivel de respuesta (que incluya el número y la oración), y
- c. el análisis que justifique la respuesta.

## **CONSIDERACIONES PARA DAR RESPUESTA**

Para las preguntas que deben responderse de manera binaria (SÍ/NO), se debe considerar lo siguiente:

Determinación de la respuesta binaria (SÍ/NO). Cuando el programa no cuente con documentos ni evidencias para dar respuesta a la pregunta se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si el programa cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí”, se procede a precisar uno de cuatro niveles de respuesta, considerando los criterios establecidos en cada nivel.

Se podrá responder “No aplica” a alguna(s) de las preguntas sólo cuando las particularidades del programa evaluado no permitan responder a la pregunta. De presentarse el caso, se deben explicar las causas y los motivos de por qué “No aplica” en el espacio para la respuesta. El CONEVAL podrá solicitar que se analicen nuevamente las preguntas en las que se haya respondido “No aplica”.

Para el total de las preguntas, los Términos de Referencia incluyen los siguientes cuatro aspectos que se deben considerar al responder:

1. De manera enunciativa más no limitativa, elementos con los que debe justificar su valoración, así como la información que se debe incluir en la respuesta o en anexos.
2. Fuentes de información mínimas a utilizar para la respuesta. Se podrán utilizar otras fuentes de información que se consideren necesarias.
3. Congruencia entre respuestas. En caso de que la pregunta analizada tenga relación con otra(s), se señala(n) la(s) pregunta(s) con la(s) que debe haber coherencia en la(s) respuesta(s). Lo anterior no implica, en el caso de las preguntas con respuesta binaria, que la respuesta binaria (SÍ/NO) o el nivel de respuesta otorgado a las preguntas relacionadas tenga que ser el mismo, sino que la argumentación sea consistente.
4. Los anexos que se deben incluir en el informe de evaluación son los siguientes:
  - Anexo 1 “Metodología para la cuantificación de las Poblaciones Potencial y Objetivo” (Formato libre).
  - Anexo 2 “Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios” (Formato libre).
  - Anexo 3 “Matriz de Indicadores para Resultados del programa”.
  - Anexo 4 “Indicadores”.
  - Anexo 5 “Metas del programa”.

- Anexo 6 “Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno”.
- Anexo 7 “Avance de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora”.
- Anexo 8 “Resultado de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora” (Formato libre).
- Anexo 9 “Análisis de recomendaciones no atendidas derivadas de evaluaciones externas” (Formato libre).
- Anexo 10 “Evolución de la Cobertura”.
- Anexo 11 “Información de la Población Atendida”.
- Anexo 12 “Diagramas de flujo de los Componentes y procesos claves”.
- Anexo 13 “Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación”.
- Anexo 14 “Avance de los Indicadores respecto de sus metas”.
- Anexo 15 “Instrumentos de Medición del Grado de Satisfacción de la Población Atendida” (Formato libre).
- Anexo 16 “Comparación con los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados anterior” (Formato libre).

## 2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

- Zacatecas es pionero en la implementación del programa 2x1 aunque en sus inicios la concurrencia de recursos se hacía mediante las aportaciones federales y estatales, además de la organización migrante. Luego dio paso al 3x1 con el involucramiento del Municipio. El peso del fenómeno migratorio en el Estado es enorme: hay casi 700 mil Zacatecanos radicando en EUA (equivalente al 50% de su población); a nivel nacional se ubica en primer lugar en intensidad migratoria y; tiene el porcentaje más alto de hogares que reciben remesas. Los consensos académicos en torno a este tipo de programas lo refieren como un esquema incipiente de gobernanza e innovación de política pública.

#### **Diseño**

- A pesar de la existencia de reglas de operación, matriz de indicadores para resultados y un Programa Especial de Migración del Estado de Zacatecas, en este apartado se adolece de un documento diagnóstico que delimite con claridad el problema que se pretende resolver con la intervención del programa, determine las causas y efectos del mismo y provea de sustento teórico, así como empírico. Se observa, además, la carencia de un modelo de desarrollo comunitario que justifique cómo las remesas colectivas van a mejorar el desarrollo de sus comunidades y menos existe la teoría para construir un modelo de intervención que lleve a los resultados deseados.
- Se identifica la contribución del programa a las metas y objetivos nacionales, así como a los ODS, las definiciones de población potencial y objetivo están expresadas con claridad en las reglas de operación, los mecanismos de elegibilidad están minuciosamente descritos y se verifica que el programa recolecta información sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios.
- En cuanto a la MIR, presenta toda la información de cada uno de los indicadores, el único elemento que no contienen es la Línea Base, en función del análisis a los indicadores se determinó que a nivel fin, propósito y componente hay ASM importantes en los aspectos claridad, relevancia, economía, adecuado y línea base.

#### **Planeación y orientación a resultados**

- Como instrumentos de planeación se analizaron la MIR 2020, el PEMEZ, las ROP 2020 y el POA 2020, de ello se desprende en síntesis, que la Unidad responsable establece en sus instrumentos de planeación elementos mínimos de un plan estratégico, sin embargo, es

necesario precisar que haría falta la identificación del problema que se pretende atender sustentado en un diagnóstico específico, los horizontes de cambio en el corto, mediano y largo plazo y los instrumentos (multianuales) si cabe, para lograr la transformación deseada.

#### **Cobertura y focalización**

- Las ROP del programa señalan el rango de cobertura y focalización que pretende en el periodo anual, así mismo en la MIR se establecen metas en cuanto al número de solicitudes atendidas y la cantidad de obras y acciones realizadas, no obstante, no se identifican más allá de eso estrategias de mediano y largo plazo orientadas a potenciar posibles impactos positivos con el programa.

#### **Operación**

- Este apartado es uno de los que obtuvo mayor valoración, se refiere a los procesos del programa que permite conocer la demanda de apoyos y las características de los solicitantes, existe rendición de cuentas y transparencia mediante el padrón único de beneficiarios y los mecanismos de selección con los que opera el programa.
- Además, es posible verificar el origen y destino de las aportaciones por capítulo de gasto y momento contable, se cuenta con diagramas de flujo para señalar etapas importantes de la operación del programa, así como mecanismos documentados para otorgar y monitorear los apoyos o servicios.
- Sin embargo, se identifica la dispersión de información en distintos portales y plataformas, ausencia de mejoras o simplificaciones regulatorias que deriven en la reducción de tiempos en la entrega de los recursos del programa.

#### **Percepción de la población atendida**

- No se encontraron instrumentos que permitan medir la percepción de la población atendida en cuanto al grado de satisfacción derivada de las acciones del programa.

#### **Medición de resultados**

- Un elemento que afectó la ponderación final de la evaluación es la ausencia de evaluaciones externas realizadas al programa a nivel estatal, ya que esta evaluación es la primera que se lleva a cabo aun cuando a nivel federal se tiene registro de la evaluación de consistencia y resultados al programa 3x1 para el año fiscal 2017. Por otra parte, los resultados de la MIR están incompletos a nivel fin, propósito y componente, debido a que no fue posible ubicar el reporte 2020 del último trimestre.



## **VALORACIÓN GENERAL DEL FONDO: 1.83**

### **2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.**

#### **Fortalezas/Oportunidades:**

##### **Sección I. Diseño**

- Problemática de alta relevancia en la entidad, así como en el país
- Zacatecas en primeros lugares en volumen de remesas como proporción de su PIB
- Fuerte presencia de clubes y federaciones migrantes de origen Zacatecano
- Evidencia de experiencia exitosa en México y el mundo
- Modelo de innovación de política pública (gobernanza)
- Experiencia incipiente de presupuesto participativo con una alta potencia
- Consenso general de redes de investigadores en torno a la permanencia del programa desde la implementación de procesos de mejora

##### **Sección II. Planeación y Orientación de Resultados**

- Se cuenta con normatividad y documentos para la planeación y orientación a resultados
- Mir específica del programa

##### **Sección III. Cobertura y Focalización**

##### **Sección IV. Operación.**

- El programa tiene varios años desarrollándose y se conocen varias cuestiones de programación, gestión y aplicación de recursos.
- Se cuenta con una base para mejorar la MIR y sus indicadores.

**Sección V. Percepción en la población atendida.**

**Sección VI. Medición de Resultados.**

- El programa tiene varios años desarrollándose y se conocen varias cuestiones de programación, gestión y aplicación de recursos.
- El programa cuenta con una base para mejorar la MIR y sus indicadores.

**Debilidades/amenazas:**

**Sección I. Diseño**

- Diagnóstico insuficiente para delimitar el problema
- No se da cuenta de las causas y efectos para atender el problema
- Ausencia de marco teórico y evidencia empírica que sustente la intervención
- Carencia de un modelo de desarrollo comunitario
- Comunidades de origen con poca incidencia en la toma de decisiones sobre sus procesos de desarrollo
- Deficiencia en la construcción de indicadores relevantes (ausencia de indicadores de impacto)

**Sección II. Planeación y Orientación de Resultados**

- Ausencia de comparación entre población beneficiaria y no beneficiaria que permita evaluar el impacto del programa
- Ausencia de evaluaciones externas

### **Sección III. Cobertura y Focalización.**

- Ausencia de criterios de cobertura y focalización de mediano y largo plazo

### **Sección IV. Operación.**

- Los Indicadores de la MIR no han presentado los avances en los últimos años los cuales permitan hacer una valoración cuantitativa de los resultados.

### **Sección V. Percepción en la población atendida.**

- El programa carece de sistemas para medir el grado de satisfacción de la población atendida.

### **Sección VI. Medición de Resultados.**

- Los Indicadores de la MIR no han presentado los avances en los últimos años los cuales permitan hacer una valoración cuantitativa de los resultados.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

#### 3.1 Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:

La enorme relevancia e impacto que tiene la migración internacional para Zacatecas en el ámbito económico, cultural, social, demográfico y comunitario hacen insoslayable continuar promoviendo y fortaleciendo programas de apoyo al desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes zacatecanos a través de la concurrencia de recursos con las remesas colectivas.

Una fortaleza es que el programa representa una experiencia nueva gobernanza, donde los actores de la sociedad civil participan en procesos decisorios. Esto es, aun cuando es de manera limitada, el programa representa una experiencia de co-gobierno de la sociedad civil con las instancias formales de gobierno. Lo cual es altamente significativo dado que justo en estos momentos, la literatura más importante sobre política pública en el mundo recomienda pasar de esquemas gerenciales o de administración pública tradicional, a esquemas de Nueva Gobernanza, la cual se define como formas de gobierno postgubernamentales: gobernar por cogobierno con la sociedad civil.

Y así, superar el mayor reto de la administración pública: la insuficiencia de los gobiernos para resolver los problemas públicos. En suma, el programa representa ya una experiencia seminal de Nueva Gobernanza, lo cual invita no a desaparecerlo, sino justamente, al contrario: a fortalecer esa virtud que tiene mejorando las formas de codecisión y co-implementación.

### 3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

#### Punto central:

Como el programa tiene observaciones importantes, y sin embargo sigue siendo un programa con saldos positivos y de una enorme potencia aun no aprovechada en su totalidad, recomendamos una reingeniería en el diseño del programa, atendiendo los rasgos que surgen de las propuestas para superar las debilidades y mejorar las fortalezas. Además, según el objeto del programa, sugerimos que la reingeniería del diseño se realice no sólo con metodologías de marco lógico, sino con la metodología de teoría de cambio.

1. Elaborar un diagnóstico integral específico del programa que contemple los siguientes elementos mínimos: a) caracterización y delimitación del problema; b) determinación de causas y efectos del mismo; c) evidencia teórica y empírica que sustente la intervención; d) análisis estadísticos.

2. Elaborar un modelo de desarrollo comunitario que sirva como guía para la realización de planes específicos. Una debilidad importante es la ausencia de la planeación de los proyectos desde las comunidades de origen de los migrantes. Eso constituye una oportunidad esencial de mejora a través de una propuesta: que el punto de partida de los proyectos del programa sea un plan de desarrollo comunitario de las localidades de origen de los migrantes. De tal manera que exista la interfaz entre los recursos aportados por las organizaciones migrantes y los gobiernos participantes y el desarrollo de las comunidades.

Un proyecto multianual de desarrollo comunitario evita la focalización dispersa y fomenta la creación de planes comunitarios con mayor participación de los habitantes de las localidades electas, por tanto, el impacto social del programa puede elevarse de forma significativa.

Los municipios pueden ser el actor movilizador lo cual, a su vez, implica que a los municipios se les dote de capacitación y se les transfiera metodologías para que tengan la posibilidad real de emprender un objetivo de esta naturaleza. Un plan comunitario de desarrollo implica que se proyecten recursos multianuales para proyectos que no son de ciclo anual.

3. Implementar desde un esquema nuevo el emprendimiento de proyectos productivos. La dificultad que aduce el diagnóstico actual es 'la falta de cultura emprendedora'. Pues bien, el tema es que 'esa cultura', que implica valores, habilidades, conocimientos y posibilidades de concretar resultados, no es espontánea, depende de un factor esencial: de experiencias exitosas de las que se pueda aprender. Y para esto último, se logra con un proceso de incubación ad hoc. Generalmente no hay incubación o la hay limitada a procesos técnico-financieros. Y se requiere sobre todo incubación organizacional. Con una incubación especial que asuma las características específicas del programa, se pueden tener alta probabilidad de éxito, y con esto último, nace eso que se llama 'cultura emprendedora'.

Una ventaja adicional de una fuerte dimensión productiva del programa, es que los rendimientos económicos que corresponden a la inversión del municipio, dan posibilidad de que el municipio genere una vía de ingresos propios por concepto de productos, que innovaría las formas financieras del mismo.

4. En las reglas de operación hace énfasis en el enfoque de Desarrollo Humano y en la MIR se hace mención de 'la modernización' de las localidades. Eso puede generar una contradicción de enfoque: el enfoque de desarrollo humano se construye justamente como una crítica a la idea de concebir al desarrollo como procesos de modernización. Así las cosas, es esencial que la reingeniería del programa se realice con congruencia de enfoque teórico.

5. Re diseño de la MIR del programa. Una vez realizado el diagnóstico, se tendrá mayor precisión en la elaboración de los árboles de problemas y objetivos, con lo cual también la definición del fin, propósito, componente y actividades, así como con la elaboración de sus indicadores. Se recomienda además para este objetivo, conformar equipos multidisciplinares y multisectoriales a efecto de tener mayor eficacia.

6. Impulsar estrategias de coordinación interinstitucional para el logro de sinergias y complementariedades con otros programas y/o sectores, por ejemplo, para la incubación de proyectos o para la realización de obra pública. Lo anterior, sirve también para generar estrategias de cobertura de mediano y largo plazo.

7. Contar con estrategias de fortalecimiento identitario y organizacional de los clubes y federaciones migrantes, ante el "retiro" de los líderes históricos, pueda garantizarse la consecución del relevo generacional.

8. Alojar en la página institucional de la Secretaría toda la información referente al cumplimiento de obligaciones de transparencia: como documentos normativos (PEMEZ, ROP, diagnósticos, etc.), avance de indicadores, evaluaciones, información presupuestaria, estadísticas, avance de obras y acciones, reportes financieros, padrón de beneficiarios, minutas de sesiones del COVAM, etc.

9. Contar con indicadores de satisfacción sobre la prestación de los bienes y servicios que otorga el programa.

<b>4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA</b>
4.1 Nombre del coordinador de la evaluación: <b>M. en C. Omar Eduardo González Macias.</b>
4.2 Cargo: Coordinador de la Evaluación
4.3 Institución a la que pertenece: Universidad Autónoma de Zacatecas. Unidad Académica de Desarrollo y Gestión Pública (UADGP-UAZ).
<b>4.4 Principales colaboradores:</b> M en C. Miguel Alejandro Flores Espino M en C. Marco Antonio Torres Inguanzo M en C. Israel López Medina
4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: omar.gonzalez@uaz.edu.mx
4.6 Nombre de la empresa o institución: Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas".
<b>5. IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMA(S)</b>
5.1 Nombre del (los) programa(s) evaluado(s): Programa 2x1 Trabajando Unidos con los Migrantes
5.2 Siglas:
5.3 Ente público coordinador del (los) programa(s): Secretaría del Zacatecano Migrante
5.4 Poder público al que pertenece(n) el(los) programa(s): Poder Ejecutivo <input checked="" type="checkbox"/> Poder Legislativo <input type="checkbox"/> Poder Judicial <input type="checkbox"/> Ente Autónomo <input type="checkbox"/>
5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el(los) programa(s): Federal <input type="checkbox"/> Estatal <input type="checkbox"/> Local <input checked="" type="checkbox"/>
5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programa(s):

5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s): Secretaría del Zacatecano Migrante
5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):
Mtra. Pedro Valdez Romo Secretario General Secretaría del Zacatecano Migrante Tel: (492) <u>-491-5000</u> Ext: 37100
<b>6. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN</b>
6.1 Tipo de contratación:
6.1.1 Adjudicación Directa__6.1.2 Invitación a tres ___6.1.3 Licitación Pública Nacional <u>X</u> 6.1.4 Licitación Pública Internacional___6.1.5
6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Secretaria de la Función Publica
6.3 Costo total de la evaluación: \$128,480.00 (ciento veintiocho mil cuatrocientos ochenta pesos con cero centavos 00/100 M.N) SIN IVA.
6.4 Fuente de Financiamiento: Estatal
<b>7.1 Difusión en internet de la evaluación:</b>
7.2 Difusión en internet del formato: <a href="http://funcionpublica.zacatecas.gob.mx/sse.php">http://funcionpublica.zacatecas.gob.mx/sse.php</a>