

● Descripción**▶ ¿Qué busca?**

Promover el Empleo en Zonas Marginadas.

▶ ¿Qué resultados quiere lograr?

Contribuir a la Generación de Empleos a través de la atención de empresas.

● Resultados (Efectos atribuibles al programa)

*El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:
El programa opera apenas desde 2009.*

● Hallazgos de Fin y de Propósito**● Hallazgos Relevantes**

Los apoyos que otorga el programa para disminuir los costos de instalación (construcción centros productivos) y operación (reembolso cuotas obrero patronales) de empresas en zonas marginadas corresponden con la estrategia de atender regiones menos desarrolladas. El tercer componente del programa, apoyos a estancias infantiles, no tiene relación con los objetivos del programa sectorial. (Aunque el evaluador puso mucho énfasis en este tercer punto, el apoyo no ha ocurrido). (EDS2009)

No se cuenta con una planeación que permita ver en qué lapso de tiempo se contempla cubrir a la población objetivo. (Se considera que existe un problema en el criterio de selección de las localidades ya que dentro de las 500 localidades de la Población Objetivo, se elige a las beneficiarias no por criterios de marginación (nivel de analfabetismo, migración de la comunidad, pobreza, etc.) sino por criterios de infraestructura). (EDS2009)

El programa cuenta con un padrón de beneficiarios, sin embargo, el mismo se puede mejorar si se incluyen características socioeconómicas de las empresas con el objeto de ver el tipo de empresas que se establecen en dichas localidades (recomendación parcialmente atendida). (EDS2009)

El apoyo de reembolso de cuotas obrero patronales muestra cierta duplicidad con el Programa Primer Empleo del IMSS, debido a que este último también puede realizar la devolución de las cuotas a empresas de nueva creación para trabajadores que perciban menos de 10 salarios mínimos. Asimismo, también presenta complementariedad ya que otorga diversos porcentajes de devolución de cuotas por trabajadores que perciban más de 10 salarios mínimos (en proceso de ser atendida). (EDS2009)

El programa no cuenta con un diagnóstico que identifique las relaciones lógicas de los diferentes problemas que se pretenden atender, de su magnitud, de su situación actual, ni de su contexto institucional (recomendación parcialmente atendida). (EDS2009)

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

La información disponible en el SED revela que el programa no alcanzó las metas de los Indicadores de Resultados. Por un lado, el indicador "Promover el empleo en zonas marginadas" se quedó por debajo de su meta de 3,000 empleos generados y logró la cifra de 499; por otro lado, el indicador "Empresas atendidas" pretendía llegar a 8 beneficiarias y finalmente alcanzó 2. Sin embargo, los dos Indicadores de Servicios y de Gestión superaron sus metas: el indicador "Proyectos atendidos" alcanzó la cifra de 53 (superó la meta de 40) y el indicador "Tiempo en la ministración de recursos" quedó en 55 días (por debajo de su meta de 60, lo cual es bueno dado que es un indicador decreciente). Esto revela una falta de alineación entre indicadores de gestión y de resultados y/o problemas en la definición de metas.

● Avances 2011

Al primer trimestre de 2011, se registraron 14 proyectos de los cuales 8 se consideraron viables (en un trimestre se alcanzó la meta de 2010); asimismo, para el mes de abril de 2011 se tenía pronosticado inaugurar una planta que generaría 1,700 empleos formales (esto triplicaría el resultado de empleos generados en 2010). Esto muestra lo poco exigente de las metas.

Finalmente, se elaboró un nuevo proyecto de lineamientos para el programa en el que se pretende aumentar su radio de acción así como la propuesta de una nueva MIR compuesta por 7 indicadores de los cuales 4 son nuevos.

● Aspectos de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas

Avance de los Aspectos de Mejora derivados de los Mecanismos de Seguimiento

Elaborar un diagnóstico que identifique las relaciones lógicas de los diferentes problemas que se pretenden atender a través del programa, y como resultado de éste, modificar los lineamientos (avance al 90% al cierre de 2010). Enriquecer el padrón de beneficiarios con características socioeconómicas; para hacerlo se modificarán los lineamientos del programa (avance al 90% al cierre de 2010). Evitar que exista duplicidad con el programa de primer empleo del IMSS debido a que este también puede devolver las cuotas a las empresas de nueva creación; se está elaborando un convenio de colaboración entre la SE, IMSS e INFONAVIT a efecto de atender la recomendación (avance al 85% al cierre de 2010). Esto muestra que el programa tiene un buen avance en el seguimiento a los ASM (todas las ASM se tomaron del mecanismo 2010).

Aspectos que el Programa ha decidido Realizar a partir de 2011

Elaborar un diagnóstico que identifique las relaciones lógicas de los diferentes problemas que se pretenden atender a través del Programa (aspecto derivado del Mecanismo 2010).

Construir una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para el Programa operado por la Secretaría de Economía. (recomendación atendida parcialmente ya que no se usó la MIR recomendada en el DT: se recomendaba utilizar la MIR propuesta por el evaluador, la cual incluye dos componentes: 1) construcción de centros productivos y 2) reembolso de cuotas obrero-patronales y sus actividades respectivas (aspecto derivado del Mecanismo 2010).

● Población

Definición de Población Objetivo

Entre las localidades identificadas por CONAPO (2005) como de alta y muy alta marginación con menos de 50 mil habitantes, se encuentran 500 con mayor viabilidad para ser apoyadas por el PCEZM (síntesis)

	Unidad de Medida	Valor 2010	Incremento en cobertura respecto de 2009
Población Potencial	localidades	76,604	0%
Población Objetivo	localidades	500	0%
Población Atendida	localidades	2	-87.5%
Población Atendida / Población Objetivo	Porcentaje	0.4%	-87.5%

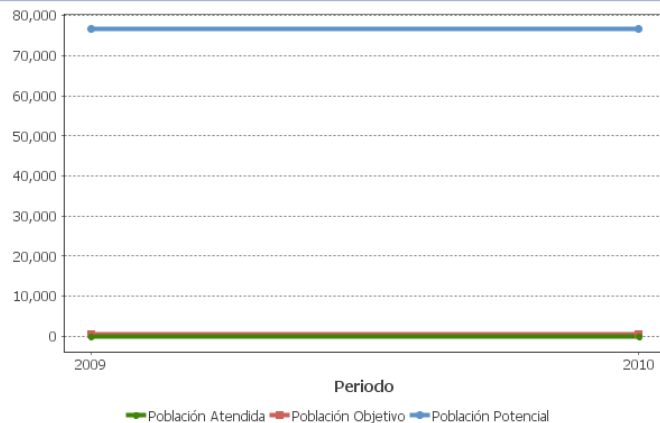
● Cobertura



Entidades atendidas	2
Municipios atendidos	2
Localidades atendidas	2

- Entidades sin atender
- Entidades atendidas
- Municipios atendidos

● Evolución de la Cobertura



● Análisis de la Cobertura

La información disponible en el SED muestra una disminución en la Población Atendida respecto de 2009. Si bien la justificación es que no hubo proyectos que cumplieran con los requisitos, es un problema que sólo se financiaron dos proyectos por localidad de una población objetivo de 500 localidades. Esta disminución ocurrió en el marco de una reducción importante de recursos presupuestales (de 200 MDP en 2009 a 133.7 MDP en 2010), pero las magnitudes de ambos son muy distintas: una reducción de 33.2% aproximadamente del Presupuesto Aprobado, no parece suficiente para explicar una caída de 87.5% en la Población Atendida. Finalmente, aunque la Población Potencial/Objetivo/Atendida parece en principio bien cuantificada, llaman la atención dos cosas: primero, la brecha que existe entre ellas. Si sólo se atendió a 2 localidades (0.4% de la población objetivo) valdría la pena redefinirla a una meta asequible. En segundo lugar, si el objetivo del programa es la creación de empleo, la unidad de medida de la población objetivo debería reflejar esto; el problema es que la unidad de medida de localidad puede representar apoyos a más de una empresa lo cual estaría subestimando el esfuerzo y el impacto del programa.

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND

Objetivo del PND

Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

Objetivo Sectorial

Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes.

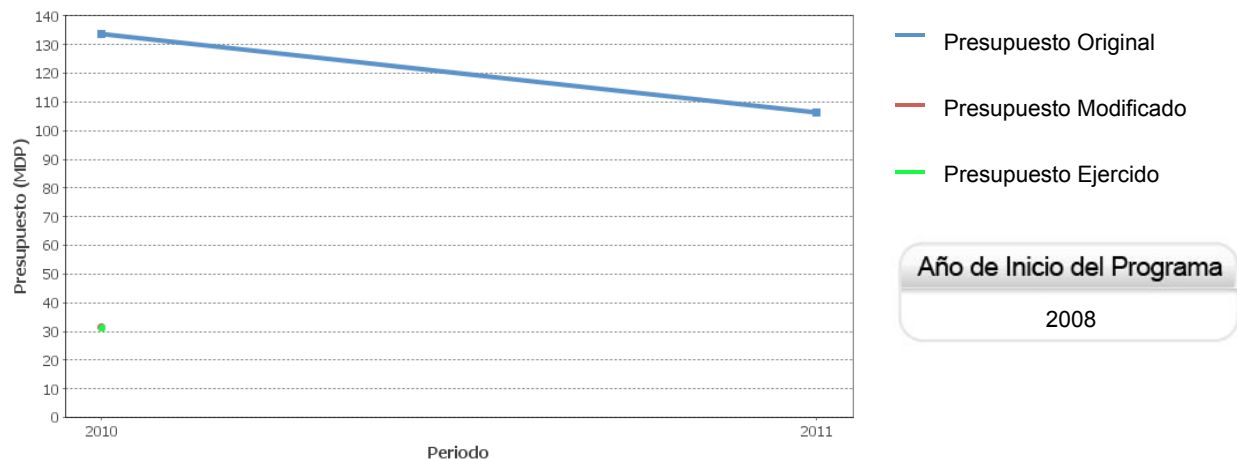
Fin

Promover el Empleo en Zonas Marginadas.

Propósito

Contribuir a la Generación de Empleos a través de la atención de empresas.

Evolución del Presupuesto



Presupuesto 2010 (MDP)

Original	
\$	133.70
Modificado	
\$	31.40
Ejercido	
\$	31.40

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto del programa se redujo de 2009 a 2010 y los recursos ejercidos disminuyeron de 169.9 MDP a 31.4 MDP en 2010, con un subejercicio de 102 MDP. Esto se explica por el hecho de que se atendieron 2 proyectos estratégicos/empresas en 2010 comparado con 16 proyectos estratégicos/empresas en 2009. Se entiende que los recursos del programa son insuficientes para atender a la Población Objetivo, pero sí son suficientes para atender a más de dos localidades. Se debería de redefinir la Población Objetivo a una meta asequible dadas las limitaciones de presupuesto con las que se está operando y diagnosticar por qué hay tan pocos proyectos factibles y qué hacer para remediarlo.

● Conclusiones del Evaluador Externo

Los Indicadores de Resultados disponibles en el SED muestran que el programa no alcanzó sus metas durante 2010, no generó el número de empleos previstos ni apoyó al número de empresas esperadas. La forma en que están contruidos los indicadores los hace poco útiles ya que la mayoría de ellos se calculan a través de sumatorias lo cual produce un resultado difícil de interpretar o comparar, mientras que un porcentaje o tasa de crecimiento es más útil para evaluar el desempeño. Por otra parte, los cuatro indicadores de la MIR no se consideran suficientes para evaluar el desempeño del programa ya que no ofrecen una imagen clara y completa sobre todo el trabajo que implica la operación de este programa ni los beneficios que puede generar. Por ejemplo, no hay información relativa a todos los trámites que realiza el programa en su labor de ventanilla única para canalizar distintas peticiones a las instituciones que colaboran con el programa (IMSS, INFONAVIT, etc) y tampoco hay un indicador de la presencia del programa en las localidades objetivo. En materia de cobertura, las definiciones de PP, PO y PA podrían dar mejor cuenta del desempeño del programa si estuvieran planteadas en términos de individuos o empleos. Al revisar la información disponible sobre la cobertura se observó una gran disminución de los proyectos aprobados, las localidades atendidas y empleos generados. Aunque el presupuesto del programa disminuyó de un año para otro, a la par que disminuyó su cobertura, difícilmente se guarda proporción entre éstas. Se entiende que el apoyar a una localidad se puede apoyar a varias empresas y generar numerosos empleos, pero los datos revelan una disminución en estas medidas, y llaman a cuestionar la poca relación entre recursos asignados al programa, acciones realizadas y localidades atendidas. En ese sentido se recomienda redefinir la Población Objetivo en términos más realistas considerando las limitaciones de presupuesto y operativas del programa y que por el contrario, al acotarla más puedan ofrecer mejores resultados en términos del desempeño.

● Fortalezas

El padrón de beneficiarios es una buena fuente de información, económica y confiable pero dada la naturaleza interinstitucional del programa se debería aprovechar la información disponible de otros actores para enriquecer sus datos. El monto de recursos comprometidos por los gobiernos estatales para el apoyo del programa podría ser una fortaleza (se aprecia un apoyo de un peso de gobierno estatal por uno federal).

● Retos y Recomendaciones

La PP y PO se encuentran cuantificadas, pero sirve de poco cuando los resultados del programa no cumplieron sus metas. Se recomienda hacer una Evaluación de Diseño que permita redefinir las poblaciones en términos de personas y diseñar una estrategia adecuada para cubrir a esta población, complementándola con una mejor difusión. También se podrían adecuar las poblaciones a los recursos del programa de manera más factible. Los Indicadores de Resultados cuentan con oportunidad de mejora, desde incorporar denominadores en sus fórmulas hasta incluir algunos nuevos; por ejemplo: proporción de beneficiarios con respecto a la PEA de la localidad, salario promedio de los beneficiarios, presencia del programa en las 500 localidades objetivo, empresas promedio por localidad atendida y potenciación de los recursos del programa.

● Observaciones del CONEVAL

La creación de empleos formales es uno de los retos más apremiantes del país. Sin embargo, parecería que no se ha encontrado la forma de hacerlo a partir de programas presupuestales recientemente. El programa Primer Empleo tuvo problemas en su diseño y operación y el Programa de de Creación de Empleo en Zonas Marginadas, tiene problemas similares. Se recomienda ampliamente que se lleve a cabo una evaluación de diseño y de operación, pues en dos años el programa no ha dado los resultados esperados.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

En el apartado sobre hallazgos relevantes se destaca que el tercer componente del programa, apoyos a estancias infantiles, no tiene relación con los objetivos del programa sectorial. Al respecto, es importante señalar que todos los componentes del programa deben considerarse de una manera integral y buscan alcanzar el objetivo del programa, el cual se encuentra alineado con el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 y con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Por otro lado, se argumenta que las localidades beneficiadas no son las más marginadas, sino las que tienen una mejor infraestructura y por lo tanto son menos marginadas. Cabe señalar que los Lineamientos del Programa estipulan que los proyectos que soliciten apoyos deben ubicarse en alguna de las localidades consideradas como de alta o muy alta marginación, aunado a ello, para una mayor focalización, el programa determinó a 500 con mayor viabilidad de ser apoyadas; sin embargo, son susceptibles de apoyo las 74,604 localidades con niveles altos y muy altos de marginación del país. Asimismo, es importante mencionar que el programa busca generar externalidades positivas a las localidades cercanas a la beneficiaria, por ello, las localidades beneficiarias deben contar con determinada capacidad de infraestructura para poder detonar el desarrollo y contribuir a la generación de empleos en la región. Por lo anterior, en futuros ejercicios se considerará como población potencial a las 500 localidades que fueron detectadas como viables para recibir apoyos de esta naturaleza.

● Indicadores de Resultados

Fin

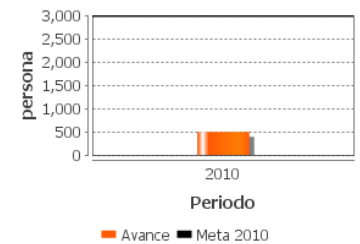
Promover el Empleo en Zonas Marginadas.

Propósito

Contribuir a la Generación de Empleos a través de la atención de empresas.

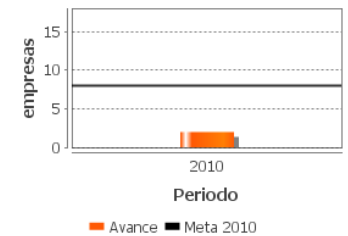
1. Empleos formales creados

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor
persona	2008	Anual	3,000.00	499.00	ND



2. Empresas Atendidas

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor
empresas	2008	Anual	8.00	2.00	ND



SD: Sin Dato ND: No Disponible

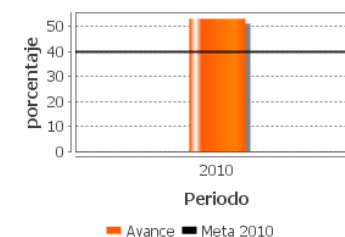
● Indicadores de Servicios y de Gestión

Componentes

Atención de Proyectos.

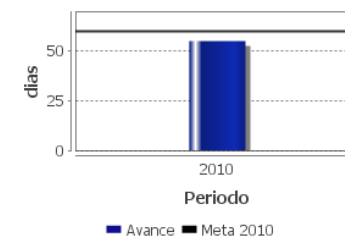
1. Proyectos Atendidos

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor
porcentaje	2008	Anual	40.00	53.00	ND



2. Tiempo en la Ministración de Recursos (indicador decreciente)

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor
dias	2008	Semestral	60.00	55.00	ND



SD: Sin Dato ND: No Disponible

Fuentes de Información

Evaluación de Diseño 2009, Documento de Trabajo a los ASM 2010 (PCEZM_doc_trabajo_en_ssas), Anexo Matriz de Indicadores para Resultados, Consideraciones sobre la evolución del presupuesto, Lineamientos para la operación del Programa para la Creación de Empleos en Zonas Marginadas de la Secretaría de Economía, 4º Informe Trimestral 2010, Proyecto de Lineamientos PCEZM 2011, Definición y Justificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, Plantilla de beneficiarios 2009 y 2010.

*En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Acrónimos

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La información disponible en el SED permitió evaluar el programa; sin embargo, no hay información disponible de los indicadores para años anteriores a 2010.

Información de la Evaluación**Datos generales del evaluador:**

1. Instancia Evaluadora: Centro de Investigación y Docencia Económicas
2. Coordinador de la Evaluación: Guillermo Cejudo
3. Correo Electrónico: guillermo.cejudo@cide.edu
4. Teléfono: 57279823

Forma de contratación del evaluador externo:

- Convenio
- Costo de la evaluación y fuente de financiamiento:
· \$67,833.33
- 1 (Recursos Fiscales)

Unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa

Datos del Titular:

Nombre: Miguel Marón Manzur
Teléfono: (55) 52296100 ext. 32001
Correo electrónico: mmaronm@economia.gob.mx

Datos de Contacto para la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (CONEVAL):

- Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70045
- Hortensia Pérez Seldner hperez@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70018
- Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70090
- Florencia Leyson Lelevier fleyson@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70083
- Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70089