
EVALUACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE APRENDIZAJES DEL PROYECTO PROSPERA DIGITAL FASE II

REPORTE DE EVALUACIÓN

ELABORADO POR



consultores en gestión pública y social, sc

PARA CENTRO DE POLÍTICA DIGITAL PARA AMÉRICA LATINA

**LATAM
DIGITAL**

CENTRO DE POLÍTICA DIGITAL
PARA AMÉRICA LATINA



23 DE MAYO DE 2019

MÉXICO, CIUDAD DE MÉXICO

LISTA DE ACRÓNIMOS

BANSEFI — Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S. N. C.

BIT — The Behavioural Insights Team

CEDN — Coordinación de Estrategia Digital Nacional

CIDE — Centro de Investigación y Docencia Económicas

CLD — Centro Latam Digital

DIRSI — Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información

IDRC — International Development Research Centre

SEDESOL — Secretaría de Desarrollo Social

SHCP — Secretaría de Hacienda y Crédito Público

WWB — Women's World Banking

RESUMEN EJECUTIVO

En abril de 2017, el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés) otorgó financiamiento a Centro Latam Digital (CLD), Centro de Política Digital para América Latina del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para continuar con las labores de generación de evidencia y apoyo a la Oficina de la Presidencia de la República –antes atendidas por el Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI)– durante las etapas piloto y post piloto del programa Prospera Digital.

El presente documento constituye una evaluación de diseño y de procesos del proyecto “Prospera Digital Fase II”. Su objetivo central es valorar tanto su lógica como el grado de cumplimiento de los propósitos planteados, así como la adecuación y el desarrollo de sus actividades, alianzas y procesos, a la luz de un conjunto de factores controlables por la organización responsable y ajenos a ella. Más específicamente, la evaluación procura determinar la eficacia alcanzada en el logro de las metas y los objetivos definidos, para justificar o no las estrategias de acción implementadas; la efectividad en la coordinación institucional con los diferentes actores involucrados; y la utilidad o aplicabilidad general de la evidencia y los resultados derivados del proyecto. Así, mediante el examen de las áreas y los elementos mencionados, este trabajo permitirá identificar una serie de lecciones aprendidas que, sin duda, servirán a Centro Latam Digital para fortalecer su planeación y participación general, como líder de investigación y coordinador principal, en proyectos futuros a corto, mediano y largo plazo.

Para su desarrollo, la evaluación parte de un marco analítico robusto que considera por una parte, el análisis de estrategias propuesto por Henry Mintzberg, que clasifica entre estrategia intencional, estrategia deliberada, estrategia no ejecutada, estrategias emergentes y estrategias ejecutadas; y por la otra, los diferentes usos de las evaluaciones y la información de desempeño, ya sea de forma inmediata en la toma de decisiones, para justificar comportamientos políticos o como insumo para la comprensión de situaciones y problemas públicos. Mientras que el modelo de Mintzberg ayuda a examinar en buena medida el diseño y la implementación del proyecto y sus estrategias, el otro es especialmente útil para determinar la “aplicabilidad” y el alcance de la evidencia generada.

Los datos derivaron de la aplicación de técnicas de evaluación y de obtención de información cualitativas, entre ellas el análisis de la evidencia documental y la realización de ocho entrevistas semiestructuradas de doce planeadas. Este número final resultó de la aplicación del principio de saturación, toda vez que la información recabada por los distintos medios comenzó a repetirse, sin aportar nuevos elementos para el análisis. Cabe destacar, sin embargo, que algunos actores no respondieron a las solicitudes de entrevista enviadas, o bien no pudieron contactarse dentro del plazo acordado. Así, su ausencia reveló una cierta desvinculación con el proyecto en la última etapa, en parte por el cumplimiento de las labores más significativas.

La evaluación de diseño permitió observar que la configuración inicial del proyecto fue apropiada pues no sólo había una correspondencia entre los objetivos definidos (si bien sobredimensionados) y las acciones planteadas para lograrlos, sino también una suficiencia de recursos (financieros y organizacionales) y un escenario adecuado para llevarlo a cabo. Sin embargo, también se concluyó que la intervención dependía altamente de la existencia o buen funcionamiento de ciertos aspectos. Por un lado, las capacidades técnicas de las instituciones operadoras eran indispensables para llevar a cabo una transición exitosa y capacitar a las beneficiarias de manera suficiente. Por otra parte, el proyecto también requería de la apertura y disposición de las beneficiarias para comprender los beneficios de la banca móvil. Además, el papel protagónico de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional planteaba una dificultad de fondo: cualquier cambio que afectara su estructura y comportamiento organizacional repercutiría de forma directa sobre el desarrollo del proyecto.

Por su parte, la evaluación del proceso puso de relieve que la implementación general del proyecto fue adecuada y correspondió, en su mayor parte, con el planteamiento inicial definido. Al respecto, se llevó a cabo la migración a sistema abierto de la muestra de beneficiarias seleccionada, se obtuvieron insumos de información para la valoración del desempeño del piloto y se derivaron datos finales para examinar el impacto de la intervención sobre un conjunto de variables clave. Aunado a ello, también se generaron productos escritos que analizan la evidencia obtenida y que buscan transmitir nueva información sobre el tema de inclusión financiera y mejora de los sistemas de transferencias condicionadas en el país. De esta forma, se percibió que los objetivos indispensables del proyecto se alcanzaron oportunamente. Sin embargo, también es necesario aclarar que el éxito en otras metas fue relativo, sobre todo por los diversos obstáculos experimentados, entre ellos el bajo nivel de interés de BANSEFI en el ejercicio, las dificultades técnico-administrativas de la institución para operar la parte financiera, las demoras por coyunturas accidentales (sismos) y políticas (proceso electoral), entre otras. En algunos casos, los problemas se lograron sortear gracias a la coordinación con los actores involucrados durante el proceso.

La coordinación interinstitucional con los clientes y colaboradores fue también apropiada y abierta, aunque con problemas en el caso de BANSEFI. Mientras que la relación entablada con la CEDN fue cordial y favoreció la creación de espacios para el intercambio de ideas, avances en los propósitos planteados, labores por realizar o contratiempos encontrados, principalmente a partir de reuniones semanales, presenciales o virtuales, y el acercamiento con WWB y BIT generó un trabajo fructífero, con una comunicación de dos vías y una retroalimentación constante durante el desarrollo de tareas clave, la interacción con BANSEFI fue más complicada. En este caso, el nivel de interés bajo sobre el ejercicio en general, lo que se reflejó en una priorización insuficiente del tema en la agenda de la institución, y los cambios constantes en su alta dirección, que provocaron algunas interrupciones recurrentes en las rutinas de trabajo instituidas, ocasionaron una serie de demoras que prolongaron el proyecto hasta 2019. Con todo, el equipo circunvaló los diversos obstáculos presentados y logró completar en forma óptima y suficiente la mayor parte de las labores.

Con respecto al aprovechamiento de la evidencia, en general, se considera poco probable un uso instrumental en la toma de decisiones del programa, al igual que uno abocado a la persuasión de la valía política de Prospera y BANSEFI (uso simbólico). Tanto el programa como la institución pasan por procesos de redefinición y reestructuración, de modo que esas formas de aprovechamiento de la información de desempeño parecen poco asequibles. Por su parte, Centro Latam Digital considera que los resultados cumplirán con una racionalidad instrumental débil pero, más aún, con una racionalidad conceptual; esto es, se prevé que la evidencia sea un insumo latente que sirva para comprender de mejor forma la materia de inclusión financiera y digital, tanto a nivel nacional como internacional. Si este uso alcanza un éxito relativo, es posible que pueda transitarse hacia una etapa en que la información se considere una referencia para la toma de decisiones sobre programas públicos –y sobre las instituciones que los administran– de naturaleza similar.

Finalmente, el proceso general aportó una serie de lecciones y aprendizajes para el emprendimiento futuro de proyectos por parte de Centro Latam Digital, entre los que se destacan los siguientes:

- 1) *El éxito de un proyecto depende no sólo de las fortalezas de la propia organización, sino también de sinergias formadas con otros actores involucrados.*
- 2) *La participación sin voluntad política es poco funcional para el desarrollo de un proyecto.*
- 3) *La continuidad de los participantes favorece la formación de rutinas de trabajo y evita costos asociados a la curva de aprendizaje en etapas avanzadas de los proyectos.*
- 4) *Las coyunturas políticas, económicas y sociales modifican las preferencias de los actores y transforman su intervención.*
- 5) *La familiarización con los procesos administrativos favorece una gestión más eficiente de los recursos financieros y de tiempo.*
- 6) *El aprovechamiento de los resultados derivados de una evaluación depende de una serie de variables ajenas a la institución, pero también de una estrategia de convencimiento político oportuna y sólida.*

TABLA DE CONTENIDO

- PRESENTACIÓN** 6
- METODOLOGÍA** 8
- VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROYECTO** 12
- VALORACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO** 17
 - A. EFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROPÓSITOS* 17
 - B. EFECTIVIDAD EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL* 29
 - C. UTILIDAD Y APLICACIÓN DE LA EVIDENCIA Y LAS RECOMENDACIONES* 32
- FORTALEZAS, DEBILIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS** 36
- FUENTES DE INFORMACIÓN** 42
- ANEXOS** 44
 - ANEXO 1. NOTA INFORMATIVA SOBRE EL PROCESO DE ENTREVISTAS* 45
 - ANEXO 2. INSTRUMENTO DE ENTREVISTA | LÍDERES DE PROYECTO* 46
 - ANEXO 3. INSTRUMENTO DE ENTREVISTA | COLABORADORES DE PROYECTO* 48
 - ANEXO 4. INSTRUMENTO DE ENTREVISTA | CLIENTES DE PROYECTO* 50

PRESENTACIÓN

En abril de 2017, el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés) otorgó financiamiento a Centro Latam Digital (CLD), Centro de Política Digital para América Latina del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para continuar con las labores de generación de evidencia y apoyo a la Oficina de la Presidencia de la República –antes atendidas por el Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI)– durante las etapas piloto y post piloto del programa Prospera Digital. El objetivo principal de esta intervención radicó en mejorar la forma como las personas beneficiarias de Prospera, el programa nacional más extenso de transferencias monetarias condicionadas, reciben, acceden y utilizan los apoyos, procurando además fomentar el uso de servicios financieros mediante tecnologías digitales. Aunado a ello, Prospera Digital buscó la integración de un ecosistema de transferencias electrónicas y la promoción de la educación de las mujeres en estos temas, apuntando con ello hacia un avance en materia de inclusión financiera.

En general, el programa piloto centró su atención en migrar a una muestra aleatoria de la población beneficiaria a canal abierto, esto es, pasar de la entrega de fondos en efectivo a su depósito en una cuenta asociada con una tarjeta de débito, identificando además prácticas financieras, barreras y posibles medidas para garantizar su escalamiento a largo plazo. La “Fase II” de Prospera Digital, para la cual se recibió el financiamiento, involucró un conjunto de actividades antes, durante y después del lanzamiento del piloto, entre las que destacaron el desarrollo de un cronograma de trabajo o mapa de ruta para la Oficina de la Presidencia de la República; el diseño y ejecución de una metodología de evaluación para medir el impacto del programa, así como también para detectar obstáculos y oportunidades para una ampliación eventual; la presentación de hallazgos y resultados obtenidos; y la generación de recomendaciones y estrategias para su tratamiento a futuro. Estas acciones se desarrollaron en conjunto con la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) de la ya mencionada Oficina de la Presidencia, al igual que con Women’s World Banking (WWB) y el Behavioural Insights Team (BIT), cuya participación fue elemental en momentos específicos.

El documento presenta una evaluación de diseño y de procesos del proyecto “Prospera Digital Fase II”. Su objetivo central es valorar tanto su lógica como el grado de cumplimiento de los propósitos planteados, así como la adecuación y el desarrollo de sus actividades, alianzas y procesos, a la luz de un conjunto de factores controlables por la organización responsable y ajenos a ella. Más específicamente, la evaluación procura determinar la eficacia alcanzada en el logro de las metas y los objetivos definidos, la adecuación de las decisiones y acción implementadas; la efectividad en la coordinación institucional con los diferentes actores involucrados; y la utilidad o aplicabilidad general de la evidencia y los resultados derivados del proyecto. Así, mediante el examen de las áreas y los elementos mencionados, este trabajo permitirá identificar una serie de lecciones aprendidas que, sin duda, servirán a Centro Latam Digital para fortalecer su planeación y participación general, como líder de investigación y coordinador principal, en proyectos futuros a corto, mediano y largo plazo.

En general, el proceso de evaluación abarcó las siguientes etapas:

Primera etapa

Definición de metodología y criterios de la evaluación

Revisión de la literatura especializada en materia de evaluación de diseño y de procesos, al igual que de análisis de estrategias y uso de información de desempeño, para la integración del marco analítico.

Definición de tres criterios básicos para la evaluación del desarrollo general del proyecto, en conjunto con las personas responsables de éste, entre los que destacan: eficiencia en el cumplimiento de propósitos, efectividad en la coordinación interinstitucional y utilidad de la evidencia y los resultados.

Segunda etapa

Evaluación de diseño y de procesos del proyecto

Análisis de gabinete de los insumos de información proporcionados por Centro Latam, entre los que destacan la propuesta original del proyecto para obtención de financiamiento, los resultados del trabajo de campo y el reporte técnico final de abril de 2019.

Realización de entrevistas semiestructuradas con las personas responsables del proyecto, así como con informantes clave, para la obtención y triangulación de datos sobre el diseño y la implementación de la estrategia.

Elaboración y entrega de reporte final de evaluación.

Para su comprensión más adecuada, este reporte de evaluación se estructura en cuatro apartados distintos. El primero de ellos pone de relieve el marco analítico sobre el cual se sustenta el trabajo, aludiendo a las categorías conceptuales y a los modelos utilizados para la valoración, y explora las técnicas de evaluación y de recolección de datos empleadas en el proceso. En el segundo apartado, se evalúa el diseño del proyecto en función de su pertinencia (esto es, la adecuación de la propuesta de intervención respecto a lo que pretende modificar), coherencia interna (adecuación de recursos y actividades con metas) y viabilidad, mientras que, en el tercero, se valora en qué medida y cómo se cumplió con las actividades, procesos y resultados, identificando los factores que las influenciaron. Es menester apuntar que, para este apartado, la labor se centrará además en indagar sobre cómo fue la coordinación con otros actores y en analizar la aplicación y utilidad de los resultados del proyecto, por lo que las categorías definidas en el marco analítico se aprovecharán extensamente. Finalmente, el documento concluye con el examen de las fortalezas y debilidades de la organización detectadas a partir del desarrollo del proceso, así como con una breve recopilación de las lecciones aprendidas de este ejercicio.

METODOLOGÍA

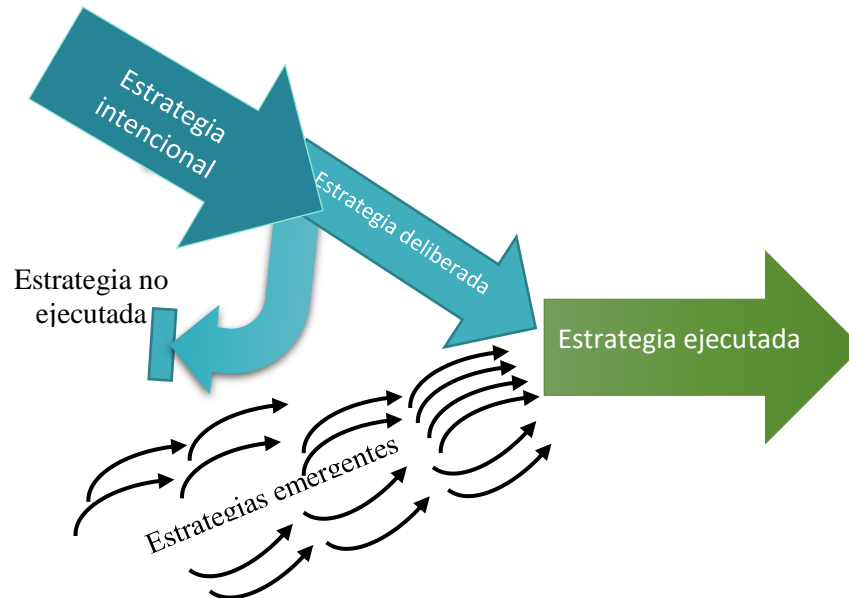
Con el objeto de adoptar un enfoque más sensible a su contexto, la evaluación parte de un marco analítico robusto que considera dos grandes modelos conceptuales: por una parte, el del análisis de estrategias propuesto por Henry Mintzberg (Mintzberg & Quinn, 1996), y por la otra, el del uso de las evaluaciones y la información de desempeño formulado a partir de una revisión detallada de la literatura especializada (Velasco Sánchez, 2018). En general, cada uno de estos permite entender de manera más completa diversas dimensiones y aspectos críticos del proyecto, pues favorecen una valoración a fondo de las diferentes aristas de las variables involucradas, así como de la interacción entre éstas. De esta forma, mientras que el modelo de Mintzberg contribuye a examinar el diseño y la implementación del proyecto y sus estrategias, el otro es especialmente útil para determinar la “aplicabilidad” y el alcance de la evidencia y las recomendaciones emanadas de este proceso.

El modelo conceptual de Mintzberg nace de la concepción de la estrategia como “un patrón en un flujo de decisiones, con la anotación que una decisión es definida como un compromiso a la acción”; más aún, surge de su entendimiento como una ruta o camino que involucra no sólo aspectos que se han pensado o planeado con antelación, sino también aquellos que se incorporan sobre la marcha para satisfacer ciertas condiciones (Mintzberg, 1978). En este sentido, una estrategia se integra por los siguientes elementos (Mintzberg & Quinn, 1996):

- 1) *Estrategia intencional*: se refiere a las líneas de acción establecidas de manera consciente o premeditada, como pueden ser aquéllas contenidas en un plan estratégico;
- 2) *Estrategia deliberada*: alude a los elementos de la estrategia intencional que se ejecutan o realizan efectivamente. Es decir, se trata de un subconjunto de la estrategia intencional que se conforma por aquellas acciones llevadas a la realidad;
- 3) *Estrategia no ejecutada*: consiste en aquellos aspectos de la estrategia intencional que no se llevaron a cabo, por buenas o malas razones. Por ejemplo, las estrategias intencionales pueden ser ambiciosas y los recursos o capacidades disponibles no ser suficientes, por lo que su implementación puede no efectuarse. En otras ocasiones, el surgimiento de asuntos nuevos no previstos o coyunturas apremiantes puede hacer que la atención organizativa se enfoque en otros elementos, dejando de lado parte de las líneas de acción planificadas con anterioridad;
- 4) *Estrategias emergentes*: se refiere a líneas de acción desarrolladas que, inicialmente, no se habían planeado o definido como estrategia intencional. Estas estrategias suelen aparecer para garantizar una respuesta de la organización a oportunidades o amenazas inesperadas; y
- 5) *Estrategia ejecutada*: se trata de la suma de la estrategia deliberada y las emergentes. En otras palabras, es la estrategia final efectivamente realizada o llevada a cabo por parte de la organización.

El modelo antes descrito se presenta en la figura siguiente:

FIGURA 1. MODELO CONCEPTUAL DE MINTZBERG PARA EL ANÁLISIS DE ESTRATEGIAS



Fuente: Elaboración propia, con base en Mintzberg & Quinn, 1996.

Así, tomando en cuenta las categorías definidas, el diseño original del proyecto se entendió como la estrategia intencional. Además de valorar su pertinencia, coherencia interna y viabilidad, se analizó en qué medida sus elementos llegaron a implementarse de manera adecuada (es decir, se señaló la estrategia deliberada), cuáles no se desarrollaron (estrategia no ejecutada) y qué ajustes se introdujeron posteriormente frente a retos o situaciones que se enfrentaron durante la realización del proyecto (estrategias emergentes), indicando las razones de su incorporación. Estas distinciones permitieron separar las fallas por diseño inadecuado del sistema y aquéllas por problemas en la implantación y adopción de los diferentes elementos del proyecto. Aunado a lo anterior, la clasificación contribuyó también a capturar la lógica detrás de las decisiones tomadas a lo largo del tiempo, comprendiendo que toda intervención de cambio es un proceso complejo, con variables que se modifican constantemente y de forma imprevista.

Adicionalmente, la evaluación tiene como fundamento algunas ideas en torno al uso de las evaluaciones y la información de desempeño. Más que de un modelo, el trabajo parte en este caso de una tipología propia, cimentada a la luz de un enfoque racional y construida a partir de las propuestas de diferentes autores, entre quienes destacan Weiss (1998), Van Dooren, Bouckaert & Halligan (2010), Landry, Amara & Lamaru (2001) y Velasco Sánchez (2018). Estos autores arguyen que, además de su carácter instrumental, que propicia un aprovechamiento directo o inmediato en la toma de decisiones, la evidencia puede tener otros usos, de naturaleza simbólica o conceptual; por ejemplo, para el aprendizaje general, la modificación de comportamientos organizacionales o la persuasión política, por citar algunos (Velasco Sánchez, 2018, 114-115). A continuación, se ponen de relieve los tipos más relevantes para esta evaluación:

- a) *Modificaciones directas al programa o política pública*: este tipo parte de una racionalidad instrumental fuerte, en el cual los cambios en una política o una organización derivan casi en automático de la información de desempeño obtenida;
- b) *Punto de partida para diálogo e interpretación colectiva*: se fundamenta en una racionalidad instrumental débil, dando como resultado que la evidencia sea más un punto de referencia o elemento adicional a considerar, de un conjunto más amplio, para la toma de decisiones ejecutivas;
- c) *Cambio en patrones de comportamiento organizacional*: al igual que en el caso anterior, se orienta por una racionalidad instrumental débil, aunque en éste la influencia de la evidencia de desempeño se hace tangible más sobre las rutinas formales e informales, individuales y grupales, de la propia organización;
- d) *Persuasión de la valía de la propia organización*: este tipo nace de una racionalidad más bien simbólica, y tiene una connotación, las más de las veces, negativa o perversa, pues refiere a una simulación de mejoras en el rendimiento para justificar o enaltecer la existencia de la política o institución; y
- e) *Comprensión de situación o problema de política pública*: se cimenta en una racionalidad conceptual, lo que implica que la evidencia se usa ante todo para comprender una situación que una política o programa desea atender, si bien en ocasiones se toma más bien como un insumo latente a futuro.

El siguiente cuadro agrupa los tipos de uso antes mencionados:

CUADRO 1. TIPOS DE USOS DE LAS EVALUACIONES Y LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO

ENFOQUE RACIONAL				
INSTRUMENTAL FUERTE	INSTRUMENTAL DÉBIL		SIMBÓLICA	CONCEPTUAL
Modificaciones directas al programa o política pública (Aplicación directa)	Punto de partida para diálogo e interpretación colectiva (Referencia)	Cambio en patrones de comportamiento organizacional (Aplicación indirecta)	Persuasión de la valía de la propia organización (Aplicación política perversa)	Comprensión de situación o problema de política pública (Insumo latente)

Fuente: Elaboración propia, con base en Weiss (1998), Van Dooren, Bouckaert & Halligan (2010), Landry, Amara & Lamaru (2001) y Velasco Sánchez (2018).

Esta breve tipología contribuyó a detectar de forma más adecuada la aplicación potencial y real de la información generada por el proyecto, al igual que algunas de las motivaciones detrás de ello. A partir de ésta, se confirmó si los resultados servirán para transformar de manera directa el programa Prospera; si fungirán como punto de partida en discusiones posteriores tanto sobre su diseño como sobre su implantación o si contribuirán a reordenar el marco organizacional y producir cambios en la mentalidad de los actores involucrados; si se tomarán como un insumo de información más o si se aprovecharán para justificar decisiones políticas ya dadas. El reconocimiento de los usos permitió,

de igual manera, señalar y entender algunos de los factores atribuibles a ello, ya fueran controlables por la propia organización (internos) o ajenos a aquélla y supeditados a estructuras cambiantes o a contingencias diversas (externos).

Así, con este marco analítico de base, el trabajo se llevó a cabo utilizando técnicas de recolección de datos predominantemente cualitativas:

- *Revisión documental:* se examinaron aquellos insumos de información puestos a disposición por CLD, como reportes, presentaciones y resúmenes de acciones, entre otros documentos, para identificar las líneas de acción planeadas, desarrolladas y emergentes. La revisión de estos materiales permitió además detectar en un primer momento fortalezas, debilidades, oportunidades y obstáculos diversos, así como aprendizajes, relacionados con el desarrollo del proceso;
- *Entrevistas semiestructuradas:* se planteó realizar doce entrevistas semiestructuradas (ver Anexos 1 a 4) con personas de CLD, WWB, BIT, CEDN, Prospera y BANSEFI, para obtener datos de primera mano sobre la estrategia intencional, deliberada y emergentes, así como a la aplicación esperada de los resultados y las sinergias y barreras experimentadas durante su desarrollo. La información derivada en este caso se trianguló con los datos obtenidos de la revisión documental para validar así los argumentos y el análisis aquí expuestos.

Conviene destacar en torno a este último punto que, de las doce entrevistas planeadas, únicamente se llevaron a cabo ocho. Este número final resultó de la aplicación del principio de saturación, toda vez que la información recabada por los distintos medios comenzó a repetirse, sin aportar nuevos elementos para el análisis. De esta manera, y de común acuerdo con Centro Latam Digital, se tomó la decisión de no realizar las entrevistas restantes. Cabe destacar, sin embargo, que algunos actores no respondieron a las solicitudes de entrevista enviadas, o bien no pudieron contactarse dentro del plazo acordado. Así, si bien sus comentarios respecto al desarrollo del proyecto habrían favorecido una validación más rigurosa de los argumentos, su ausencia reveló una cierta desvinculación con el proyecto en la última etapa, en parte por el cumplimiento de las labores más significativas.¹ Algunos de estos elementos que se explorarán oportunamente en los apartados posteriores.

¹ El proceso de entrevistas se llevó a cabo en dos tiempos: en un primer momento, se recolectaron datos generales sobre las principales dimensiones evaluadas (desempeño, coordinación interinstitucional, uso de la evidencia derivada del proyecto), mientras que, en un segundo, se validó la información y los hallazgos centrales. En ambos casos, se contó con la colaboración del equipo de Centro Latam Digital y de las personas que integraron la CEDN durante la implementación del proyecto. Sin embargo, debe señalarse la falta de informantes de Prospera y BANSEFI de este proceso. Aunque sus comentarios hubieran dado nueva luz sobre algunas dimensiones evaluadas, los cambios administrativos recientes impidieron entablar contacto con estas partes y, más aún, con personas con suficientes conocimientos al respecto. Aunado a ello, tampoco se contó con la participación de WWB y BIT para este proceso de evaluación, producto de ciertas dificultades administrativas de ambas organizaciones. Al respecto, véase Anexo 1.

VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROYECTO

La presente sección desarrolla una evaluación de diseño del proyecto, esto es, una valoración sobre los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula. Para ello, se revisa la pertinencia o adecuación de la propuesta de intervención respecto a lo que se busca modificar (si la solución es lógica y atiende efectivamente al problema), la coherencia interna o la adecuación de recursos y actividades con metas y objetivos (si las acciones contempladas son las correctas para conseguir lo que se desea) y la viabilidad o probabilidad de éxito del proyecto en el marco de condiciones determinadas. En otras palabras, los párrafos siguientes procuran valorar en qué consistió el proyecto, qué metas y objetivos se trazaron, cuáles fueron las líneas de acción principales que se diseñaron; comprobar si la realización de una acción determinada conlleva a un resultado esperado y si se cuenta con los recursos suficientes para ello, tanto de financiamiento como organizacionales, y confirmar si el contexto era el más adecuado para su desarrollo.

Por principio, Prospera es uno de los programas de transferencias condicionadas más grandes del mundo. El objetivo de Prospera Digital consistía en migrar a las mujeres beneficiarias del programa a la banca digital. En este sentido, el objetivo general del proyecto fue producir investigación de alta calidad, que permitiera identificar las oportunidades para una integración exitosa de los servicios financieros digitales, así como reconocer las barreras de entrada potenciales y las implicaciones a largo plazo de esa migración (Mayne Davó, 2019, 4). En pocas palabras, los objetivos fueron, primero, realizar una investigación rigurosa y dar recomendaciones basadas en evidencia para alcanzar una transición exitosa a banca digital; segundo, diseñar e implementar una evaluación rigurosa para medir el impacto del proyecto piloto y dar recomendaciones con base en los resultados; y tercero, diseñar una ruta de trabajo para escalar de forma exitosa el proyecto a todo el universo de beneficiarias.

Las líneas de acción que se diseñaron para cumplir estos tres objetivos fueron las siguientes (“Copy of Proposal”, 2016, 9):

1. Crear un cronograma de trabajo para la Oficina de la Presidencia que señale lo siguiente:
 - a) Oportunidades para extender los servicios financieros digitales a áreas no cubiertas por BANSEFI, en colaboración con el sector tecnológico financiero y la banca comercial.
 - b) Regulación financiera y obstáculos técnicos para la implementación y escalamiento del programa piloto.
 - c) Esquemas de actuación atractivos que involucren a compañías de telecomunicaciones clave en la provisión de datos y equipo necesario para implementar Prospera Digital.
 - d) Oportunidades y barreras potenciales para la adopción y uso de herramientas digitales y pago mediante aplicaciones móviles por parte de los beneficiarios y comerciantes locales.
2. Diseñar una metodología de evaluación rigurosa, basada en trabajo de campo cuantitativo y cualitativo llevado a cabo por DIRSI y Qué Funciona para el Desarrollo. Para ello, se desarrollarán diversas labores pre-piloto antes de entregar la metodología final, las cuales incluyen el análisis

- de varios aspectos operativos, entre los que destacan: examen de la experiencia del usuario en el manejo de la aplicación de banca móvil; ensayo sobre procesos de incorporación de beneficiarios; diseño de módulos de capacitación sobre servicios financieros digitales; encuestas con beneficiarios para detectar sus comportamientos de gasto; y encuestas a comercios para conocer su opinión sobre la posibilidad de aceptar diferentes mecanismos de pago digital.
3. Apoyar a la Oficina de la Presidencia en el diseño e implementación del proyecto piloto, llevando a cabo las siguientes actividades de investigación y evaluación:
 - a) Selección de la muestra de localidades elegibles para el piloto;
 - b) Implementación de una encuesta de línea base antes del lanzamiento de la intervención del piloto, tanto en las localidades de tratamiento como en las de control;
 - c) Desarrollo de la evaluación del piloto, usando para ello un ensayo de control aleatorio;
 - d) Durante el piloto, obtención y examen de datos administrativos (activación de cuentas, usuarios activos, datos de transacciones) de BANSEFI, concernientes al uso de servicios financieros por parte de participantes del piloto, para sugerir ajustes a la intervención;
 - e) Realización de actividades de respuesta rápida para asegurar la inclusión de los ajustes necesarios en ensayos, instrumentos de evaluación e indicadores de impacto, si así lo requirieran;
 - f) Implementación de una encuesta de línea de fin (Q4 2017);
 - g) Apoyo adicional en investigación y evaluación a la Oficina de la Presidencia para llevar a cabo actividades de escalamiento del programa durante la primera mitad de 2018.
 4. Auspiciar un evento público con aquellos líderes de las instituciones públicas involucradas en Prospera, incluidas SEDESOL, la Oficina de la Presidencia, PROSPERA, SHCP, SCT y BANSEFI, con la intención de anunciar el lanzamiento del piloto de Prospera Digital en el primer semestre de 2017.
 5. Documentación de la implementación del programa piloto por medio de artículos, estudios de caso, reportes escritos y diversos contenidos multimedia, entre otros.

La justificación para la migración a sistema abierto de recepción de pagos se basa en el servicio, dado que reduce los costos de transacción y potencialmente puede brindarse una mejor atención (Entrevista a Eduardo Clark, 2019). La migración a banca digital o móvil tiene múltiples beneficios potenciales. En primer lugar, se esperaría que esta migración reduzca, primero, el costo del programa y, segundo, los problemas de seguridad tanto de las beneficiarias como del gobierno, además de que permitiría un mayor número de transacciones económicas bajo mecanismos de economía formal. En conjunto, esto crearía una suerte de círculo virtuoso entre las beneficiarias, la inclusión financiera y digital junto a la economía formal. Sin embargo, esta hipótesis no está exenta de problemas. Para empezar, la mayoría de las beneficiarias de Prospera tienen poca o nula experiencia con servicios bancarios y cuentas de ahorro o crédito. Además, 75% de las 120,000 comunidades de Prospera carecen de un banco. Esto tiene como consecuencia que poco más de 80% de las beneficiarias vivan a más de cuatro kilómetros del banco más cercano, lo que se traduce en trayectos de más de media hora, que son costosos de realizar (“Copy of Proposal”, 2016, 6-8). Así, la transición a la banca digital tiene varios beneficios, pero no se puede llevar a cabo fácilmente, pues hay una falta de capacidades de las usuarias, así como de las instituciones involucradas.

La migración a la banca digital anticipó tres grandes beneficios, y el impacto en el bienestar de las beneficiarias se analizaría en tres áreas. El primer beneficio sería la mayor libertad para recolectar el dinero, que se mediría y evaluaría mediante dos variables: trabajo e ingreso. La primera variable se analizaría en horas laboradas y en el tipo de empleo, mientras que la segunda, en el ingreso tanto individual como familiar. El segundo beneficio sería que las beneficiarias utilizaran menos dinero en efectivo, y la transferencia estaría segura en la tarjeta de débito. Esto se evaluaría en el uso del tiempo, en particular aquel dedicado a actividades relacionadas con Prospera y el número de intentos de retiro, antes que la transferencia estuviera disponible. Por último, se buscaba un mayor beneficio con el sistema financiero, el cual se evaluaría mediante la satisfacción con el nuevo método de pago de Prospera Digital, en conjunto con la percepción de seguridad de las usuarias (Mayne Davó, 2019, 2-3).

Para que los beneficios fueran efectivos para las usuarias, era necesario que aprendieran a usar y aprovechar al máximo el nuevo sistema de pago. Por tal motivo, se planteó que las beneficiarias recibieran información respecto a la nueva modalidad de pagos, mediante una carta explicando los beneficios de la transición de efectivo a un esquema abierto; un folleto con ilustraciones, con mensajes sobre cómo usar un cajero automático, además de un tutorial y consejos para el ahorro y aprovechamiento de los beneficios que ofrecía la tarjeta, presentados y explicados por operadores de Prospera. Por último, se definió una campaña de mensajes de texto SMS para que recordaran fechas de depósito, ventajas del uso de tarjeta y consejos para el ahorro. Todo lo anterior buscó capacitar a las usuarias para obtener los beneficios del programa, lo que resultaba secuencialmente lógico para el éxito final de la intervención (Mayne Davó, 2019, 4; Entrevista a Alexis Cherem, 2019).

Así, el proyecto gravitó en torno a dos situaciones de distinta índole: por un lado, en la capacidad de Prospera Digital de llevar una transición exitosa y de capacitar a las beneficiarias y, por el otro, en la disposición y capacidad de las beneficiarias de comprender los beneficios de la banca móvil. Con base en la información recabada, se puede deducir que el diseño sobreestimó hasta cierto punto las capacidades de las instituciones operadoras para esta transición (como se observará con más precisión en el análisis del proceso), así como sus necesidades y las de la población beneficiaria, que si bien mostró interés por el aspecto informativo del proyecto, en especial el conocimiento de las fechas de depósito vía SMS, no exhibió el mismo entusiasmo hacia el nuevo esquema de pagos (Entrevista a Eduardo Clark, 2019). A pesar de ello, y desde el punto de vista de la planeación, la intervención en las usuarias tuvo lógica y coherencia entre lo que se planteó, la forma en que se iba evaluar y los posibles efectos en el corto y mediano plazo. Si bien los primeros datos obtenidos no han sido del todo concluyentes (este aspecto se pone de relieve en la siguiente sección), es posible vislumbrar que el objetivo inicial y el principio de acción eran adecuados.

Con respecto a la coherencia interna del proyecto, esto es, a la correspondencia y suficiencia entre los recursos disponibles y las acciones planteadas, se contó con el financiamiento de una serie de organizaciones internacionales, principalmente IDRC, pero también de la Oficina de la Presidencia de la República. Estos insumos eran suficientes para llevar a buen término las actividades planeadas

del proyecto. En especial, cabe destacar que una parte sustancial del presupuesto planteado cubriría las necesidades de trabajo de campo, entre ellas el levantamiento de encuestas de línea de base y de salida, las cuales proporcionarían datos suficientes para contrastar y medir los efectos generales de la intervención. Así, este financiamiento resultaba adecuado y permitía la implementación de las acciones diseñadas con pocas o nulas limitaciones en este sentido (Mayne Davó, 2018, Anexo Presupuestario). Más adelante se observará que, debido a la existencia de ciertas dificultades externas a CLD, aunque también algunas internas, el alcance de diversas actividades se modificó durante la implementación de la intervención, lo que llevó a la presentación de ajustes e, incluso, a la generación de remanentes.

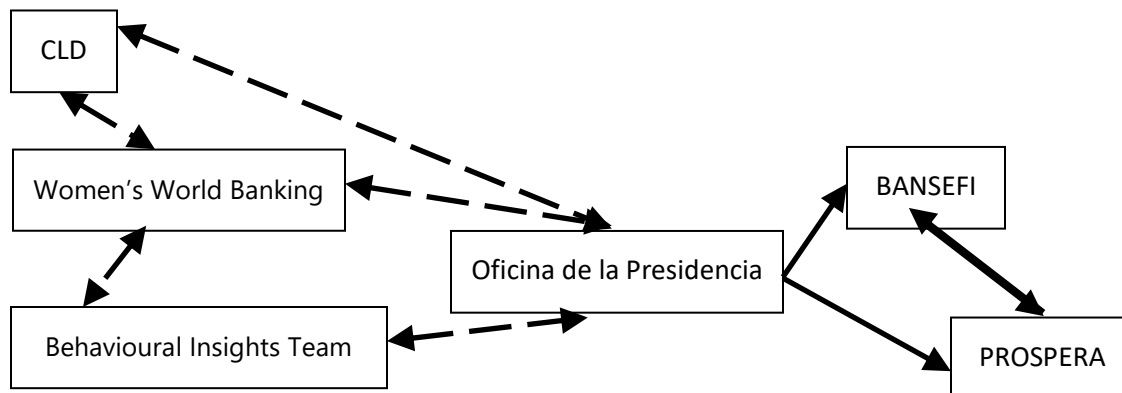
Adicionalmente, el proyecto contaba con la participación de diferentes actores para su realización: por un lado, Prospera y BANSEFI, como parte operadoras del piloto, y por el otro, WWB y BIT, como aliados de investigación. Con respecto a los primeros dos, Prospera y BANSEFI funcionaban como un binomio indisoluble, debido a la existencia de un acuerdo o entendimiento intersecretarial que se fincó en la Ley General de Desarrollo Social y en la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, así como en las Reglas de Operación de Prospera, Programa de Inclusión Social, por el que la institución de banca funge como el único organismo liquidador para la entrega de recursos monetarios del programa. Esto es, BANSEFI es el agente que dispone de los apoyos a los beneficiarios, mediante entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas personalizadas.² Cabe destacar que, según la información recabada de entrevistas, la relación entre BANSEFI y Prospera no era la mejor, caracterizada principalmente por desacuerdos a nivel operativo y por una comunicación poco eficiente; sin embargo, debía acatarse por el diseño institucional definido por la normatividad (Entrevista a Gloria Mayne, 2019; Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Alexis Cherem, 2019). Sin duda, la codependencia operativa sin una buena relación planteaba, de entrada, limitaciones de eficiencia y comunicación.

Por su parte, CLD, WWB y BIT representaban el cuerpo de investigación, análisis y trabajo de campo central que, dada su naturaleza académico-social (una suerte de tercer sector), no sólo brindaba un enfoque distinto a aquél del gobierno, sino que garantizaba una participación imparcial, capaz de complementar –y hasta blindar– las acciones implementadas (Entrevista a Alexis Cherem, 2019). La existencia de sinergias oportunas en torno a los temas de interés y objetivos compartidos –aunque con agendas propias–, además, permitiría en principio una buena coordinación y el entendimiento

² Este mecanismo de gestión se acordó, además, en negociaciones de la Coordinación Nacional de Prospera, con el objeto de compensar adecuadamente los costos a BANSEFI (Entrevista a Eduardo Clark, 2019). Para un análisis más detallado al respecto, véase Ley General de Desarrollo Social, Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, y “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016”, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2015, en especial el apartado 4.3 de dicho documento que establece que “Las instituciones liquidadoras son organismos especializados en la entrega de recursos monetarios, que garantizan la cobertura y seguridad del procedimiento y proporcionan la comprobación de las entregas con la oportunidad y el detalle requeridos” y que “La Coordinación Nacional será la responsable de contratar a las instituciones liquidadoras y de dar seguimiento a la prestación del servicio para la entrega de los apoyos a los beneficiarios (p. 33).

de las funciones de cada ente (Entrevista a Ania Calderón, 2019). Así, CLD tenía por objetivo diseñar la evaluación de impacto, informar y analizar la muestra de la evaluación y, con base en ello, dar las recomendaciones a la transición digital. Mientras tanto, WWB tenía por función diseñar los materiales y de mensajes para facilitar la transición y adoptar los beneficios del nuevo sistema. Por último, BIT apoyó en el diseño de los mensajes SMS, planeó intervenciones sobre cuándo se enviarían y con qué frecuencia, y analizaría cambios en el comportamiento de las beneficiarias. Por lo anterior se puede concluir que los actores tenían clara su función en el proyecto (Mayne Davó, 2019, 5-6). Conviene mencionar, sin embargo, que el proyecto dependía mucho del papel de Presidencia, de modo que cualquier cambio que afectara su estructura y comportamiento organizacional repercutiría de forma directa sobre el desarrollo del proyecto (la evaluación de procesos y, más aún, de la coordinación interinstitucional examinan más a fondo estos aspectos) (Entrevista a Judith Mariscal, 2019). Este aspecto puede apreciarse mejor en el siguiente esquema:

FIGURA 2. MECANISMO DE COORDINACIÓN DISEÑADO PARA PROSPERA DIGITAL FASE II



Fuente: Elaboración propia, con base en datos recabados de entrevistas y en "Copy of Proposal: Prospera Digital Phase II: Financial Inclusion for Low-Income Women in Mexico", Application for an IDRC Research Grant, México, 2016.

De esta manera, es posible argüir que el diseño general del proyecto fue apropiado pues no sólo había una correspondencia entre los objetivos definidos (algo sobredimensionados) y las acciones planteadas para lograrlos, sino también una suficiencia de recursos (financieros y organizacionales) y un escenario adecuado para llevarlo a cabo. Desde luego, se debe apuntar que la intervención dependía directamente de la existencia o buen funcionamiento de algunos aspectos. Por un lado, las capacidades técnicas de las instituciones operadoras eran indispensables para llevar a cabo una transición exitosa y capacitar a las beneficiarias de manera suficiente. Por otra parte, el proyecto también dependía de la apertura y disposición de las beneficiarias de comprender los beneficios de la banca móvil. Además de esto, el papel protagónico de la CEDN planteaba una dificultad latente: cualquier cambio que afectara su estructura y comportamiento organizacional repercutiría de forma directa sobre el desarrollo del proyecto. Como se podrá observar en la siguiente sección, algunas de estas condiciones no se cumplieron adecuadamente, lo que planteó diversas adversidades para la intervención.

VALORACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

Una vez establecidos el diseño general y las estrategias intencionales del proyecto, en esta sección se evalúan el grado y la forma de cumplimiento de las actividades y los procesos planeados, así como también el alcance de los resultados esperados en función de los objetivos definidos. En este caso, además de confirmar o no su consecución, se identifican las fuerzas que facilitaron u obstaculizaron el desempeño en la actuación, ya sean aspectos bajo el control de los responsables o variables de contexto imprevisibles, con el fin de obtener una imagen más completa al respecto. Las categorías establecidas en el marco analítico expuesto permitieron reconocer de manera más precisa las fallas por problemas en la implantación de los elementos del proyecto, tanto organizacionales como individuales. Así, este análisis se pone de relieve en el primer subapartado, mientras que en los dos restantes se exploran otras dimensiones del desempeño, en especial la relación que CLD tuvo con los actores involucrados en la intervención y la utilidad o forma como se prevé aprovechar los resultados obtenidos, partiendo para ello de las percepciones de los participantes y de la tipología diseñada.

A. EFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROPÓSITOS

Como se observó en la sección anterior, Prospera Digital Fase II tuvo como objetivo central generar una investigación de calidad que proporcionara recomendaciones a la CEDN para diseñar, mejorar y escalar el programa Prospera, en especial con respecto a la distribución de los apoyos por medios digitales. Más aún, se establecieron como propósitos específicos los siguientes (“Copy of Proposal”, 2016, 9):

1. Proporcionar liderazgo en investigación y proveer recomendaciones basadas en evidencia a la Oficina de la Presidencia para extender el alcance de los servicios financieros digitales, integrar servicios financieros externos y redes móviles, y señalar oportunidades potenciales para la regulación financiera y barreras para la implementación a largo plazo del programa;
2. Encabezar el diseño y la implementación de una metodología de evaluación rigurosa que mida los impactos del programa piloto, y presentar recomendaciones al respecto a la Oficina de la Presidencia de la República para escalar efectivamente la intervención; y
3. Apoyar a la Oficina de la Presidencia en el diseño e implementación inicial de la versión escalada de Prospera Digital.

Para alcanzar estas metas, se diseñó un conjunto de cinco estrategias intencionales a ejecutar por Centro Latam Digital, en colaboración con la CEDN, WWB y BIT, integrantes del consorcio de trabajo del proyecto, así como con Prospera y BANSEFI, en especial para la parte operativa del programa. A continuación, se analiza cada estrategia y se detecta si se cumplió o no, cómo fue el proceso que se siguió y qué factores facilitaron u obstaculizaron su desempeño. Para mayor comodidad, se anotan los puntos más relevantes en un recuadro por estrategia, seguido de una explicación más a fondo sobre estos aspectos (“Copy of Proposal”, 2016, 9-11).

ESTRATEGIA #1

ESTRATEGIA INTENCIONAL	ESTRATEGIA DELIBERADA	ESTRATEGIA NO EJECUTADA	ESTRATEGIAS EMERGENTES
<p>Crear un cronograma de trabajo para la Oficina de la Presidencia que señale lo siguiente:</p> <p>A. Oportunidades para extender los servicios financieros digitales a áreas no cubiertas por BANSEFI, en colaboración con el sector tecnológico financiero y la banca comercial.</p> <p>B. Regulación financiera y obstáculos técnicos para la implementación y escalamiento del programa piloto.</p> <p>C. Esquemas de actuación atractivos que involucren a compañías de telecomunicaciones clave en la provisión de datos y equipo necesario para implementar Prospera Digital.</p> <p>D. Oportunidades y barreras potenciales para la adopción y uso de herramientas digitales y pago mediante aplicaciones móviles por parte de los beneficiarios y comerciantes locales.</p>	<p>Se diseñó un cronograma de trabajo para la CEDN que señalaba necesidades básicas para migrar a personas beneficiarias de un sistema cerrado de recepción de transferencias condicionadas a uno abierto. Este cronograma indicó también obstáculos técnicos y barreras potenciales para la adopción y uso de esquemas de pagos electrónicos, así como también tareas iniciales de análisis y capacitación de la población objetivo.</p>	<p>Aunque se apuntaron las oportunidades y esquemas de actuación para incorporar servicios financieros digitales externos a BANSEFI y compañías de telecomunicación para el diseño de aplicaciones móviles, la existencia del acuerdo o entendimiento intersecretarial y el monopolio de BANSEFI en la administración de los recursos limitó de inicio este aspecto, por lo que estas recomendaciones se relegaron a un segundo plano, quizá como posibilidad a muy largo plazo.</p>	<p>Se adaptó el cronograma a la estrategia central del piloto, que consistiría en la migración de cuentas a canal abierto y la medición de los efectos de esta acción.</p>

La primera estrategia se llevó a cabo casi en la misma manera que la establecida originalmente. En general, se diseñó un cronograma o ruta de trabajo para la CEDN que señalaba aquellas necesidades básicas a atender para migrar efectivamente a las personas beneficiarias del programa Prospera de un sistema cerrado de recepción de transferencias condicionadas a uno abierto; esto es, pasar de la entrega de fondos en efectivo a su depósito en una cuenta asociada con una tarjeta de débito. Este cronograma señalaba acciones como el análisis de la población objetivo para reconocer diferentes aspectos de ésta, entre ellos sus comportamientos financieros y su conocimiento de herramientas digitales, y el desarrollo de materiales de capacitación para asegurar esta transición. Aunado a ello, también se indicaron los obstáculos técnicos y las barreras potenciales para la adopción y el uso de esquemas de pagos electrónicos, especialmente con miras a largo plazo, una vez que se decidiera el escalamiento de la intervención. Así, el cronograma se dio a conocer ante la CEDN de la Oficina de la Presidencia de la República aproximadamente en el tercer trimestre de 2017 (Entrevista a Gloria Mayne, 2019).

Si bien la estrategia intencional contempló, además, que el plan de trabajo señalara oportunidades y esquemas de actuación para introducir servicios financieros externos a BANSEFI y compañías de telecomunicación para el diseño de aplicaciones móviles que acompañaran la nueva modalidad de pagos, ello no se materializó de la forma esperada. En este caso, Centro Latam sí planteó una serie de propuestas al respecto; sin embargo, la existencia del acuerdo intersecretarial por el que BANSEFI es el agente que dispone de los apoyos a los beneficiarios, mediante entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas personalizadas y, por ende, de su monopolio en la administración de los recursos limitó de inicio este aspecto, lo que llevó a que esas recomendaciones de acción se desestimaran o se relegaran a un segundo plano (BANSEFI sería el único capaz de tomar la decisión al respecto), quizá como parte de una transición a muy largo plazo (Entrevista a Gloria Mayne, 2019; Entrevista a Judith Mariscal, 2019; Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019). De este modo, la estrategia no ejecutada se debió, por un lado, al alcance tan amplio del propósito establecido y, por otro, a la existencia de un factor restrictivo –el acuerdo intersecretarial (véase Nota 1), con probabilidades bajas de modificación– que limitaba de entrada la acción y la introducción de operadores externos al gobierno (compañías de telecomunicación y bancos ajenos a BANSEFI), los que requerirían de una regulación adecuada para su intervención (Entrevista a Susan Parker, 2019; Entrevista a Eduardo Clark, 2019).

Tomando en cuenta lo anterior, la única estrategia emergente desarrollada fue el replanteamiento de los alcances originales del proyecto, para ajustarse a las necesidades y realidades operativas de Prospera y, más aún, de BANSEFI que se detectaron sobre la marcha (Entrevista a Eduardo Clark, 2019). En adelante, la estrategia se centraría en la migración de las beneficiarias de un canal cerrado a uno abierto, la realización de actividades de análisis y trabajo de campo para su preparación y el análisis de los efectos. Por demás, la intervención ya no buscaría la introducción de servicios financieros externos a BANSEFI y compañías de telecomunicación para el diseño de aplicaciones móviles que acompañaran la nueva modalidad de pagos. Así, puesto que la estrategia ejecutada no presentó brechas significativas con la intencional, ya que el único elemento desestimado lo conformaron los señalamientos de oportunidades para incluir en la intervención a compañías de telecomunicación y bancos comerciales, es factible argüir que Centro Latam cumplió de manera óptima y suficiente con este punto, a pesar del obstáculo externo antes planteado.

ESTRATEGIA #2

ESTRATEGIA INTENCIONAL	ESTRATEGIA DELIBERADA	ESTRATEGIA NO EJECUTADA	ESTRATEGIAS EMERGENTES
Diseñar una metodología de evaluación rigurosa, basada en trabajo de campo cuantitativo y cualitativo llevado a cabo por DIRSI y Qué Funciona para el Desarrollo. Para ello, se desarrollarán diversas labores pre-piloto antes de entregar la metodología final, las	Se diseñó la metodología de evaluación, con base en una serie de insumos de información y variables analizadas que se obtuvieron del trabajo de campo realizado por CLD, WWB y BIT. Al respecto, el consorcio de trabajo formado por estas organizaciones, y por la CEDN,	Aunque se diseñó y se planteó el uso de una aplicación <i>mockup</i> de banca móvil, las dificultades técnicas que exhibió BANSEFI para su uso dificultaron su lanzamiento, por lo que se descartó a largo plazo este elemento.	N/A

<p>cuales incluyen el análisis de varios aspectos operativos, entre los que destacan: examen de la experiencia del usuario en el manejo de la aplicación de banca móvil; ensayo sobre procesos de incorporación de beneficiarios; diseño de módulos de capacitación sobre servicios financieros digitales; encuestas con beneficiarios para detectar sus comportamientos de gasto; y encuestas a comercios para conocer su opinión sobre la posibilidad de aceptar diferentes mecanismos de pago digital.</p>	<p>llevó a cabo las labores de observación de la experiencia de los usuarios en el manejo de dispositivos móviles y aplicaciones, análisis de oportunidades para la incorporación de beneficiarios a un nuevo esquema de pagos electrónico y levantamiento de encuestas para conocer los comportamientos financieros de las personas. Además, junto con WWB, se realizó un estudio sobre una red de comercios (entre ellos las tiendas Yastás) para medir su opinión sobre la posibilidad de aceptar transacciones electrónicas y digitales. Finalmente, junto con BIT, se diseñaron materiales para capacitar a las beneficiarias, vía módulos presenciales y mensajes SMS, en la nueva modalidad de pago y los servicios financieros a su disposición.</p>		
---	--	--	--

Similar al caso anterior, la diferencia entre la segunda estrategia intencional y aquella efectivamente ejecutada fue mínima. CLD diseñó una metodología de evaluación rigurosa del programa piloto, con base en un conjunto de insumos de información obtenidos del trabajo de campo realizado con WWB y Qué Funciona para el Desarrollo en el segundo trimestre de 2017, así como también del análisis de datos adicionales recabados en los últimos meses del año (Entrevista a Judith Mariscal, 2019). Para complementar y fortalecer este diseño, el consorcio de trabajo, integrado por Centro Latam, WWB, BIT y la CEDN, desarrolló además tareas de observación de la experiencia de las beneficiarias objetivo con el manejo de dispositivos móviles y de levantamiento de encuestas para conocer a grandes rasgos el comportamiento de las personas respecto a sus hábitos financieros (Entrevista a Susan Parker, 2019). Como indica el Reporte Técnico Final, la información se obtuvo a partir de entrevistas con beneficiarias de entre 20 y 50 años de edad, de cuatro localidades seleccionadas para el piloto en el estado de Tabasco, lo que derivó en una mejor comprensión del uso de los apoyos recibidos por Prospera, sus percepciones sobre distintos canales financieros y su disposición por aprovechar los medios digitales a su alcance (Mayne Davó, 2019, Anexo A).

Otro elemento necesario para la integración de la metodología de evaluación fue el conocimiento sobre el ecosistema financiero creado para impulsar el aprovechamiento de los servicios y del nuevo esquema de pagos. En general, estos datos se obtuvieron a partir de la investigación de campo del segundo trimestre de 2017, coordinada con BIT, que puso de relieve el comportamiento de una red de comercios (predominantemente formado por las tiendas Yastás) sobre la posibilidad de facilitar un esquema de transacciones electrónicas y digitales a las beneficiarias del programa (DIRSI, 2017, 2-3). Aunado a lo anterior, en colaboración con WWB, se diseñaron materiales para capacitar a las

personas sobre las nuevas modalidades de pago y el aprovechamiento de los servicios financieros a su alcance, entre ellos la capacidad de hacer retiros de efectivo, con la tarjeta de BANSEFI, en las tiendas Yastás. En este caso, aproximadamente 19 mil mujeres recibieron esta instrucción, vía módulos de aprendizaje presenciales, de las cuales se seleccionó a la mitad como grupo de tratamiento –que obtendría más datos sobre los servicios ofrecidos por Yastás– para medir los efectos finales de esta acción (Mayne Davó, 2019, Anexo A).

En general, el único aspecto no ejecutado de la estrategia intencional fue la observación del manejo de la aplicación de banca móvil por parte de las beneficiarias, principalmente porque esta última no se implementó. Aunque Centro Latam diseñó y planteó el uso de una aplicación *mockup* de banca, el acuerdo intersecretarial antes referido (véase Nota 1 y el análisis de la estrategia #1), así como un conjunto de dificultades técnicas exhibidas por BANSEFI, entre ellas la falta de infraestructura digital para la operación, dificultaron en buena medida su adopción y lanzamiento, por lo que el elemento se descartó luego de un periodo largo de negociaciones que se extendió hasta el último trimestre de 2017 (Entrevista a Gloria Mayne, 2019; Entrevista a Alexis Cherem, 2019; Entrevista a Eduardo Clark, 2019; Mayne Davó, 2019, 11). A pesar de ello, y dado que la estrategia ejecutada final no mostró brechas significativas con la intencional, es posible establecer que la organización satisfizo adecuada y óptimamente las metas definidas para este punto, toda vez que se obtuvieron los insumos de información necesarios para la construcción de la metodología de evaluación final del proyecto.

ESTRATEGIA #3

ESTRATEGIA INTENCIONAL	ESTRATEGIA DELIBERADA	ESTRATEGIA NO EJECUTADA	ESTRATEGIAS EMERGENTES
<p>Apoyar a la Oficina de la Presidencia en el diseño e implementación del proyecto piloto, llevando a cabo las siguientes actividades de investigación y evaluación:</p> <p>A. Selección de la muestra de localidades elegibles para el piloto.</p>	<p>Se seleccionó una muestra de aproximadamente 300 mil familias en 39 localidades de 23 entidades federativas para llevar a cabo la migración de cuentas.</p>	N/A	<p>Dados los retrasos del proyecto por dificultades técnicas y desinterés de BANSEFI, así como por los sismos acaecidos en 2017, el lanzamiento del piloto se pospuso hasta 2018. Sin embargo, debido a que la medición de los efectos de la intervención requería por lo menos de tres ciclos de pagos y a que la veda electoral interferiría con el programa, se diseñó una primera migración de baja escala entre febrero y marzo de 2018 y una segunda, más grande, entre agosto y octubre del mismo año. De este modo, se seleccionó adicionalmente una submuestra de 15,905 familias que migrarían a canal abierto durante los meses de febrero y marzo.</p>
<p>B. Implementación de una encuesta de línea base</p>	<p>Se llevó a cabo una encuesta de línea base para conocer el</p>	N/A	N/A

	antes del lanzamiento de la intervención del piloto, tanto en las localidades de tratamiento como en las de control.	comportamiento de las variables de interés del experimento, entre ellas el uso de los servicios financieros digitales y los comportamientos de aprovechamiento y ahorro de los fondos recibidos del programa, principalmente.		
C.	Desarrollo de la evaluación del piloto, usando para ello un ensayo de control aleatorio.	Se desarrolló la evaluación del piloto de acuerdo a los estándares propuestos.	N/A	La evaluación del piloto se alargó debido a los retrasos que hubo para su implementación, en especial debido a factores fuera del control de CLD.
D.	Durante el piloto, obtención y examen de datos administrativos (activación de cuentas, usuarios activos, datos de transacciones) de BANSEFI, concernientes al uso de servicios financieros por parte de participantes del piloto, para sugerir ajustes a la intervención.	Se obtuvieron y examinaron algunos datos concernientes al uso de los servicios financieros proporcionados por BANSEFI por parte de la población que había migrado al nuevo esquema de pago. A partir de ello, se sugirieron los ajustes pertinentes, en especial sobre los materiales de aviso (cartas) de transición al modelo de pago electrónico y sobre los mensajes SMS.	BANSEFI compartió a destiempo sólo ciertos datos sobre activación de cuentas, transacciones y usuarios, mientras que otros los omitió por completo. Esto se debió, nuevamente, a las deficiencias técnico-administrativas que presentaba y al bajo nivel de interés sobre el proyecto en general.	N/A
E.	Realización de actividades de respuesta rápida para asegurar la inclusión de los ajustes necesarios en ensayos, instrumentos de evaluación e indicadores de impacto, si así lo requirieran.	En conjunto con WWB y BIT, se llevaron a cabo las actividades de respuesta rápida necesarias para ajustar la metodología de la evaluación y la mejora de los materiales usados para dar a conocer a la población el nuevo esquema de pago y capacitarla al respecto.	N/A	N/A
F.	Implementación de una encuesta para la obtención de datos de salida (Q4 2017).	Se implementó una encuesta para la obtención de datos de salida que permitirían analizar los efectos de la intervención. CLD contrató a Olivares Plata Consultores para llevar a cabo esta labor.	Por los retrasos ya aludidos, la encuesta no se llevó a cabo en el último trimestre de 2017.	El levantamiento de la encuesta sólo fue posible hasta principios de 2019, una vez que los ciclos de pago se habían completado.
G.	Apoyo adicional en investigación y evaluación a la Oficina de la Presidencia para llevar a cabo actividades de escalamiento del programa durante la primera mitad de 2018.	N/A	Aunque se investigó al respecto, no se llevaron a cabo actividades adicionales de escalamiento sobre todo porque, al finalizar la migración del piloto, se había dado un cambio de administración (que no compartía los mismos objetivos) y la labor dejó de ser pertinente y estratégica.	N/A

La tercera estrategia fue la más comprensiva, pues abarcó un conjunto de elementos inmediatos a la migración hacia un sistema abierto y su valoración. Sin embargo, antes de explorar su desempeño,

es menester destacar que el piloto no siguió una ruta convencional, como se había diseñado al inicio del proyecto. Como ya se ha anotado antes, la relación con BANSEFI fue complicada toda vez que la institución exhibió no sólo dificultades técnico-administrativas para implementar algunos de los aspectos planteados para la intervención (como la aplicación *mockup* de banca), sino también un nivel de interés bajo en este esfuerzo, magnificado por los cambios de personal estratégico y de alto nivel durante el último tercio del sexenio (los factores se analizan en el siguiente subapartado), lo que retrasó inicialmente las labores durante parte de 2017. Aunado a ello, en septiembre de ese año, México sufrió dos sismos catastróficos que impactaron negativamente sobre la población y, por ende, requirieron la atención de las autoridades para atender a las víctimas. Esto provocó que, durante varias semanas, Prospera Digital quedara en una suerte de parálisis, la cual finalmente se resolvió en los últimos meses del año, una vez que la emergencia se sorteó (Entrevista a Gloria Mayne, 2019; Entrevista a Judith Mariscal, 2019; Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019).

A partir de una serie de negociaciones entre personas responsables del proyecto, la CEDN, Prospera y BANSEFI, se acordó que la transición a un esquema de pagos abierto se llevaría a cabo durante los primeros meses de 2018 (Mayne Davó, 2019, 6-7). Sin embargo, debido a que la medición de los efectos de la intervención requería por lo menos de dos ciclos de pagos y a que el proceso electoral interferiría con el programa (por ley, se plantea una veda sobre las políticas sociales de Estado en el transcurso de la contienda), se diseñó una primera migración de baja escala entre febrero y marzo de 2018 y una segunda, más grande, entre agosto y octubre del mismo año. Con esta fragmentación, Centro Latam procuró que la evidencia obtenida de la evaluación general fuera significativa y concluyente sobre las variables seleccionadas de análisis, esto es, el uso de los servicios financieros digitales y los comportamientos de aprovechamiento y ahorro de los fondos recibidos del programa, así como los costos de tiempo de este nuevo esquema para las beneficiarias, principalmente (Márquez-Padilla & Parker, 2019, 1-2; Entrevista a Susan Parker, 2019). Si bien no fue el camino ideal, fue la vía que favoreció obtener los resultados más convenientes en vista de las dificultades experimentadas (Entrevista a Fernanda Márquez, 2019).

Tomando en cuenta este contexto, es posible argüir que la organización cumplió satisfactoriamente –a excepción de un punto– con los elementos contenidos en la estrategia intencional. Primero, se logró seleccionar una muestra de aproximadamente 300 mil familias en 39 localidades de 23 estados de la República para llevar a cabo la migración de cuentas. Dada la fragmentación del experimento y la incapacidad técnica de Prospera y BANSEFI de transitar a un grupo tan grande de personas al sistema abierto antes del proceso electoral, se eligió además una submuestra de 15,905 familias del *pool* original que pasarían a un esquema de pago por transferencia electrónica durante los meses de febrero y marzo. Por su parte, el conjunto original migraría durante la intervención más grande, esto es, la de los meses de agosto y octubre (Mayne Davó, 2019, 12; Entrevista a Ania Calderón, 2019). Así, si bien técnicamente se seleccionaron dos muestras para la implementación del piloto – un conjunto y un subconjunto –, esta acción se ejecutó de forma eficiente y cercana a la planeación original en general.

Segundo, se realizó una encuesta de línea base para conocer el comportamiento de las variables de interés del experimento, entre ellas la frecuencia de uso de los servicios financieros digitales puestos al alcance de las beneficiarias, los costos de tiempo y de recursos para la obtención de los apoyos y la satisfacción general con el nuevo esquema de transferencia electrónica, entre las más destacadas. Para este punto, la colaboración con WWB fue determinante, pues su trabajo oportuno y de calidad permitió obtener datos suficientes en tiempo y forma que sirvieron para contrastar, ya en la última etapa del proyecto, los resultados finales de la intervención (Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019). Además, la información fue estratégica para el desarrollo de ajustes por parte del consorcio de trabajo sobre las acciones complementarias y materiales de apoyo (carta de transición a beneficiarias, mensajes de aviso y capacitación) para la migración de mayor escala, misma que sucedería en los meses de agosto y octubre de 2018, como ya se apuntó (Mayne Davó, 2019, Anexo C).

Tercero, se desarrolló la evaluación del piloto de acuerdo a los estándares diseñados, aunque ésta se prolongó debido a los retrasos en su implementación, en especial por factores externos fuera del control de Centro Latam (se han anotado ya en párrafos anteriores). La evaluación incluyó no sólo la observación del desempeño de la migración de las beneficiarias al sistema abierto de recepción de pagos, sino también el análisis del impacto de los materiales empleados (sobre todo mensajes SMS) para notificar sobre el nuevo esquema y la resolución de dudas en torno a esto (Entrevista a Fernanda Márquez, 2019). Al respecto, BIT monitoreó el progreso de la campaña de mensajes y, a partir de retroalimentación y actividades de respuesta rápida efectuadas por WWB y CLD, se emitieron recomendaciones para la mejora de los contenidos (Mayne Davó, 2019, 9-10; Entrevista a Alexis Cherem, 2019). En general, la respuesta a los mensajes permitió identificar temas de interés para las usuarias, como la necesidad de más información sobre el uso de la tarjeta, los puntos para retirar el apoyo financiero o la posibilidad de ahorrar una cantidad del monto recibido. Estos aspectos se atendieron de modo más adecuado durante la migración más amplia, lo que favoreció el desempeño general del piloto (Mayne Davó, 2019, Anexos C & E).

Además de los aspectos mencionados, también se evaluaron datos de transacciones hechas por las beneficiarias para examinar los cambios en sus comportamientos financieros y de acceso al apoyo. En este caso, se requirió la entrega de información pertinente por parte de BANSEFI, misma que se revisaría desde finales de marzo y hasta la conclusión del segundo ciclo de pagos. Sin embargo, por las dificultades técnico-administrativas y su bajo nivel de interés en el proyecto, la institución sólo compartió ciertos datos sobre activación de cuentas, transacciones y usuarios, lo que obstaculizó el progreso en esta actividad (Entrevista a Ania Calderón, 2019). Pese a ello, el consorcio de trabajo logró identificar tendencias generales de comportamiento con los insumos disponibles, lo que favoreció la emisión de diversas sugerencias de cambios y ajustes, en especial sobre los materiales de aviso (cartas) de transición al modelo de pago electrónico y los mensajes SMS para, con ello, maximizar el impacto posible de la intervención sobre sus beneficiarias (Entrevista a Susan Parker, 2019).

Una vez concluidos los ciclos de pagos necesarios para analizar los efectos del programa, se llevó a cabo una encuesta para la obtención de datos de salida que permitirían contrastar la información inicial construida y, a partir de esto, observar los cambios registrados en las variables de interés. En este caso, CLD contrató a Olivares Plata Consultores para desempeñar esta labor. Conviene apuntar, no obstante, que este elemento no se completó dentro del periodo inicial contemplado (Q4 2017) por el retraso general en la implementación del piloto. Aunado a ello, se experimentó una demora inicial en el trabajo debido a un conocimiento inexacto de las nuevas políticas de contratación del CIDE, que derivó en una serie de complicaciones administrativas y una ralentización de este proceso (el punto se examina en párrafos posteriores) (Entrevista a Gloria Mayne, 2019). A pesar de ello, Olivares Plata concluyó la actividad, obteniendo datos financieros, laborales, de interacción con Prospera y de aprovechamiento de las tecnologías y servicios digitales, entre los más destacados, de un conjunto de 147 comunidades del estado de Hidalgo³, cuyo análisis se entregó en tiempo y forma a principios de abril de 2019 (véase Márquez-Padilla & Parker, 2019; Entrevista a Fernanda Márquez, 2019; Entrevista a Susan Parker, 2019).

Finalmente, aunque se investigó y conversó sobre la posibilidad de escalar esta intervención a un grupo más amplio de la población, no se llevaron a cabo actividades adicionales en este sentido, en especial a la luz de los tiempos y condiciones institucionales existentes una vez finalizada la prueba piloto. Al respecto, los resultados del proceso electoral federal de 2018 condujeron hacia cambios significativos en la estructura del gobierno y la administración pública mexicana: con la llegada al poder de un partido político distinto al anterior, la discontinuidad de los actores con los que se había interactuado y articulado el esfuerzo era inminente. Estos cambios determinaron que las labores de escalamiento fueran poco pertinentes y estratégicas en el corto y el mediano plazo, por lo que este elemento de la estrategia intencional no se presentó. Más aún, dadas las decisiones recientes del gobierno en torno a los programas sociales de transferencias condicionadas, las responsables del proyecto han pronosticado que esta posibilidad es baja para este caso (Entrevista a Judith Mariscal, 2019).

En suma, es factible concluir que Centro Latam Digital completó de manera satisfactoria y óptima los propósitos definidos para este punto, toda vez que se llevó a cabo la migración de la muestra de beneficiarias seleccionada, se obtuvieron insumos de información para la valoración y reajuste del desempeño del piloto y se derivaron datos finales para examinar el impacto de la intervención sobre una colección de variables clave. Es necesario apuntar, no obstante, que la estrategia enfrentó una serie de obstáculos principalmente externos, vinculados a BANSEFI, pero también internos (el nuevo proceso de contratación del CIDE, que se retomará en párrafos y apartados posteriores). Ello provocó la demora general del proyecto y, como se verá adelante, tuvo un efecto perjudicial sobre las dos estrategias restantes. A pesar de ello, y de las nuevas restricciones de tiempo, la organización

³ El diseño original contemplaba la obtención de datos de 150 comunidades en la entidad; empero, durante el proceso, debido a la imposibilidad de acceder a tres de ellas, ya por reticencia de los pobladores, por desconfianza o desinterés, el levantamiento final ocurrió en 147 comunidades (aproximadamente, 4410 familias). Para una valoración más detallada del proceso, refiérase al Reporte Técnico Final elaborado por Centro Latam Digital y al anexo correspondiente.

logró satisfacer apropiadamente la mayor parte de las acciones concebidas para este aspecto del proyecto.

ESTRATEGIA #4

ESTRATEGIA INTENCIONAL	ESTRATEGIA DELIBERADA	ESTRATEGIA NO EJECUTADA	ESTRATEGIAS EMERGENTES
Auspiciar un evento público con aquellos líderes de las instituciones públicas involucradas en Prospera, incluidas SEDESOL, la Oficina de la Presidencia, PROSPERA, SHCP, SCT y BANSEFI, con la intención de anunciar el lanzamiento del piloto de Prospera Digital en el primer semestre de 2017.	Se estableció contacto inicial con diversos actores clave de estas instituciones.	No se desarrolló el evento de presentación por los retrasos experimentados para la implementación del piloto; cuando se inició la intervención, el marco del proceso electoral federal hizo poco estratégica esta actividad. Finalmente, con el cambio de gobierno, se pospuso indefinidamente.	Para informar a diversos públicos sobre el proyecto, CLD y sus responsables han agendado presentaciones en foros especializados, así como pláticas uno a uno con miembros del nuevo equipo de gobierno, esto en fechas más allá del periodo comprendido de actividades.

De las estrategias intencionales planteadas, la cuarta fue la única que no se concretó de la manera como se había establecido originalmente, aunque sí se buscaron rutas alternas para satisfacerla. En este caso, Centro Latam estableció contacto inicial con diferentes actores clave de las instituciones públicas involucradas con Prospera, entre ellas la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, ahora Secretaría del Bienestar), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y BANSEFI, por apuntar algunos ejemplos. A pesar del interés y la intervención de la CEDN, desafortunadamente no se logró desarrollar un evento de presentación del piloto de Prospera Digital en el primer semestre de 2017. Una de las causas principales de ello fue, como ya se aludió en el análisis de la estrategia #3, el retraso experimentado para la implementación del piloto mismo, vinculado a la falta de interés y a las deficiencias técnico-administrativas de BANSEFI, pero también al acaecimiento de dos sismos catastróficos en septiembre de 2017 (este factor se explora con más detalle en las siguientes secciones) (Entrevista a Gloria Mayne, 2019).

Los retrasos por dificultades externas y coyunturas accidentales provocaron que las actividades de pilotaje iniciaran, primero, entre febrero y marzo de 2018 y, luego de la veda electoral, entre agosto y septiembre del mismo año. Empero, para el momento en que comenzó propiamente el ejercicio de migración de cuentas con las beneficiarias, el marco del proceso electoral federal –tanto antes como después– hizo poco estratégica la presentación. Con el cambio de gobierno, cuyos intereses han sido opuestos a los del anterior, CLD decidió posponer indefinidamente esta actividad. A pesar de ello, y con el fin de informar a diversos públicos sobre el proyecto y los resultados obtenidos, los responsables han agendado espacios en foros especializados –aunque fuera del tiempo límite– para compartir sus experiencias al respecto. Además, se han acordado pláticas uno a uno con miembros de la nueva administración, así como también del gobierno de la Ciudad de México, para aprovechar la evidencia generada. Así, si bien no se cumplió eficiente y efectivamente con la estrategia original, Centro Latam ha buscado desarrollar medidas alternas para obtener algún impacto posible en esta área (Entrevista a Judith Mariscal, 2019).

ESTRATEGIA #5

ESTRATEGIA INTENCIONAL	ESTRATEGIA DELIBERADA	ESTRATEGIA NO EJECUTADA	ESTRATEGIAS EMERGENTES
Documentación de la implementación del programa piloto por medio de artículos, estudios de caso, reportes escritos y diversos contenidos multimedia, entre otros.	Se produjeron dos documentos escritos en torno al proyecto: un estudio de caso, por parte de la Dra. Judith Mariscal, y un artículo de análisis de evidencia, elaborado por las investigadoras Fernanda Márquez-Padilla y Susan Parker.	No se generaron contenidos multimedia, pues los retrasos en el proyecto hicieron poco práctico y menos estratégico el registro de su implementación por esta vía.	Más allá del periodo comprendido, Centro Latam continuará con el desarrollo de artículos académicos que analicen los hallazgos derivados del proyecto.

La quinta estrategia, al igual que las primeras dos, se realizó casi en el mismo modo que el diseñado originalmente. En este caso, se produjeron dos documentos escritos en torno al proyecto: por una parte, un estudio de caso y, por el otro, un artículo de análisis. El primero, desarrollado por la Dra. Judith Mariscal y titulado “A State-led model of financial inclusion through mobile services”, pone de relieve distintas iniciativas de dinero electrónico y servicios financieros digitales, entre ellas los casos de Kenia y Perú, y las compara con el piloto de Prospera Digital llevado a cabo en México. Por su parte, el segundo producto, con el título “From Cash to Deposits: Effects on Women's Work and Wellbeing Preliminary Results from the Prospera Digital Program” y trabajado por las investigadoras Fernanda Marquez-Padilla y Susan W. Parker, analiza los hallazgos derivados de la evaluación y da a conocer nuevas perspectivas sobre la inclusión financiera en México. Para un mayor impacto, CLD ha planteado el posicionamiento de ambos documentos en publicaciones académicas como *Journal of Information Technology and Politics*, *Journal of Information Policy*, *Information Technologies and International Development* (ITID) y *the Journal of Development Economics* (Mayne Davó, 2019, 14-15).

Al respecto de la estrategia, cabe destacar dos puntos importantes. En primer lugar, si bien se había planteado la generación de contenidos multimedia para la evaluación del piloto, estos no llegaron a generarse por los retrasos experimentados (Mayne Davó, 2018, Anexo Presupuestario). Además, por acuerdo de Centro Latam y la CEDN, se concluyó que su producción sería poco práctica y estratégica a mediano plazo, por lo que el punto se descartó en favor de llevar a cabo más labores de campo y de respuesta rápida. En segundo lugar, el proceso de redacción de documentos tuvo que postergarse hasta el mes de abril de 2019 pues ésta fue la fecha en que se recibieron los datos de salida. Nuevamente, el factor explicativo yace en la demora general del proyecto ocasionada por la relación complicada con BANSEFI (se examina más adelante a detalle), así como por las diversas coyunturas presentadas. En todo caso, la conclusión de ambos productos escritos antes del vencimiento del plazo definido apunta a un uso eficiente de los recursos de tiempo disponibles, especialmente a la luz de las dificultades enfrentadas.

Por último, en términos del financiamiento recibido por IDRC para solventar los gastos operativos de la fase II, es menester apuntar que CLD ejerció el presupuesto de manera eficiente, oportuna y apropiada, si bien se registró un remanente al término del proyecto (véase el reporte financiero

final elaborado por la organización para más detalles). En general, este ahorro se debió a dos cuestiones: por un lado, a los reajustes en las labores propiciados por dificultades externas e imprevistos y, por el otro, a los nuevos procesos de contratación del CIDE. Para el primer caso, la presentación de una serie de complicaciones vinculadas con las deficiencias técnicas de BANSEFI y su bajo nivel de interés por el proyecto, así como el acaecimiento posterior de dos sismos catastróficos en la zona centro y sur de México en 2017 y la veda por periodo electoral en 2018 (estos factores se analizan a fondo en los apartados siguientes), obligó a Centro Latam a reorganizar y redimensionar parte de las tareas planeadas de inicio. En consecuencia, esto reorientó el gasto en ciertas actividades (ej: no se requirió un coordinador adicional de proyecto o un experto en banca digital; no se llevó a cabo un evento de presentación, ni se desarrollaron contenidos multimedia), lo que provocó un sobrante en algunos rubros toda vez que el financiamiento otorgado cubría holgadamente las nuevas necesidades (Mayne Davó, 2018, Anexo Presupuestario).

Por su parte, las nuevas reglas administrativas del CIDE para contratar organizaciones externas de apoyo planteaban, de inicio, la adjudicación de contratos a aquellas instituciones con las propuestas presupuestales más económicas. Esto dio como resultado la selección de Olivares Plata Consultores como agente encargado del levantamiento de encuestas y análisis de datos de salida del piloto, una de las actividades con uno de los presupuestos más altos asignados, de aproximadamente poco más de dos millones de pesos (nuevamente, refiérase al reporte financiero final para más detalles) (Entrevista a Gloria Mayne, 2019). Esta contratación derivó no sólo en un ahorro significativo sobre ese aspecto, sino también en un balance positivo en términos de costo-beneficio, pues la organización completó exitosamente y con calidad las tareas programadas a un bajo costo, tanto monetario como de tiempo (esto último se pone de relieve en la sección final) (Mayne Davó, 2018, Anexo Presupuestario). Así, es factible argüir que CLD logró una eficiencia presupuestaria pues, además de cubrir satisfactoriamente las necesidades del proyecto con los recursos disponibles, se alcanzó un ahorro considerable en determinadas áreas por las razones ya expuestas.

En suma, la implementación general del proyecto fue adecuada y correspondió, en su mayor parte, con el planteamiento inicial definido. Al respecto, se llevó a cabo la migración a sistema abierto de la muestra de beneficiarias seleccionada, se obtuvieron insumos de información para la valoración del desempeño del piloto y se derivaron datos finales para examinar el impacto de la intervención sobre un conjunto de variables clave. Aunado a ello, también se generaron productos escritos que analizan la evidencia obtenida y que buscan transmitir nueva información sobre el tema de inclusión financiera y mejora de los sistemas de transferencias condicionadas en el país. De esta manera, se puede argumentar que los objetivos indispensables del proyecto se alcanzaron oportunamente. Sin embargo, también es necesario aclarar que el éxito en otras metas fue relativo, sobre todo por los diversos obstáculos experimentados, entre ellos el bajo nivel de interés de BANSEFI en el ejercicio, las dificultades técnico-administrativas de la institución para operar la parte financiera, las demoras por coyunturas accidentales (sismos) y políticas (proceso electoral), entre otras. En algunos casos, los problemas se lograron sortear gracias a la coordinación con los actores involucrados durante el proceso. A continuación se analiza este aspecto.

B. EFECTIVIDAD EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

A partir de la información de las evaluaciones de diseño y de procesos, es posible distinguir dos tipos de actores con los cuales Centro Latam Digital interactuó y coordinó las diferentes actividades del proyecto: por un lado, los clientes, es decir, quienes obtuvieron un servicio o beneficio y gestionaron aspectos de índole ejecutiva, como la vinculación entre partes y la toma de decisiones estratégica; por el otro, los aliados o colaboradores, es decir, quienes apoyaron el desarrollo de la intervención mediante acciones puntuales y específicas, entre ellas la generación de insumos para la construcción e implementación del diseño experimental, el levantamiento de encuestas y la realización de tareas de ajuste durante los trabajos de campo, por mencionar algunas. Cabe destacar que, para el primer caso, se puede hacer una distinción más, entre clientes directos (aquellos con quienes se estableció la relación de trabajo principal) y clientes indirectos (aquellos encargados de operar el programa y llevar a cabo la gestión técnica de migración de cuentas de canal cerrado a abierto, pero con quienes se interactuó a partir de un intermediario, en este caso, el cliente directo). En los párrafos siguientes se analizan cada una de estas relaciones de coordinación.

CLIENTE DIRECTO

La Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) de la Oficina de la Presidencia de la República era el cliente directo del proyecto. En general, la relación entablada fue cordial y, en todo momento, de colaboración abierta, incluso con los aliados que integraron el consorcio de trabajo, lo que se explica principalmente por su interés especial en el tema de inclusión digital. Al respecto, la CEDN favoreció la creación de espacios para el intercambio de ideas, avances en los propósitos planteados, labores por realizar o contratiempos encontrados, principalmente a partir de reuniones semanales, presenciales o virtuales, que CLD aprovechó para gestionar eficientemente las labores de diseño de la metodología de evaluación y, más aún, de trabajo de campo y de ajuste (Entrevista a Eduardo Clark, 2019; Entrevista a Ania Calderón, 2019). Además, la Coordinación de Estrategia Digital facilitó, hasta donde sus atribuciones y poder lo permitieron, la comunicación y el acercamiento con las organizaciones operadoras del programa Prospera, sobre todo con BANSEFI, para la transmisión de recomendaciones de acción y ajustes de implementación del piloto (proceso de incorporación de las beneficiarias, diseño de módulos de capacitación) y de la aplicación del diseño experimental, hechas por Centro Latam Digital (Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Alexis Cherem, 2019; Entrevista a Ania Calderón, 2019).

La coordinación con la CEDN fue adecuada y activa hasta los últimos meses de 2018, poco después de la culminación del segundo ciclo de pagos programado bajo el esquema abierto. Posteriormente, la atención de este actor sobre el proceso menguó poco a poco debido a dos factores: primero, al cambio de administración derivado del proceso electoral federal, que resultó en la discontinuidad de diversos miembros del equipo original y, segundo, al ciclo de vida mismo de la presidencia, que para entonces se hallaba en etapa de cierre de proyectos y transición (Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Alexis Cherem, 2019; Entrevista a Ania Calderón, 2019). Desafortunadamente, el nuevo equipo de la Oficina de la Presidencia de la República no ha interactuado de manera tan activa con CLD, en especial en la última fase de derivación de resultados y generación de recomendaciones, si bien ha expresado cierto interés en estos últimos (Entrevista a Judith Mariscal, 2019; Entrevista a

Eduardo Clark, 2019). Así, aunque las labores y metas acordadas con el cliente directo se culminaron de forma oportuna, este último elemento –el de la aplicación y uso de la evidencia generada– quedó hasta cierto punto inconcluso por los cambios administrativos y el nuevo ecosistema político-institucional de México.

ALIADOS O COLABORADORES

Aunque hubo trato con varias organizaciones que participaron en ciertos momentos del proyecto, Women’s World Banking (WWB) y Behavioural Insights Team (BIT) cumplieron el papel de aliados principales de Centro Latam Digital durante la fase II. En ambos casos, la relación fue productiva y adecuada, asegurando una comunicación de dos vías y una retroalimentación constante durante el desarrollo de las tareas de diseño de herramientas e instrumentos de evaluación, construcción de encuestas para el levantamiento de la línea base, aplicación de la metodología e introducción de los ajustes necesarios, y análisis de resultados. Esto se debió, en buena medida, no sólo a la capacidad de liderazgo y coordinación exhibida por CLD, que procuró atender las sugerencias y los comentarios hechos de la manera más eficiente posible, sino también por la existencia de objetivos compartidos, aunado a la calidad profesional de los equipos de ambas organizaciones (Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Eduardo Clark, 2019). Sobre este punto, conviene destacar que la relación con WWB es especial y se remonta a años atrás, al tiempo de la fase I de Prospera Digital, lo que facilitó más el intercambio.

La relación entre Centro Latam Digital y BIT fue efectiva para la realización de labores específicas, principalmente el desarrollo de los ítems vinculados con la producción de mensajes SMS y el análisis de resultados obtenidos de la aplicación de esta herramienta sobre la población de control durante el piloto. En este caso, no obstante, el sentir general de los responsables del proyecto es que, aun cuando se construyó una sinergia para garantizar que las metas de ambas organizaciones pudieran alcanzarse de la manera más adecuada, dando como resultado una relación laboral fructífera, BIT priorizó su agenda de investigación sin comprometerse a fondo con la materia tratada, a diferencia de WWB (Entrevista a Judith Mariscal, 2019). Esto fue algo más visible una vez que el gobierno británico cesó el financiamiento a BIT, lo que indujo su retirada paulatina de Prospera Digital Fase II, en especial hacia la fase de derivación de resultados. Por su parte, WWB mantuvo cierta forma de contacto hasta la etapa final, sobre todo por su interés compartido en el avance de la agenda de inclusión financiera y de empoderamiento de la mujer.⁴

CLIENTES INDIRECTOS

Tanto Prospera como Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) fungieron como clientes indirectos del proyecto, toda vez que la relación laboral no se estableció directamente con ellos, pero sí recibieron un beneficio o servicio en la forma de recomendaciones para la mejora de la implementación del piloto y del programa. Mientras que la interacción institucional con Prospera

⁴ Estos argumentos se basan en los testimonios ofrecidos por las integrantes del equipo de CLD y de la CEDN. Desafortunadamente, durante este proceso de evaluación no pudo contactarse a representantes de WWB y BIT, de modo que es incierto hasta qué grado las organizaciones continuaron involucradas o se retiraron del proyecto. Véase nota 1.

fue adecuada, pues hubo en general un interés y entusiasmo mutuo por los resultados del proyecto, la relación con BANSEFI fue mucho menos efectiva, si bien esto se debió a fuerzas propias de este último, así como a eventualidades que impactaron de modo negativo el desarrollo del proyecto (Entrevista a Alexis Cherem, 2019). Al respecto, BANSEFI demostró en la práctica un nivel de interés bajo sobre el ejercicio en general, lo que se reflejó en una priorización insuficiente del tema en la agenda de la institución y, más aún, de las actividades y los procesos previstos (sobre todo, la migración de cuentas de un canal cerrado a uno abierto y su comunicación con las representantes de Prospera) (Entrevista a Alexis Cherem, 2019; Entrevista a Ania Calderón, 2019). Si bien la CEDN aprovechó su línea directa con el presidente para ejercer influencia sobre la institución y solventar esta situación, esta estrategia no fue suficiente para destrabar en ciertos casos complicaciones y retrasos en la gestión operativa del pre-piloto y del ciclo de pagos (Entrevista a Gloria Mayne, 2019; Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Ania Calderón, 2019).

Además de lo anterior, los cambios constantes en la alta dirección de BANSEFI provocaron algunas interrupciones recurrentes en las rutinas de trabajo instituidas. La sustitución de aquellas personas estratégicas para el proyecto por otras nuevas resultó en la pérdida del momento operativo y en la repetición de curvas de aprendizaje ya superadas (había que instruir nuevamente sobre las metas y las acciones planeadas), lo que sin duda ralentizó el desarrollo de esta fase II (Entrevista a Eduardo Clark, 2019). Adicionalmente, cada equipo nuevo tenía una agenda y visión particulares que buscaba atender, que no necesariamente resonaba en un primer momento con las metas del proyecto (Entrevista a Gloria Mayne, 2019; Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Judith Mariscal, 2019). Por último, el acontecimiento de los sismos de 2017 provocó cambios en las prioridades del gobierno federal y, con ello, del programa Prospera y de BANSEFI, que por meses atendieron a las víctimas del desastre natural, haciendo a un lado el tema de la migración de las beneficiarias a un canal abierto. Luego de varias semanas de este suceso, y de conversaciones entre Centro Latam Digital, la CEDN, Prospera y BANSEFI, se retomó el esfuerzo sin sacrificar las nuevas necesidades de reconstrucción.

A pesar del escenario antes expuesto, CLD circunvaló los obstáculos presentados –con apoyo de la CEDN, principalmente– y logró completar en forma óptima y suficiente la mayor parte de las labores que involucraban a BANSEFI y Prospera. Si bien se generaron retrasos, lo que provocó la extensión del proyecto original hasta el segundo trimestre de 2019, se alcanzó, por una parte, la migración de un segmento de la población beneficiaria a un canal abierto para la recepción de las transferencias condicionadas y, por la otra, la medición de los efectos de esta medida sobre sus comportamientos financieros y el aprovechamiento de medios digitales de pago. Es decir, Centro Latam Digital logró el cumplimiento de los objetivos generales de Prospera Digital Fase II, aunque no en los plazos ni en la escala que originalmente se había planteado, en especial por dificultades ajenas a la institución, ya apuntadas con anterioridad, que se experimentaron.⁵

⁵ Estos argumentos se basan en los testimonios ofrecidos por las integrantes del equipo de CLD y de la CEDN. Desafortunadamente, durante este proceso de evaluación no pudo contactarse a representantes de BANSEFI o Prospera. Véase nota 1.

La figura 3 sintetiza los hallazgos antes expuestos:

FIGURA 3. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON LOS DIFERENTES ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO PROSPERA DIGITAL FASE II



Fuente: Elaboración propia.

C. UTILIDAD Y APLICACIÓN DE LA EVIDENCIA Y LAS RECOMENDACIONES

Tras la implementación del piloto y la aplicación del diseño experimental que permitiría medir los efectos de la migración de las beneficiarias de Prospera a un canal abierto, en especial con referencia a un conjunto de variables de inclusión financiera y empoderamiento en la toma de decisiones, CLD contrató a la organización Olivares Plata (el proceso se ha referido más arriba) para llevar a cabo un levantamiento de encuestas a una muestra aleatoria de la población atendida (Mayne Davó, 2019, Anexo G). A partir de esto, se generó una serie de datos sociodemográficos, financieros, laborales, de interacción con el programa Prospera y de aprovechamiento de tecnologías y servicios digitales, entre los más destacados, que las investigadoras del proyecto analizaron para definir el impacto final de la intervención. Partiendo del trabajo elaborado por Márquez-Padilla & Parker (2019), a continuación se apuntan brevemente los hallazgos más sustanciales:

- I. En términos de costos de transacción, los resultados iniciales sugieren que las beneficiarias percibieron como más costoso el nuevo esquema de recepción de pago, al menos durante los primeros meses posteriores a la transición a canal abierto. Esto puede explicarse, por un lado, por los gastos de traslado a cajeros automáticos para retirar el apoyo (anteriormente se entregaba el dinero en alguno de los numerosos puntos de pago asignados, lo que era en sí administrativamente ineficiente) y, por el otro, por los costos de aprendizaje asociados

(cómo aprovechar la tarjeta y hacer uso de los cajeros), que deberían decrecer a lo largo del tiempo.

- II. En términos del empoderamiento financiero de las mujeres, la evidencia inicial apunta a un aumento en la capacidad de decisión sobre la gestión y el uso del ingreso familiar. En este caso, el conocimiento directo de las beneficiarias sobre la cantidad de recursos disponibles les permite administrar de mejor manera los montos y los tiempos en que se hará uso de ellos, resultando así en un impacto positivo sobre su poder de toma de decisión dentro del hogar.

A fin de proporcionar un valor agregado al trabajo, durante el proceso de evaluación se indagó con las personas responsables del proyecto y clientes sobre las expectativas de uso de estos resultados; es decir, se valoró cómo aprovecharían los diferentes actores involucrados la evidencia derivada de Prospera Digital Fase II.⁶ Con base en las entrevistas realizadas, los datos recabados apuntan a una expectativa baja e incierta de uso directo en la toma de decisiones sobre el programa. Al respecto, las informantes arguyeron que los cambios recientes en la administración pública federal, así como el riesgo de la discontinuación de Prospera, disminuían las probabilidades de aprovechamiento de los hallazgos hechos en este momento. Aunque no se desestimó por completo su utilidad en este sentido, e incluso se comentó sobre acercamientos con el nuevo gobierno federal, al igual que con el de la Ciudad de México, se concluyó que el clima actual era poco propicio para su utilización en la toma de decisiones gubernamentales (Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Fernanda Márquez, 2019).

Por su parte, las personas entrevistadas –sobre todo las responsables del proyecto– sugirieron que la evidencia servirá fundamentalmente para abrir espacios de debate a un área con poca atención dentro de la academia. Al respecto, se comentó que los datos obtenidos de la aplicación del diseño experimental permiten conocer nuevas aristas y dimensiones sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas, la inclusión financiera y digital y el uso de tecnologías de la información y la comunicación para el empoderamiento de las mujeres (Entrevista a Susan Parker, 2019). De este modo, es menester exponer esta evidencia en foros tanto nacionales como internacionales, a fin de avanzar el estudio de los temas antes mencionados y, con ello, integrar una agenda académica adecuada al respecto, que conceda más oportunidades de investigación aplicada y trabajo de campo en el futuro. Finalmente, con esto en mente, no se descarta la posibilidad de que, a partir de la generación de nuevos resultados, se tenga influencia sobre las decisiones y la dirección en que se encaminen los programas públicos que trastoquen alguna de estas materias (Entrevista a Judith Mariscal, 2019; Entrevista a Susan Parker, 2019). De especial importancia resultan los módulos de capacitación y educación financiera para las beneficiarias, que podrían retomarse a manera de un *blueprint* o marco general para emprendimientos futuros de este tipo (Entrevista a Eduardo Clark, 2019).

⁶ Nuevamente, estos argumentos se basan en los testimonios ofrecidos por las integrantes del equipo de CLD y de la CEDN, toda vez que fue imposible el contacto con personas representantes de Prospera y BANSEFI, así como con las organizaciones aliadas WWB y BIT.

Así, retomando la tipología de usos de las evaluaciones y la información de desempeño construida en la sección metodológica, el siguiente cuadro ofrece una perspectiva general del aprovechamiento probable de la evidencia derivada de Prospera Digital Fase II:

CUADRO 2. USOS PROBABLES DE LA EVIDENCIA DERIVADA DEL PROYECTO PROSPERA DIGITAL FASE II

ENFOQUE RACIONAL					
	INSTRUMENTAL FUERTE	INSTRUMENTAL DÉBIL		SIMBÓLICA	CONCEPTUAL
	Modificaciones directas al programa o política pública (Aplicación directa)	Punto de partida para diálogo e interpretación colectiva (Referencia)	Cambio en patrones de comportamiento organizacional (Aplicación indirecta)	Persuasión de la valía de la propia organización (Aplicación política perversa)	Comprensión de situación o problema de política pública (Insumo latente)
Probabilidad de uso de evidencia	Baja	Media	Media	Baja	Alta
Observaciones	Incertidumbre por cambios en administración federal y continuidad de Prospera, lo que dificulta su uso en toma de decisiones directas; clima político-institucional poco estratégico.	Probable, toda vez que se generen nuevos resultados a partir de investigaciones aplicadas y trabajos de campo que atraigan la atención de los tomadores de decisión y de instituciones públicas encargadas de gestionar programas públicos que trastoquen materias de transferencias monetarias e inclusión financiera y digital.		Reestructuración de Prospera y BANSEFI en la actualidad, por lo que es poco probable un uso para justificación política.	Evidencia con gran importancia para avance de temas como inclusión financiera y digital y uso de TIC para el empoderamiento de las mujeres; disposición de foros nacionales e internacionales para integrar una agenda académica específica.

Fuente: Elaboración propia.

En general, se considera poco probable un uso instrumental fuerte de la evidencia, al igual que uno abocado a la persuasión de la valía de la organización (simbólico). Como se identificó antes, tanto el programa como la institución encargada del manejo de las transferencias atraviesan por procesos de redefinición y reestructuración, de modo que esas formas de aprovechamiento de la información de desempeño parecen poco asequibles. Aunado a esto, la CEDN también experimenta cambios a raíz de la conformación de un nuevo gobierno, con necesidades e intereses distintos al anterior, por lo que un uso directo de su parte en este sentido no es previsible de momento. Finalmente, una de las razones más determinantes para la desestimación de estos usos es la falta de un análisis y una integración de las necesidades político-administrativas de Prospera y BANSEFI al diseño original del proyecto (Entrevista a Alexis Cherem, 2019; Entrevista a Eduardo Clark, 2019). De esta suerte, esta

desconexión entre las necesidades de una parte y los fines de la otra provocó que el ejercicio no resultara más atractivo y que, aun a pesar de las dificultades técnicas exhibidas, no hubiera un alto nivel de disposición para aprovechar la información.

Por su parte, Centro Latam Digital considera que los resultados cumplirán con una racionalidad instrumental débil pero, más aún, con una racionalidad conceptual; esto es, se prevé que la evidencia sea un insumo latente que sirva para comprender de mejor forma la materia de inclusión financiera y digital, tanto a nivel nacional como internacional. Lo anterior deriva, en buena medida, del enfoque altamente académico bajo el cual se estructuró no sólo el proyecto (emanado de una preocupación teórica sobre la inclusión financiera y el empoderamiento de las mujeres), sino también los principales productos para la comunicación de los hallazgos (Entrevista a Ania Calderón, 2019). De ese modo, los artículos, ensayos y documentos de trabajo procuran satisfacer, primariamente, a un público específico –la academia–, dejando abierto, aunque un poco de lado, a otro tipo de usuarios. Adicionalmente, los productos parecen carecer, de origen, de una estrategia clara para la alta dirección y la toma de decisiones ejecutiva (Entrevista a Ania Calderón, 2019). Más allá de fincarse en el intercambio con contactos bilaterales, no se cuenta con un acercamiento o una explicación óptima de la importancia del ejercicio entre los actores clave de la administración pública federal.

En conclusión, la comprensión y la ampliación de las explicaciones en torno a temas de inclusión financiera y digital resultan las formas más probables de uso de la evidencia de Prospera Digital Fase II. Como puede observarse, esto se debe, más que a los cambios recientes en el entorno institucional del país, así como del riesgo de la discontinuación de Prospera, a la desconexión aparente entre las necesidades de los actores operantes del programa, los propósitos de la organización responsable y el enfoque predominantemente académico del proyecto. Aunque no se descarta la posibilidad de tener en algún punto del tiempo influencia sobre las decisiones y la dirección en que se orientan los programas públicos, ello dependerá de la capacidad de los interlocutores de llegar a otros auditorios (no sólo a la academia) y de negociar con actores clave el uso de la evidencia en este sentido. En este caso, la ausencia de productos infográficos (véase el análisis hecho sobre la estrategia #5), un tipo de insumo orientado hacia tomadores de decisiones, es un factor que dificulta ese objetivo. No obstante, si estas condiciones pueden alcanzarse, es posible que pueda transitarse hacia una etapa en que la evidencia se considere una referencia y, más aún, un elemento determinante para orientar la acción de programas públicos –y de las instituciones que los administran– de naturaleza similar.

FORTALEZAS, DEBILIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS

Finalmente, las evaluaciones de diseño y de procesos llevadas a cabo permitieron concluir una serie de fortalezas, debilidades, oportunidades y obstáculos que Centro Latam Digital experimentó a lo largo del desarrollo del proyecto. Al respecto, los primeros dos conceptos se refieren a elementos internos, arraigados a la propia organización, como competencias, modelo de actuación, sistemas de comunicación e información, valores organizativos o recursos, que aumentan las posibilidades de alcanzar los objetivos planteados (fortalezas) o bien, que dificultan o hacen más costosa la labor (debilidades). Por su parte, las oportunidades y los obstáculos constituyen factores del entorno o ambiente externo conformado (políticos, económicos, sociales, institucionales, naturales y otros) que la organización podría aprovechar para lograr con más facilidad sus propósitos o que, por otro lado, podrían entorpecer sus procesos y trabajo en general, afectando con ello la consecución de la meta propuesta, respectivamente.

La siguiente matriz condensa las fortalezas, las debilidades o áreas de mejora, las oportunidades y los obstáculos detectados. Más adelante, se explican de manera breve estos elementos, en aras de obtener una imagen más nítida sobre ellos y de entender su relevancia de cara a proyectos futuros a corto, mediano y largo plazo:

CUADRO 3. FORTALEZAS, DEBILIDADES, OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS PRESENTES DURANTE EL DESARROLLO DEL PROYECTO PROSPERA DIGITAL FASE II

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel alto de compromiso con el proyecto. ▪ Equipo altamente profesional y capaz para el desarrollo de las labores planeadas. ▪ Comunicación buena, constante y fluida entre miembros del consorcio de trabajo. ▪ Recursos suficientes. ▪ Liderazgo oportuno para la coordinación de tareas de diseño, trabajo de campo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobredimensionamiento de los objetivos originales del proyecto. ▪ Subestimación de las dificultades técnico-administrativas presentadas por BANSEFI. ▪ Familiarización insuficiente con nuevos procesos administrativos de contratación, en especial hacia la última fase.
OPORTUNIDADES	OBSTÁCULOS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aliados altamente calificados e interesados en investigar el tema. ▪ Sinergias con organizaciones internacionales y sus objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel de interés y voluntad política bajos por parte de BANSEFI. ▪ Cambios constantes en alta dirección de BANSEFI. ▪ Coyunturas fuera de control (sismos de 2017). ▪ Calendario electoral. ▪ Cambios en la administración pública federal por elección de 2018.

Fuente: Elaboración propia.

FORTALEZAS

La existencia de un equipo de trabajo no sólo altamente profesional y especializado, sino también comprometido fue uno de los factores más determinantes para el cumplimiento de las diferentes labores sustanciales del proyecto. Las capacidades técnicas y analíticas de sus integrantes, desde la directora ejecutiva hasta las investigadoras encargadas de la evaluación, constituyeron un elemento de primer orden que garantizó el éxito del diseño y la aplicación de la metodología de evaluación, del levantamiento de encuestas para la obtención de datos esenciales para el piloto y, en general, del trabajo de campo efectuado (Entrevista a Alejandra Ruíz, 2019; Entrevista a Susan Parker, 2019). Más importante aún, estas fortalezas permitieron a Centro Latam circunvalar de forma suficiente aquellos obstáculos presentados por el bajo interés y las deficiencias técnico-operativas de BANSEFI, así como los diversos fenómenos naturales y sociales acaecidos en 2017 y 2018, de modo que, a mediano y largo plazo, constituyen un recurso valioso que les permitirá incursionar en nuevos terrenos y gestionar adecuadamente nuevos proyectos.

Aunado a lo anterior, la habilidad para mantener una comunicación constante y fluida de dos vías entre los miembros del consorcio de trabajo representó un factor positivo para el desarrollo general del proyecto. Al respecto, el uso de tecnologías y canales digitales para la creación de espacios de intercambio de información e interacción privilegió una retroalimentación adecuada y constante durante el desarrollo de las tareas de investigación y apoyo centrales. Además, esto garantizó una coordinación efectiva del proceso, liderada por CLD y acompañada por la CEDN, toda vez que cada uno de los actores involucrados satisfizo las funciones y los propósitos intermedios y finales que se habían previsto en cada caso. La comunicación y la colaboración apropiada entre partes contribuyó, en última instancia, a una gestión eficiente de los recursos disponibles para el proyecto, tanto en términos de financiamiento como de capital humano, lo que generó un balance positivo en términos costo-beneficio. Sin duda, estas fortalezas facilitarán el trabajo de Centro Latam Digital en cualquier emprendimiento futuro.

DEBILIDADES

Aunque no una complicación por sí misma, la definición de unos objetivos originales de gran alcance y ambición fue, hasta cierto punto, desventajosa para el proyecto a largo plazo, en especial a la luz de las dificultades técnico-administrativas y bajo interés presentados por BANSEFI. El plan inicial que consideraba la extensión del alcance de los servicios financieros digitales, la integración de agentes financieros externos y redes móviles, y el señalamiento de oportunidades potenciales para regular los procesos y sortear diversas barreras para la implementación, debió ajustarse poco a poco sobre la marcha no sólo por los problemas exhibidos por la parte operadora, sino por las necesidades de ambas instituciones y de la población beneficiaria. Ello resultó en un ejercicio que optó por satisfacer los objetivos mínimos indispensables, entre ellos la migración de una proporción de la población beneficiaria de un sistema cerrado a un sistema abierto para la recepción de los apoyos, el diseño e implementación de una metodología de evaluación rigurosa y la generación de una serie de recomendaciones al programa. En este caso, es indispensable que, de cara a proyectos a futuro, Centro Latam Digital que incorpore no sólo objetivos plenamente asequibles, sino también análisis apropiados de los actores involucrados.

Adicionalmente, la familiarización insuficiente con algunos de los nuevos procesos administrativos de contratación dentro del CIDE, en especial en la última fase del proyecto, constituyó un área de oportunidad que es relevante apuntar. Al respecto, el conocimiento inexacto de las nuevas normas y requisitos para contratar organizaciones externas de apoyo derivó en una serie de complicaciones administrativas que, si bien no alargaron el proceso innecesariamente –más aún dados los retrasos experimentados hasta entonces– o impactaron de modo negativo sobre el producto final, redujeron los tiempos de trabajo disponibles significativamente. Así, las tareas de levantamiento de encuestas y análisis de datos de salida del piloto y de evaluación de procesos, desempeñadas por Olivares Plata debieron llevarse a cabo en un período corto para satisfacer los calendarios de entrega comprometidos. Aunque al final estos procesos fueron eficientes, la familiarización con el proceso de contratación favorecerá en el largo plazo una gestión menos apresurada por parte de CLD de las labores definidas.

OPORTUNIDADES

El interés explícito por los temas de inclusión financiera y digital, así como de empoderamiento de las mujeres, por parte de determinados actores nacionales e internacionales derivó en una buena relación de trabajo conjunto, lo que contribuyó al logro de los objetivos del proyecto. Como ya se mencionó, el deseo compartido de WWB con CLD por avanzar la agenda garantizó una cooperación abierta y fructífera para el intercambio de información y diseño de instrumentos de evaluación. Esta situación fue similar en el caso de BIT que, si bien no exhibió el mismo nivel de compromiso con la materia, permitió la construcción de una sinergia oportuna para garantizar que las metas de ambas organizaciones pudieran alcanzarse de la forma más adecuada posible. Finalmente, la CEDN, cliente principal de Centro Latam, facilitó, hasta donde sus atribuciones lo permitieron, la comunicación y el acercamiento con las organizaciones operadoras del programa, además de buscar la apertura de los espacios necesarios para la gestión adecuada del proyecto. Esta cultivación de una red de aliados oportunos, con objetivos e intereses compartidos, favorecerá a CLD en su trabajo a futuro.

OBSTÁCULOS

Si bien Centro Latam Digital logró el cumplimiento de los objetivos de Prospera Digital Fase II, este proyecto no quedó exento de complicaciones externas para su realización. En primer lugar, BANSEFI demostró poco interés sobre el ejercicio en general, lo que derivó en una priorización insuficiente de la materia en la agenda de la institución pública y, más aún, de los procesos previstos. Esto llevó, en última instancia, a una postergación en las gestiones operativas necesarias para dar inicio formal a las labores. Adicionalmente, los cambios constantes en la alta dirección de BANSEFI provocaron algunas interrupciones recurrentes en las rutinas de trabajo instituidas. La sustitución de personas estratégicas para el proyecto por otras nuevas resultó en la pérdida del momento operativo y en la repetición de curvas de aprendizaje ya superadas (había que instruir nuevamente sobre las metas y las acciones planeadas), lo que sin duda ralentizó el desarrollo de la fase (Entrevista a Ania Calderón, 2019). De esta manera, tanto la voluntad de participación como la estabilidad de las instituciones involucradas, especialmente si son las partes operadoras, serán factores a prever cuidadosamente

en la planeación y la gestión de cualquier nuevo emprendimiento de este tipo por parte de la organización.

Otro obstáculo más se presentó en la forma de coyunturas sociales y políticas entre los años de 2017 y 2018, las cuales afectaron directamente la implementación del piloto y que, por ende, retrasaron el proyecto en su totalidad. El primer suceso se vinculó con el acaecimiento de dos sismos catastróficos en la zona centro y sur de México. El fenómeno, imprevisible por naturaleza, propició cambios en las prioridades del gobierno federal y, con esto, del programa Prospera y BANSEFI, que por meses atendieron a las víctimas del desastre, haciendo a un lado el tema de la migración de las beneficiarias a un canal abierto. El segundo suceso, más previsto en este caso, fue la celebración de comicios electorales, lo que conllevó una suspensión forzada en las actividades del programa debido a la veda electoral decretada por ley. Dados los retrasos iniciales por los sismos, la implementación del piloto debió ajustarse a esta nueva situación, derivando en una ejecución en dos partes que, si bien no la ideal, permitiría medir más correctamente los efectos de la intervención. En todo caso, CLD deberá diseñar planes de contingencia comprensivos para proyectos futuros, que valoren las probabilidades de ocurrencia de variables accidentales y, más aún, ofrezcan estrategias claras para sortearlas o resolverlas.

Con la identificación de estas fortalezas, debilidades, oportunidades y obstáculos, es posible derivar aprendizajes específicos sobre distintas materias, que ayuden a Centro Latam Digital a fortalecer su participación y gestión general como líder responsable de investigación y coordinador principal de proyectos. Sin ser una lista exhaustiva, a continuación se presentan, a manera de cierre, algunas de las lecciones más importantes derivadas por el equipo y, más aún, de todo el proceso de evaluación, las cuales serán, sin duda, invaluable para los emprendimientos a futuro de la organización:

- 1) *El éxito de un proyecto depende no sólo de las fortalezas de la propia organización, sino también de sinergias formadas con otros actores involucrados.* Como pudo apreciarse durante la evaluación de las estrategias emprendidas, la mayor parte de las metas y los objetivos planteados se alcanzó de manera satisfactoria, adecuada y oportuna. Esto se debió, en buena medida, al alto nivel de profesionalismo, especialización y compromiso por parte de Centro Latam Digital, así como a su habilidad para el liderazgo fuerte y la capacidad de comunicación con las partes involucradas. Sin embargo, el éxito también respondió a la presencia de aliados que colaboraron abiertamente durante el proceso, atendiendo necesidades puntuales y elementales para el proyecto. Su vínculo con CLD, fortalecido por su interés en los temas tratados, favoreció en última instancia no sólo el logro de los propósitos fundamentales establecidos de la intervención, sino también la existencia de una complementariedad e imparcialidad que reafirmó, y hasta blindó en cierto grado, la validez de las acciones implementadas.
- 2) *En el diseño de intervenciones de este tipo, conviene partir de un análisis de necesidades institucionales y de la población objetivo, de preferencia desde una perspectiva “bottom-up”.* Parte de las modificaciones sobre la marcha de los objetivos del proyecto derivó

de una concepción inicial *top-down* de la situación, tomando en cuenta marginalmente en las primeras etapas los alcances de las instituciones operadoras del programa Prospera e, incluso, de las necesidades de las beneficiarias. Esto limitó el interés de diferentes actores clave en el piloto y, a su vez, hizo menos probable el uso de los resultados de la evaluación en la mejora de la política pública.

- 3) *La participación sin voluntad política es poco funcional para el desarrollo de un proyecto.* A diferencia de la relación abierta de cooperación entablada con la CEDN, WWB o BIT, la interacción con las partes operadoras de Prospera, en especial BANSEFI, fue menos fructífera y, en general, representó uno de los principales obstáculos para el proyecto. Como se mencionó en distintas partes documento, en repetidas ocasiones el bajo nivel de interés de la institución en el proyecto provocó negociaciones largas o relegación a un segundo plano de las labores planteadas, lo que retrasó y alargó el proyecto hasta el segundo trimestre de 2019. En este sentido, para los emprendimientos futuros de CLD, es indispensable contar de entrada con suficiente respaldo de los operadores para completar en tiempo y forma los objetivos que se definan.
- 4) *La continuidad de los participantes favorece la formación de rutinas de trabajo y evita costos asociados a la curva de aprendizaje en etapas avanzadas de los proyectos.* Como en el caso anterior, esta lección se derivó de la interacción con BANSEFI. Al respecto, los cambios constantes en la alta dirección de la institución indujeron ciertas interrupciones recurrentes en las rutinas de trabajo establecidas. La sustitución de aquellas personas estratégicas para el proyecto por otras nuevas resultó en demoras operativas y en la repetición de curvas de aprendizaje ya superadas (había que instruir nuevamente sobre las metas y las acciones planeadas), lo que sin duda ralentizó el desarrollo de esta fase II. De esta manera, y como ya se apuntó anteriormente, es conveniente llevar a cabo un análisis apropiado de los actores involucrados, a fin de prevenir o sortear los efectos de la posible inestabilidad exhibida por una organización externa con la que se trabaja.
- 5) *Las coyunturas políticas, económicas y sociales modifican las preferencias de los actores y transforman su intervención.* Uno de los elementos que definieron al proyecto fue, sin duda, la existencia de demoras en su implementación general. Su extensión hasta el año 2019 se debió, como se ha podido observar a lo largo de este reporte, a la presentación de una serie de variables accidentales, fuera del control de Centro Latam. De ellas, las coyunturas derivadas de los sismos de 2017 y del proceso electoral federal fueron las más importantes. Cabe destacar que, si bien se hicieron diversos ajustes al proyecto, lo que permitió cumplir de manera oportuna sus objetivos indispensables, es menester que, para intervenciones futuras, se diseñen planes de contingencia comprensivos con acciones claras para anticipar o sortear, en la medida de lo posible, los obstáculos.
- 6) *La familiarización con los procesos administrativos favorece una gestión más eficiente de los recursos financieros y de tiempo.* Quizá una de las pocas debilidades presentadas

por la propia organización, el conocimiento inexacto de las nuevas normas y requisitos para contratar organizaciones externas de apoyo derivó en una serie de complicaciones administrativas que, si bien no alargaron el proceso excesivamente –más aún dados los retrasos experimentados hasta entonces– o impactaron de modo negativo sobre el producto final, redujeron los tiempos de trabajo disponibles significativamente. Así, las tareas de levantamiento de encuestas y análisis de datos de salida del piloto desempeñadas por Olivares Plata Consultores y debieron llevarse a cabo en un período corto para satisfacer las fechas de entrega previstas. Si bien al final ambos procesos fueron eficientes, la familiarización con el proceso de contratación favorecerá en el largo plazo una gestión menos apresurada por parte de Centro Latam.

- 7) *El aprovechamiento de los resultados derivados de una evaluación depende de una serie de variables ajenas a la institución, pero también de una estrategia de convencimiento político oportuna y sólida.* Finalmente, como ya se ha apuntado, la evidencia derivada del proyecto tiene posibilidades bajas e inciertas de uso directo en la toma de decisiones sobre el programa, al tiempo que altas probabilidades para su aprovechamiento como instrumento para abrir espacios de debate dentro de la academia. Esto resultó, por una parte, de los cambios recientes en la administración pública federal, así como del riesgo de la discontinuación de Prospera, y por la otra, del enfoque académico con el cual se vislumbró el proyecto desde el inicio. Aunque no se descarta la posibilidad de tener en algún punto del tiempo influencia sobre las decisiones y la dirección en que se orientan los programas públicos, ello dependerá de la capacidad de sus interlocutores de llegar a distintos auditorios y negociar con actores clave el uso de la evidencia en este sentido, a partir de una estrategia de tipo político-ejecutiva que sea comprensiva y entienda las necesidades del nuevo gobierno.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Landry, Réjean, Nabil Amara y Moktar Lamaru, “Climbing the ladder of research utilization: evidence from social science research”, *Science Communication*, 2001, vol. 22, pp. 396-422.
- Liu, Xuanhui y Wouter van Dooren, “Use of performance information as an organizational routine in management control”, *Performance Improvement*, 2013, no. 10, pp. 28-36.
- Mintzberg, Henry, “Patterns in strategy formation”, *Management Science*, 1978, vol. 24, pp. 934-948.
- y James Brian Quinn, *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1996.
- Osuna, José Luis y Carolina Márquez (eds.), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 2000.
- Van de Walle, Steven y Wouter Van Dooren, “How is information used to improve performance in the public sector: Exploring the dynamics of performance information”, en Kieran Walshe, Gill Harvey y Pauline Jas (eds.), *Connecting Knowledge and Performance in the Public Services: From Knowing to Doing*, 2010, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33-54.
- Van Dooren, Wouter, Gert Bouckaert y John Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Milton Park, Routledge, 2010.
- Velasco Sánchez, Ernesto, *La gestión intergubernamental orientada a resultados en México: el caso de la prueba Enlace en Guanajuato, Jalisco y Puebla, 2006-2014*, tesis, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2018.
- Weiss, Carol H., “Have we learned anything about the use of evaluation?”, *American Journal of Evaluation*, 1998, vol. 19, pp. 21-33.

ENTREVISTAS

- Entrevista con Alejandra Ruiz del Rio, coordinadora de estrategia de investigación en Centro Latam Digital, 26 de abril de 2019.
- Entrevista con Alexis Cherem, exdirectora de políticas de datos, Estrategia Digital Nacional, 21 de mayo de 2019.
- Entrevista con Ania Calderón Mariscal, exdirectora general de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, 22 de mayo de 2019.
- Entrevista con Eduardo Clark, exdirector de datos para el desarrollo, Estrategia Digital Nacional, 21 de mayo de 2019.
- Entrevista con Fernanda Márquez, investigadora CIDE, equipo de investigación y evaluación, 29 de abril de 2019.

Entrevista con Gloria Mayne, coordinadora de alianzas y comunicaciones de Centro Latam Digital, coordinadora del proyecto Prospera Digital en CIDE, 26 de abril de 2019.

Entrevista con Judith Mariscal, investigadora y directora ejecutiva Centro Latam Digital, responsable del proyecto en el CIDE, 26 de abril de 2019.

Entrevista con Susan Parker, Investigadora principal y líder de diseño de la muestra y la evaluación de impacto, CIDE, 20 de mayo de 2019.

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

“Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de diciembre de 2015.

“Copy of Proposal: Prospera Digital Phase II: Financial Inclusion for Low-Income Women in Mexico”, *Application for an IDRC Research Grant*, México, 2016.

Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI), “Fieldwork summary: Understanding beneficiaries’ financial needs, behavior, knowledge and ecosystems”, *Prospera Digital*, México, 2017.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Márquez-Padilla, Fernanda y Susan W. Parker, “From Cash to Deposits: Effects on Women’s Work and Wellbeing – Preliminary Results from the Prospera Digital Program”, México, 2019.

Mayne Davó, Gloria, “First Interim Technical Report, April 2018”, *Prospera Digital Phase II: Financial inclusion for low-income women in Mexico*, México, 2018.

—————, “Final Technical Report, April 2019”, *Prospera Digital Phase II: Financial inclusion for low-income women in Mexico*, México, 2019.

ANEXOS

ANEXO 1. NOTA INFORMATIVA SOBRE EL PROCESO DE ENTREVISTAS

Dada una serie de dificultades vinculadas con los nuevos procesos de contratación, el período para llevar a cabo la evaluación fue más corto de lo estimado. Debido a esto, y para asegurar la entrega a tiempo del reporte final, se acotó la duración de la recolección de datos vía entrevistas a un lapso de dos semanas y media, comenzando el 22 de abril y concluyendo el 8 de mayo. A lo largo de este periodo, se procuró entablar contacto con al menos diez informantes clave de las organizaciones involucradas en Prospera Digital Fase II para conversar durante 45 y 60 minutos, de forma presencial o virtual, sobre distintas dimensiones del proyecto. Posteriormente, se llevó a cabo una segunda ronda de entrevistas (20 a 23 de mayo), con personas que por diversas dificultades no atendieron la primera solicitud, a fin de validar ciertos datos sobre la coordinación interinstitucional y el uso de la información derivada del proyecto. A continuación, se pone de relieve el *status* de cada una de las entrevistas planeadas:

NOMBRE	PAPEL DESEMPEÑADO	STATUS	OBSERVACIONES
Alejandra Ruiz del Río	Coordinadora de estrategia de investigación en Centro Latam Digital	Entrevistado	1ª ronda
Alexis Cherem	Exdirectora de políticas de datos, Estrategia Digital Nacional	Entrevistado	2ª ronda
Andrés Gómez	Dirección General de Datos Abiertos de la Oficina de la Presidencia	No entrevistado	El contacto declinó la petición por conocimiento insuficiente del proyecto.
Ania Calderón	Exdirectora general de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional	Entrevistado	2ª ronda
Eduardo Clark	Exdirector de datos para el desarrollo, Estrategia Digital Nacional	Entrevistado	2ª ronda
Fernanda Márquez	Investigadora CIDE, equipo de investigación y evaluación	Entrevistado	1ª ronda
Gloria Mayne	Coordinadora de alianzas y comunicaciones de Centro Latam Digital, coordinadora del proyecto	Entrevistado	1ª ronda
Judith Mariscal	Investigadora y directora ejecutiva Centro Latam Digital	Entrevistado	1ª ronda
Ryan Newton	Project manager, Women's World Banking	No entrevistado	No se pudo establecer contacto inicial pues la persona se encontraba de ausencia por maternidad.
Stuart Kettle	Investigador y manager, Behavioural Insights Team	No entrevistado	La persona no respondió las solicitudes enviadas dentro del periodo.
Susan Parker	Investigadora principal y líder de diseño de la muestra y la evaluación de impacto	Entrevistado	2ª ronda

ANEXO 2. INSTRUMENTO DE ENTREVISTA | LÍDERES DE PROYECTO

El presente instrumento constituye una guía general para conducir las entrevistas programadas con las personas encargadas de liderar el proyecto Prospera Digital, principalmente vinculadas con la investigación, coordinación y gestión administrativa. A partir de éstas, se recabarán datos necesarios para evaluar la eficacia en el cumplimiento de los propósitos definidos, procurando entender además las acciones implementadas para ello; la efectividad en la coordinación con los diferentes actores involucrados; y la utilidad del ejercicio. Así, la revisión permitirá derivar aprendizajes en estas áreas, que contribuyan a fortalecer la participación como centro líder de investigación en proyectos futuros a corto, mediano y largo plazo.

INTRODUCCIÓN

- Presentación y mensaje inicial:

“Como parte de las actividades de cierre del proyecto ‘Prospera Digital’, el Centro de Política Digital para América Latina (LATAM) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) está realizando un ejercicio de evaluación y documentación de aprendizajes. Para ello, el equipo consultor de Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C. está llevando a cabo una serie de entrevistas con diversos informantes clave, con el objeto de conocer su punto de vista sobre la eficiencia y eficacia de las estrategias implementadas en función de los objetivos planteados, la coordinación interinstitucional con otros actores y sus obstáculos, y el impacto general del proyecto sobre las decisiones en torno al programa. Por su experiencia y conocimiento, hemos decidido acercarnos con usted para platicar sobre los temas en las áreas mencionadas. Sin duda, su testimonio nos permitirá evaluar de manera más adecuada el desarrollo y cumplimiento del proyecto.”

- Mensaje sobre grabación de entrevistas:

“Finalmente, y si usted está de acuerdo, grabaremos esta entrevista para poder recuperar más adelante, durante la elaboración del reporte de evaluación, los pasajes más importantes de la conversación. Las grabaciones no se harán públicas bajo ningún concepto, y sólo Cívicus tendrá acceso a ellas. ¿Contamos con su autorización? ¡Muchas gracias!

GUÍA DE PREGUNTAS

- 1) A grandes rasgos, ¿en qué consistió la fase II del proyecto Prospera Digital? ¿Cuáles fueron los objetivos principales definidos para esta etapa?
- 2) ¿Qué papel desempeñó y cuáles fueron las actividades centrales a su cargo durante esta fase del proyecto?

A. EFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROPÓSITOS DEFINIDOS PARA EL PROYECTO

- 3) Tomando en cuenta los objetivos principales ya mencionados, ¿cuál fue la ruta crítica para alcanzarlos y qué acciones se programaron (estrategias intencionales) para ello?

- 4) De las acciones programadas (estrategias intencionales) antes mencionadas, ¿cuáles de ellas se desarrollaron sin contratiempos? ¿Cuáles fueron los factores que lo favorecieron?
- 5) De las actividades programadas antes mencionadas, ¿cuáles de ellas no se desarrollaron como se había planeado, o en absoluto? ¿Qué contratiempos se enfrentaron en este caso?
- 6) Dados los obstáculos señalados anteriormente, y para asegurar el cumplimiento efectivo de los objetivos establecidos, ¿qué acciones o medidas correctivas se emprendieron para ello? ¿Por qué se decidió tomar esta vía y no otra posible?
- 7) ¿Con qué recursos se contó para el desarrollo del proyecto? ¿Fue el presupuesto solicitado suficiente para asegurar la implementación adecuada de todas las acciones mencionadas?

B. EFECTIVIDAD EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON LOS DIFERENTES ACTORES INVOLUCRADOS

- 8) ¿Cómo fue el intercambio con las organizaciones colaboradoras del proyecto? ¿Qué oportunidades y sinergias se aprovecharon para garantizar la coordinación de tareas en común (intercambio de información, investigación, formulación de recomendaciones, otros)?
- 9) ¿Cómo fue el intercambio con los clientes del proyecto? ¿Qué obstáculos se enfrentaron y qué medidas se tomaron para paliarlos?

C. UTILIDAD Y APLICACIÓN DE LA EVIDENCIA DERIVADA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

- 10) De la información provisional ofrecida a los clientes, ¿se derivaron decisiones que mejoraran el diseño y/o operación del programa Prospera? ¿Cuáles?
 - Modificaciones directas al programa (uso instrumental fuerte)
 - Punto de partida para diálogo e interpretación colectiva (uso instrumental débil)
 - Cambio en patrones de comportamiento organizacional
 - Persuasión política de la valía de la posición de la organización
 - Comprensión de la situación general o del problema de política (insumo latente)
- 11) A partir del conocimiento generado, ¿qué cambios en comportamientos o en el diseño / operación de programas sociales esperaba ver? ¿Qué factores se requieren para que esto suceda?
- 12) ¿Qué lecciones y aprendizajes destacarías del proyecto y de su proceso?

Duración aprox. de entrevista: 45–60 minutos

ANEXO 3. INSTRUMENTO DE ENTREVISTA | COLABORADORES DE PROYECTO

El presente instrumento constituye una guía general para conducir las entrevistas programadas con las personas que fungieron como aliadas o colaboradoras del proyecto Prospera Digital, en especial para cuestiones de diseño, investigación, coordinación y evaluación. A partir de éstas, se recabarán datos necesarios para valorar la eficiencia en el cumplimiento de los propósitos definidos, procurando entender además las acciones implementadas para ello; la efectividad en la coordinación con los líderes y clientes; y la utilidad del ejercicio. Así, la revisión permitirá derivar aprendizajes en estas áreas, que contribuyan a fortalecer la participación tanto de los líderes como de los aliados en proyectos futuros a corto, mediano y largo plazo.

INTRODUCCIÓN

- Presentación y mensaje inicial:

“Como parte de las actividades de cierre del proyecto ‘Prospera Digital’, el Centro de Política Digital para América Latina (LATAM) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) está realizando un ejercicio de evaluación y documentación de aprendizajes. Para ello, el equipo consultor de Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C. está llevando a cabo una serie de entrevistas con diversos informantes clave, con el objeto de conocer su punto de vista sobre la eficiencia y eficacia de las estrategias implementadas en función de los objetivos planteados, la coordinación interinstitucional con otros actores y sus obstáculos, y el impacto general del proyecto sobre las decisiones en torno al programa. Por su experiencia y conocimiento, hemos decidido acercarnos con usted para platicar sobre los temas en las áreas mencionadas. Sin duda, su testimonio nos permitirá evaluar de manera más adecuada el desarrollo y cumplimiento del proyecto.”

- Mensaje sobre grabación de entrevistas:

“Finalmente, y si usted está de acuerdo, grabaremos esta entrevista para poder recuperar más adelante, durante la elaboración del reporte de evaluación, los pasajes más importantes de la conversación. Las grabaciones no se harán públicas bajo ningún concepto, y sólo Cívicus tendrá acceso a ellas. ¿Contamos con su autorización? ¡Muchas gracias!

GUÍA DE PREGUNTAS

- 1) A grandes rasgos, ¿en qué consistió la fase II del proyecto Prospera Digital? ¿Cuáles fueron los objetivos principales definidos para esta etapa?
- 2) ¿Qué papel desempeñó usted y su organización durante esta fase del proyecto?
 - A. EFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROPÓSITOS DEFINIDOS PARA EL PROYECTO
- 3) Tomando en cuenta los objetivos principales mencionados, ¿cómo participó en el desarrollo de las acciones programadas (estrategias intencionales) del proyecto?

- 4) Desde su punto de vista, ¿cuáles fueron las actividades programadas que se ejecutaron sin contratiempos y cuáles aquellas que presentaron más obstáculos? ¿Qué factores positivos y negativos incidieron en este caso?
- 5) Dados los obstáculos señalados anteriormente, y para asegurar el cumplimiento efectivo de los objetivos establecidos, ¿qué acciones o medidas correctivas se emprendieron para ello? ¿Por qué se decidió tomar esta vía y no otra posible?

B. EFECTIVIDAD EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON LOS DIFERENTES ACTORES INVOLUCRADOS

- 6) ¿Cómo fue el intercambio con los líderes del proyecto? ¿Qué oportunidades y sinergias se aprovecharon para garantizar la coordinación de tareas (intercambio de información, investigación, formulación de recomendaciones, otros)?
- 7) Si lo hubo, ¿cómo fue el intercambio con los clientes del proyecto? ¿Qué obstáculos se enfrentaron y qué medidas se tomaron para paliarlos?

C. UTILIDAD Y APLICACIÓN DE LA EVIDENCIA DERIVADA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

- 8) De la información provisional ofrecida a los clientes, ¿se derivaron decisiones que mejoraran el diseño y/o operación del programa Prospera? ¿Cuáles?
 - Modificaciones directas al programa (uso instrumental fuerte)
 - Punto de partida para diálogo e interpretación colectiva (uso instrumental débil)
 - Cambio en patrones de comportamiento organizacional
 - Persuasión política de la valía de la posición de la organización
 - Comprensión de la situación general o del problema de política (insumo latente)
- 9) A partir del conocimiento generado, ¿qué cambios en comportamientos o en el diseño / operación de programas sociales esperaba ver? ¿Qué factores se requieren para que esto suceda?
- 10) ¿Qué lecciones y aprendizajes destacaría del proyecto y de su proceso?

Duración aprox. de entrevista: 45 minutos

ANEXO 4. INSTRUMENTO DE ENTREVISTA | CLIENTES DE PROYECTO

El presente instrumento constituye una guía general para conducir las entrevistas programadas con las personas que fungieron como “clientes” del proyecto Prospera Digital, esto es, aquéllas para quienes se preparó el diseño de las intervenciones, la evaluación y las recomendaciones. A partir de éstas, se recabarán datos necesarios para evaluar la eficacia en el cumplimiento de los propósitos definidos, procurando entender además las acciones implementadas para ello; la efectividad en la coordinación con los líderes y colaboradores del proyecto involucrados; y la utilidad del ejercicio. Así, la revisión permitirá derivar aprendizajes en estas áreas en beneficio de todos los actores que participaron, en especial de cara al desarrollo de proyectos futuros a corto, mediano y largo plazo.

INTRODUCCIÓN

- Presentación y mensaje inicial:

“Como parte de las actividades de cierre del proyecto ‘Prospera Digital’, el Centro de Política Digital para América Latina (LATAM) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) está realizando un ejercicio de evaluación y documentación de aprendizajes. Para ello, el equipo consultor de Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C. está llevando a cabo una serie de entrevistas con diversos informantes clave, con el objeto de conocer su punto de vista sobre la eficiencia y eficacia de las estrategias implementadas en función de los objetivos planteados, la coordinación interinstitucional con otros actores y sus obstáculos, y el impacto general del proyecto sobre las decisiones en torno al programa. Por su experiencia y conocimiento, hemos decidido acercarnos con usted para platicar sobre los temas en las áreas mencionadas. Sin duda, su testimonio nos permitirá evaluar de manera más adecuada el desarrollo y cumplimiento del proyecto.”

- Mensaje sobre grabación de entrevistas:

“Finalmente, y si usted está de acuerdo, grabaremos esta entrevista para poder recuperar más adelante, durante la elaboración del reporte de evaluación, los pasajes más importantes de la conversación. Las grabaciones no se harán públicas bajo ningún concepto, y sólo Cívicus tendrá acceso a ellas. ¿Contamos con su autorización? ¡Muchas gracias!

GUÍA DE PREGUNTAS

- 1) A grandes rasgos, ¿en qué consistió la fase II del proyecto Prospera Digital? ¿Cuáles fueron los objetivos principales definidos para esta etapa? ¿Qué problema o necesidad se pretendía satisfacer con los productos del proyecto?
- 2) ¿Qué expectativas tenía usted sobre las actividades, productos y su utilidad?
- 3) ¿Qué responsabilidades o tareas le correspondieron a lo largo del proyecto?

A. EFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROPÓSITOS DEFINIDOS PARA EL PROYECTO

- 4) Tomando en cuenta los objetivos principales mencionados, ¿cómo participó su organización en el desarrollo de las actividades programadas (estrategias intencionales) del proyecto?
- 5) Desde su punto de vista, ¿cuáles fueron las actividades programadas que se ejecutaron sin contratiempos y cuáles aquellas que presentaron más obstáculos? ¿Qué factores positivos y negativos incidieron en este caso?
- 6) Dados los obstáculos señalados anteriormente, y para asegurar el cumplimiento efectivo de los objetivos establecidos, ¿qué acciones o medidas correctivas se emprendieron para ello? ¿Por qué se decidió tomar esta vía y no otra posible?

B. EFECTIVIDAD EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON LOS DIFERENTES ACTORES INVOLUCRADOS

- 7) ¿Cómo fue el intercambio con líderes y colaboradores del proyecto? ¿Qué oportunidades se aprovecharon para asegurar el desarrollo de las acciones programadas y qué obstáculos se enfrentaron a lo largo de esta relación?
- 8) ¿Qué factores internos y externos a su organización afectaron la coordinación del proyecto? ¿Por qué?

C. UTILIDAD Y APLICACIÓN DE LA EVIDENCIA DERIVADA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

- 9) Tomando en cuenta los siguientes usos, ¿cómo se aprovecharán los resultados del ejercicio y de la evaluación para el programa Prospera y la organización?
 - Modificaciones directas al programa (uso instrumental fuerte)
 - Punto de partida para diálogo e interpretación colectiva (uso instrumental débil)
 - Cambio en patrones de comportamiento organizacional
 - Persuasión política de la valía de la posición de la organización
 - Comprensión de la situación general o del problema de política (insumo latente)
- 10) ¿Qué lecciones y aprendizajes destacarías del proyecto y de su proceso?

Duración aprox. de entrevista: 45 minutos