

Evaluación en Materia de Diseño 2013 del Programa P019 *Coordinar la Política Migratoria*

Informe Final para la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación

Instancia evaluadora:

Ahumada Lobo y Asociados, S.A. de C.V.

Diciembre de 2013

Índice

Resumen ejecutivo	iii
Introducción	1
Apartado I. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del Programa.....	2
Apartado II. Análisis de la contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales	5
Apartado III. Análisis de la población potencial y objetivo	8
Apartado IV. Análisis de la matriz de indicadores para resultados (MIR)	11
Apartado V. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	22
Valoración del diseño del Programa.....	23
Conclusiones	26
Bibliografía.....	28
Anexos.....	30
Anexo 1 “Descripción General del Programa”	31
Anexo 2. “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo”	33
Anexo 3 “Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios”	34
Anexo 4 “Indicadores”	35
Anexo 5 “Metas del Programa”	37
Anexo 6 “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”	39
Anexo 7. “Complementariedad y coincidencia entre programas federales”	41
Anexo 8 “Principales fortalezas, retos, y recomendaciones”	45
Anexo 9. “Matriz de indicadores para resultados del Programa”	49
Anexo 10 “Fuentes de información”	51
Anexo 11 “Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación”	53

Resumen ejecutivo

Se realiza una evaluación de diseño del Programa *Coordinar la Política Migratoria*, debido a que 2013 es el primer año de su operación. Con base en los Términos de Referencia (TDR) establecidos, esta evaluación examina cinco temas: i) Justificación de la creación y del diseño del Programa, ii) Contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales, iii) Población potencial y objetivo, iv) Matriz de indicadores para resultados y v) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Parte central del documento es un anexo con las principales fortalezas, retos y recomendaciones. Este estudio se basó tanto en entrevistas a funcionarios como en revisión documental. Cabe destacar la buena disposición del personal responsable del Programa para compartir información y apoyar la realización de este estudio.

El Programa está adscrito a la Unidad de Política Migratoria, de la Secretaría de Gobernación, creada en 2012, con el fin de separar, por un lado, la planeación, seguimiento y evaluación, y, por el otro, la gestión migratoria, como parte del proceso de reforma institucional iniciado con la promulgación en 2011 de la Ley de Migración. La reforma al artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación responsabilizó a dicha Unidad de las funciones de planeación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. Por ello, el Programa no proporciona directamente apoyos a los migrantes, sino que los beneficia indirectamente a través de los apoyos otorgados por otros programas. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, el Programa tiene un presupuesto aprobado de 12.2 millones de pesos para dicho año.

Aunque el problema que se busca resolver, definido como “deficientes condiciones de bienestar para los migrantes”, se formula como un hecho negativo que puede revertirse, su enunciado es demasiado general porque no señala a qué condiciones se refiere. En particular no especifica en qué aspectos los migrantes, por estar migrando o por haber migrado, tienden a registrar mayores deficiencias que el resto de la población.

El Diagnóstico (Secretaría de Gobernación 2013b) y su Árbol de Problemas (Secretaría de Gobernación 2013a) señalan un gran número de causas y consecuencias del problema, aunque no examinan sus características, en tanto deficiencias del bienestar de los migrantes; además, no sustentan con evidencias las vinculaciones entre los diferentes componentes del árbol de problemas. Ello propicia que se presenten confusiones entre causas, aspectos del problema y efectos. Cabe aclarar que el Programa cuenta con diversos documentos y estadísticas que pueden aprovecharse para elaborar un diagnóstico más completo del problema.

Si bien no existe un consenso acerca de cuál es la mejor política de Estado para atender el problema migratorio, es posible identificar diversos programas, estudios y experiencias que justifican la intervención que plantea el Programa: múltiples agencias coordinadas por una instancia superior. Sin embargo, no se cuenta con evidencias que confirmen que este tipo de intervención es mejor opción que otras posibilidades.

El Programa *Coordinar la Política Migratoria* se vincula con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 (versión del 22 de octubre de 2013) en su Objetivo 4,

“Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, y con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través de su Objetivo 5.4: “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”.

La Nota sobre Población Potencial y Objetivo (Secretaría de Gobernación 2013c) define a la población potencial como “el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria”. Aunque se cuantifica a la población migrante, ni esta Nota ni el Diagnóstico (Secretaría de Gobernación, 2013b) determinan cuántos tienen el problema de deficientes niveles de bienestar. Además no describen sus características en términos de edad, sexo, estado civil, escolaridad y otros atributos socioeconómicos. En particular, se debería distinguir entre hombres y mujeres, ya que las condiciones de vulnerabilidad al problema y la incidencia de éste son diferentes por género. La definición adoptada implica que todos los migrantes son vulnerables a algunas de las deficiencias en el bienestar comunes para esta población, lo que sería incorrecto si hubiera migrantes con condiciones adecuadas. Una definición más precisa consideraría a los migrantes como la población de referencia y acotaría la población potencial a quienes registran deficientes condiciones de bienestar en tanto migrantes o que son más vulnerables a registrarlas.

Si bien la población definida y cuantificada como objetivo, “los subgrupos de población en las cuatro dimensiones que es posible atender y visibilizar como objeto de la política migratoria desde la Unidad de Política Migratoria”, sí se refiere a la que el Programa tiene planeado atender, cuando se delimite la población potencial será necesario volver a estimar la magnitud de la población objetivo. Además, una mejor definición y caracterización de la población potencial permitiría formular una definición y cuantificación más precisa de la población objetivo.

No se cuenta con un documento que permita conocer qué migrantes son apoyados por los programas federales, lo que dificulta los procesos de planeación, adopción de políticas, seguimiento y evaluación, los cuales requieren conocer quiénes son los beneficiarios de las acciones de las distintas instancias que atienden a los migrantes.

La formulación del Propósito, “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional para atender de manera integral el fenómeno migratorio en México”, es incorrecta porque no corresponde de manera directa al problema que busca resolver el Programa. Además, no incluye a la población objetivo, que se refiere a las personas migrantes que requieren protección y apoyo. También falta incorporar como supuestos diversos factores (cambios legislativos en otros países, fenómenos migratorios externos imprevistos, vetos de actores clave, etc.) que pueden impedir el logro del Propósito aun cuando se produzcan los Componentes y se satisfagan los supuestos planteados.

La lógica vertical de la MIR es incorrecta porque sus supuestos no son un requisito inmediato para el logro del objetivo del nivel superior. Además, algunos de ellos no son válidos porque se refieren a eventos que deberían ser controlados por el Programa, tales como participación de otras dependencias federales, existencia de presupuesto y recursos y disponibilidad de insumos de política, bases de datos y cuadros estadísticos.

Los indicadores de Fin y Propósito no son adecuados ya que están referidos a metas programadas que no están vinculadas a la magnitud del problema, lo que permitiría detectar qué tanto se ha avanzado en su solución, o a la dimensión de la población objetivo, lo que permitiría determinar qué tanto se ha atendido a ésta.

Ningún indicador es claro. Sus conceptos -“propuestas de política”, “reportes de evaluación” “estrategias” “programas” y “acciones”- pueden ser entendidos de diversas maneras, sin que exista una generalmente aceptada y sin que las fichas técnicas de los indicadores los definan, ni establezcan las características requeridas. Además, varios indicadores agrupan productos heterogéneos en términos de dimensión, alcances, duración y otros atributos, sin que se señale cómo deben agregarse en un solo índice. La ambigüedad de los indicadores permite que las metas puedan ser alcanzadas de múltiples maneras, lo que implica que sean poco estrictas y no estén orientadas a impulsar el desempeño.

Debido a la imprecisión de las variables consideradas en la definición y método de cálculo de los indicadores, así como a la falta de accesibilidad pública y especificidad del nombre de los medios de verificación, en ningún caso es posible reproducir de manera inequívoca el cálculo del indicador.

La adopción de una intervención pública encargada de la coordinación de la atención a migrantes se justifica por la existencia de múltiples programas que apoyan a migrantes, tanto en dependencias con objetivos dirigidos únicamente a ellos, como en dependencias con objetivos distintos a los de la política migratoria.

Los programas de dependencias que sólo atienden a migrantes, particularmente los del Instituto Nacional de Migración, son complementarios del Programa *Coordinar la Política Migratoria*. Coinciden con éste en objetivos, población objetivo y cobertura pero se diferencian porque se encargan de la gestión migratoria, con apoyos directos a los migrantes, mientras que este último se responsabiliza de su planeación, seguimiento y evaluación, beneficiando a los migrantes a través de los apoyos otorgados por otros programas. Para evitar posibles duplicidades y asegurar su complementariedad se deben establecer claramente las atribuciones de cada programa.

Las dependencias que atienden a migrantes pero responden a objetivos distintos a los de la política migratoria coinciden con el Programa *Coordinar la Política Migratoria* porque buscan mejorar algún aspecto del bienestar de los migrantes y tienen atribuciones y responsabilidades en materia de planeación y evaluación. En el caso de estas dependencias es fundamental articular sus programas con el Programa *Coordinar la Política Migratoria* para evitar duplicidades y fortalecer complementariedades.

El Programa no fue diseñado aplicando la metodología de marco lógico por lo que algunos de los componentes de esta metodología faltan o están desarrollados de manera parcial. Por ello, se requiere elaborar o readecuar los documentos asociados a esta metodología, de manera que puedan superarse las deficiencias encontradas en el diagnóstico del problema, en el análisis de las alternativas de solución, en la definición, caracterización y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, y en la lógica vertical y horizontal de la MIR.

Introducción

Esta evaluación externa se realiza en atención a los Términos de Referencia (TDR) para la Evaluación en Materia de Diseño 2013 del programa presupuestario P019 *Coordinar la Política Migratoria* establecidos por la Subsecretaría de Migración, Población y Asuntos Religiosos (SPMAR), de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de su Unidad de Política Migratoria (UPM), en cumplimiento a lo estipulado en el numeral 27 del Programa Anual de Evaluación (PAE) para el ejercicio fiscal 2013 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. La evaluación es coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme al numeral 22 del PAE 2013, y su correspondiente Anexo 1a: Programas Federales Nuevos y de Modalidad K sujetos a Evaluación de Diseño coordinados por la Secretaría.

Las evaluaciones de diseño deben realizarse en el primer año de operación de los programas, como es el caso del programa presupuestario P019 *Coordinar la Política Migratoria*, creado en 2013. Este tipo de evaluación es un instrumento idóneo para determinar si los programas nuevos responden adecuadamente al problema que se busca atender e identifican correctamente a sus poblaciones potencial y objetivo. Parte fundamental de la evaluación es ponderar, por un lado, si la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es acorde con el problema y los objetivos planteados y, por el otro, si contiene indicadores pertinentes para dar seguimiento al programa y valorar sus logros. La evaluación también tiene el cometido de detectar posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El reconocimiento por parte de la Unidad de Política Migratoria, responsable de la ejecución del Programa, de la relevancia de la evaluación ha facilitado que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático. Cabe destacar la buena disposición de los funcionarios de las áreas que diseñan y operan el Programa para compartir la información y apoyar la realización de esta investigación.

La evaluación de diseño se efectúa con base en entrevistas a funcionarios y a la documentación que entregaron, en particular la MIR. Esta evaluación consta de las respuestas a 21 preguntas organizadas en cinco temas: i) Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa, ii) Análisis de la contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales, iii) Población Potencial y Objetivo, iv) Matriz de Indicadores para Resultados y v) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Además, se incluyen un Resumen Ejecutivo, la Valoración del diseño del Programa, las Conclusiones y 11 Anexos, entre los que están la Descripción general del Programa, la Propuesta de mejora de la MIR y las Principales fortalezas, retos, y recomendaciones.

Apartado I. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del Programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.**
- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.**

Sí, nivel 3.

El problema que se busca resolver se identifica en el Árbol de Problemas (Secretaría de Gobernación 2013a) y en la Nota sobre Población Potencial y Objetivo (Secretaría de Gobernación 2013c) y se formula como un hecho negativo que puede ser revertido: “Deficientes condiciones de bienestar para los migrantes”. Además, se evita el error de incluir en el enunciado del problema alguna de sus posibles causas.

El enunciado del problema es demasiado general porque no señala a qué condiciones del bienestar se refiere. Como diversos grupos de población tienen deficientes condiciones de bienestar se debe indicar en qué aspectos los migrantes, por estar migrando o por haber migrado, tienden a registrar mayores deficiencias que el resto de la población. Por ejemplo, podrían tener mayor probabilidad de sufrir enfermedades, defunciones, desnutrición, hacinamiento, violencia o violación de sus derechos humanos y sociales.

Tanto en el Árbol de Problemas como en la Nota sobre las poblaciones se considera a los migrantes como la población que tiene el problema. En este último documento se define a la población potencial como “el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria”. Cabe aclarar que en tanto población potencial no es necesario que todos los migrantes sean atendidos por la política migratoria.

La definición planteada implica que se considera que todos los migrantes son vulnerables a algunas de las deficiencias en el bienestar comunes para esta población. Una definición más precisa consideraría a los migrantes como la población de referencia y acotaría la población potencial a quienes registran deficientes condiciones de bienestar en tanto migrantes o que son más vulnerables a registrarlas. De esta manera se excluiría de la población potencial a los inmigrados, emigrados y migrantes que tienen condiciones de bienestar similares a las de otros grupos de población equiparables a ellos, pero que no son migrantes.

El concepto genérico de migrante considerado en el Árbol de Problemas y en la Nota sobre las poblaciones no distingue entre hombres y mujeres, aunque sí debería distinguirse ya que las condiciones de vulnerabilidad al problema y la incidencia de éste sí son diferentes por género (INM 2012; Cortés-Castellanos 2005).

En los documentos citados no se examina la evolución del problema ni se establece con qué periodicidad se actualizaría la información requerida para ello.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.**
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.**
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.**

Sí, nivel 2.

El Diagnóstico (Secretaría de Gobernación 2013b) y el Árbol de Problemas (Secretaría de Gobernación 2013a) identifican causas y consecuencias del problema, aunque no examinan sus características, en tanto deficiencias del bienestar de los migrantes.

Contrario al principio de parsimonia, se señalan más de 30 causas, agrupadas en cuatro niveles y dos tipos. Por un lado, las vinculadas a la “desarticulación de las políticas públicas que atienden el fenómeno migratorio”, tales como “marco normativo poco articulado y poco congruente”, “escasa incorporación de las demandas y posicionamientos de los diversos actores involucrados en el fenómeno migratorio” y “escasa información sobre las causas y efectos de la migración”. Por otro lado, las vinculadas a la “limitada vinculación entre políticas de migración y desarrollo”, tales como “limitadas posibilidades para la migración ordenada por las vías institucionales” y “cultura poco consolidada sobre las implicaciones de la migración”. El Árbol de Problemas, recuperado en el Diagnóstico, identifica 15 consecuencias del problema, agrupadas en tres niveles, relacionadas con la “débil cultura de la legalidad, “inseguridad para los migrantes y sus familiares”, “limitadas oportunidades de desarrollo para los migrantes” y “reproducción de la exclusión social”. Como consecuencia última del problema se menciona el “limitado acceso y ejercicio de derechos de los migrantes”.

El Diagnóstico describe causas y consecuencias pero no sustenta con evidencias las vinculaciones entre los diferentes componentes del árbol de problemas. Ello propicia confusiones entre causas, aspectos del problema y consecuencias. Por ejemplo, la “débil cultura de la legalidad” y “arbitrariedad, desviación de la norma y corrupción” no son consecuencia del deficiente bienestar de los migrantes sino causas de éste. Existen aspectos del problema, como “inseguridad para los migrantes y sus familiares”, que se señalan como efectos. Incluso algunas condiciones están como causa y como efecto: “escasas posibilidades de empleo regular y bien remunerado en lugar de destino” se plantea como causa y “limitadas oportunidades de empleo formal y bien remunerado” se señala como efecto. No se menciona en el Diagnóstico con qué frecuencia se confirmará que siguen siendo válidas las causas y consecuencias planteadas.

La Nota sobre poblaciones (Secretaría de Gobernación 2013c) cuantifica la población migrante, aunque ni esta Nota ni el Diagnóstico determinan cuántos migrantes tienen el problema de deficientes niveles de bienestar. Además no describen sus características en términos de edad, sexo, estado civil, escolaridad y otros atributos socioeconómicos.

Ni el Diagnóstico ni la Nota sobre las poblaciones ubican territorialmente a la población que tiene el problema. En este caso es relevante analizar la distribución espacial de los extranjeros residentes en México, y de los mexicanos residentes fuera del país, así como de las rutas de migración hacia México y desde México a otros países.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Sí, nivel 3.

Si bien no existe un consenso acerca de cuál es la mejor política de Estado para responder al problema migratorio (Yrizar-Barbosa 2009), es posible identificar diversos programas, estudios y experiencias documentadas que dan sustento a la intervención que plantea el Programa: múltiples agencias coordinadas por una instancia superior.

Este tipo de intervención parte del Diagnóstico del Programa que concluye que es conveniente que diversas agencias se responsabilicen de la gestión de acciones específicas de atención a los migrantes, siendo coordinadas por una instancia que se encargue de la planeación, emisión de directrices y evaluación. Cabe señalar que la conclusión del diagnóstico no se basa en un análisis de alternativas que examine diversas opciones para resolver el problema que atiende el Programa.

Además, diversas experiencias internacionales muestran que el tipo de los apoyos brindados por la política migratoria mexicana ha tenido efectos positivos. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su informe *Las experiencias de coordinación interinstitucional en el marco de la gestión migratoria*, señala que cualquier modelo de competencias migratorias requiere del establecimiento de mecanismos de consulta, vinculación y consenso entre actores sociales, instituciones, beneficiarios y afectados por la política migratoria (OIM 2012), tal como lo plantea el Programa *Coordinar la Política Migratoria*. Diversos autores argumentan que la protección de los derechos humanos de los migrantes es un elemento fundamental de la legitimidad del Estado (Hollifield 2004 y Boswell 2007). Ello respalda la importancia que el Programa *Coordinar la Política Migratoria* asigna a la protección de los derechos humanos de los migrantes. El Programa menciona dentro de sus objetivos la vinculación de las políticas de migración y desarrollo. Al respecto debe destacarse que diversos planteamientos consideran que una política migratoria exitosa sólo es posible si atienden las limitaciones del desarrollo que motivan la migración (OIM 2004, Castles 2010 y Castillo 2000). Experiencias internacionales como la nueva gestión migratoria de la Unión Europea parten del reconocimiento de la importancia de la relación entre migración y desarrollo.

Existen evidencias de los efectos positivos de la política migratoria mexicana, aunque no se cuenta con una justificación teórica o empírica que confirme que el tipo de intervención que caracteriza al Programa *Coordinar la Política Migratoria* sea mejor opción que otras posibilidades. Se debe reiterar que el diseño del Programa no incluyó la realización de un análisis de alternativas que permitiera determinar cuál era el tipo de intervención más eficaz.

Apartado II. Análisis de la contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional por ejemplo: población objetivo.**
- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.**

Sí, nivel 2.

El Propósito del Programa, “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional para atender de manera integral el fenómeno migratorio en México” está vinculado con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 (versión del 22 de octubre de 2013) en su Objetivo 4, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, en particular con su estrategia 4.4, “Proponer y coordinar una política migratoria integral”. Entre sus líneas de acción destacan, por tener conceptos comunes con el enunciado de Propósito: “Diseñar propuestas de política migratoria que permitan la atención integral del fenómeno migratorio”, “Promover mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucionales que permitan una mejor articulación de las acciones en materia migratoria” e “Impulsar la generación de insumos de información para la toma de decisiones de política migratoria y la conformación de una nueva cultura migratoria”.

De manera indirecta, en tanto Programa dirigido a la coordinación de la política migratoria, se vincula con la estrategia 4.5, “Controlar, verificar y facilitar la movilidad humana”, que tiene entre sus líneas de acción “Fortalecer la coordinación intersectorial e interinstitucional, para una atención y protección eficaz de migrantes víctimas de secuestro, extorsiones, trata y tráfico de personas”. También por su labor de coordinación de la política migratoria se vincula indirectamente con la Estrategia 4.6, “Fortalecer los mecanismos de repatriación de connacionales” y con la Estrategia 4.7 “Elaborar y coordinar la política pública en materia de refugiados y extranjeros que reciben protección complementaria”.

El logro del Propósito no contribuye de manera directa al cumplimiento de ninguna de las dos metas referentes a migración del Programa Sectorial que se plantean para 2018: “70% de eventos de repatriación de mexicanos que accedieron al beneficio del traslado al lugar de origen con respecto del total de atendidos por el Programa de Repatriación Humana” y 93% (de los centroamericanos) evalúa como bueno y muy bueno el trato recibido en la estación migratoria”. Cabe aclarar que ninguna de estas metas se recupera de manera explícita en el Programa *Coordinar la Política Migratoria*, aunque la Unidad de Política Migratoria que ejecuta el Programa es responsable de la validación de la estadística migratoria así como de la proyección de las metas planteadas y la fortaleza que pueda tener el Programa de Repatriación Humana en un futuro.

5. ¿Con cuáles ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

El objetivo sectorial, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, se relaciona directamente con el Eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México con Responsabilidad Global, a través de su Objetivo 5.4, que establece “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”.

En particular, el objetivo sectorial se vincula con la Estrategia 5.4.4, “Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria”.

También se relaciona, entre otras, con la Estrategia 5.4.1, “Ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran”, la Estrategia 5.4.2, “Crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación”, 5.4.3 “Facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional” y la Estrategia 5.4.5, “Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas, y beneficiarias de protección complementaria”.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con las Metas del Milenio?

Existe vinculación indirecta del Propósito del Programa con el Objetivo 1 de las Metas del Milenio, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, particularmente a través de la Meta 1.B, que plantea “Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”. El Programa puede contribuir a esta Meta del Milenio mediante la promoción de procesos de migración ordenada y eficaz desde las regiones más pobres hacia zonas con mejores oportunidades de empleo y desarrollo.

Por otra parte, si bien esta pregunta busca examinar la contribución del Propósito del Programa a las Metas del Milenio, es oportuno señalar que el cumplimiento de la Meta 8.A, “Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo”, del Objetivo 8, “Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”, propicia la reducción de los flujos migratorios en condiciones adversas al favorecer la cooperación internacional para el desarrollo de los países expulsores de migrantes.

Apartado III. Análisis de la población potencial y objetivo

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.**
- b) Están cuantificadas.**
- c) Metodología para su cuantificación.**
- d) Fuentes de información.**

Sí, nivel 2.

La Nota sobre Población Potencial y Objetivo (Secretaría de Gobernación 2013c) define a la población potencial como “el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria” y a la población objetivo como “los subgrupos de población en las cuatro dimensiones que es posible atender y visibilizar como objeto de la política migratoria desde la Unidad de Política Migratoria”. De estas definiciones se deduce que la unidad de medida son “personas migrantes”.

La Nota sobre poblaciones presenta estimaciones de la cantidad de personas que pertenecen a cada uno de los segmentos que integran dichas poblaciones, especificando las fuentes de información, entre las que están: Censo de Población y Vivienda del INEGI, Current Population Survey (CPS) del U. S. Census Bureau y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México del Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Sin embargo, en ningún documento se expone la metodología para su cuantificación.

La Nota sobre poblaciones también establece la periodicidad con que se actualizarían las estimaciones de dichas poblaciones.

Cabe aclarar que la población que se define y cuantifica como potencial es propiamente la de referencia, ya que no se acota a los emigrados, inmigrados y migrantes que tienen deficientes condiciones de bienestar.

Si bien la población definida y cuantificada como objetivo sí se refiere a la que el Programa tiene planeado o programado atender, en la medida que se acote la población potencial será necesario volver a estimar la dimensión de la población objetivo. Además, una mejor definición y caracterización de la población potencial permitiría formular una definición y cuantificación más precisa de la población objetivo.

También es importante señalar que la definición de población objetivo no se recupera en la formulación del Propósito planteado en la matriz de indicadores para resultados.

8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.**
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.**
- c) Esté sistematizada.**
- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.**

No.

Actualmente no se cuenta con un documento que permita conocer qué migrantes son apoyados, directa o indirectamente, por el Programa *Coordinar la Política Migratoria* a través de los diversos programas federales que atienden a esta población. Esta es una deficiencia crucial, ya que para llevar a cabo los procesos de planeación, establecimiento de directrices, seguimiento y evaluación se requiere que la instancia coordinadora de la política migratoria conozca quiénes son los beneficiarios de las acciones de las distintas instancias del gobierno federal que atienden a los migrantes.

9. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

No aplica porque el Programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios.

Apartado IV. Análisis de la matriz de indicadores para resultados (MIR)

10. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) Están ordenadas de manera cronológica.**
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.**
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.**

Sí, nivel 1.

Ninguna de las seis Actividades planteadas para lograr los dos Componentes del Programa cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Una deficiencia clave es que los enunciados de las Actividades son ambiguos. Por ejemplo, no se especifica qué debe entenderse por “propuestas de política migratoria”, “mecanismos para recoger demandas y posicionamientos”, “productos estadísticos” o “espacios de discusión y difusión”, por lo que podrían generarse diversas interpretaciones sobre su significado.

Todas las Actividades se consideran necesarias para el logro de los Componentes. En el caso del Componente “Propuestas de política migratoria y acciones de articulación interinstitucional e internacional realizadas” se requiere de manera directa la Actividad “Elaboración de propuestas de política migratoria”, la cual se apoya en las Actividades “Seguimiento y evaluación de política migratoria” y “Coordinación de mecanismos para recoger demandas y posicionamientos en materia migratoria”. Por otra parte, el Componente “Investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria elaborados” requiere de manera directa la Actividad “Elaboración de investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas sobre migración y movilidad internacional”, que a su vez se basa en las Actividades “Elaboración de productos estadísticos de migración y movilidad internacional” y “Promoción de espacios de discusión y difusión del conocimiento y la política en materia migratoria”.

Las Actividades tienen un orden cronológico, cuando éste es relevante, lo que implica que en ningún caso el inicio de alguna de ellas se limita por otra Actividad que se plantea realizar con posterioridad.

El planteamiento de los supuestos es equivocado. Ninguno de ellos es un requisito inmediato para el logro del objetivo del nivel superior; en todos los casos son condiciones para el desarrollo de la Actividad que está en su mismo nivel. Además, los supuestos no son correctos porque se refieren a situaciones que deberían ser controladas por la dependencia. Por ejemplo, “la participación de las demás dependencias involucradas en la atención del fenómeno migratorio” no se debe suponer sino asegurar mediante normas, acuerdos e incentivos. Tampoco se debe suponer la existencia de presupuesto y recursos sino que ello debe ser parte de la planeación financiera.

11. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.**
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Sí, nivel 1.

Los Componentes corresponden a los productos del Programa y se encuentran redactados como resultados logrados: “Propuestas de política migratoria y acciones de articulación interinstitucional e internacional realizadas” e “investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria elaborados”.

De igual manera, todos los componentes se consideran necesarios porque aportan recomendaciones sustentadas en información, hallazgos y evidencias para lograr el Propósito: “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional para atender de manera integral el fenómeno migratorio en México”.

No se cumple la condición d) porque, aunque necesaria, la existencia de los dos Componentes no es suficiente, conjuntamente con los supuestos de ese nivel, para lograr el Propósito, dado que otros factores (cambios legislativos en otros países, fenómenos migratorios externos imprevistos, vetos de actores clave, etc.), pueden impedir que la política migratoria se fundamente en el referido análisis científico. Esos factores, que representan riesgos para el logro del Propósito, deberían estar incorporados como supuestos.

Además, los supuestos planteados no son válidos, ya que son condiciones que pueden ser controladas por el Programa, como contar con “presupuesto suficiente, insumos de política migratoria, bases de datos, cuadros estadísticos, ...”.

12. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.**
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.**
- e) Incluye la población objetivo.**

Sí, nivel 1.

Se plantea un sólo Propósito, que se enuncia como una situación alcanzada: “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional para atender de manera integral el fenómeno migratorio en México”, por lo que cumple con las características c) y d), de esta pregunta.

Como ya se mencionó en la respuesta a la pregunta 11, pueden existir factores (cambios legislativos en otros países, fenómenos migratorios externos imprevistos, vetos de actores clave, etc.) que impidan el logro del Propósito aun cuando se produzcan los Componentes y se satisfagan los supuestos planteados. Por ello, no se cumple la característica a) requerida en la pregunta.

Además, si se plantean correctamente los supuestos a nivel Componente, como los señalados en la pregunta 11, y éstos se satisfacen, los responsables del Programa tendrían la capacidad para decidir cómo fundamentar la política migratoria, por lo que el logro del Propósito estaría controlado por ellos. Esto implica que tampoco se cumple la característica b).

La característica e) no se cumple porque el Propósito no incluye a la población objetivo, pues ésta se refiere a personas migrantes.

Además, el Propósito no corresponde de manera directa al problema que busca resolver el Programa: deficientes condiciones de bienestar de los migrantes.

Por lo anterior, en la respuesta a la pregunta 20 se sugerirá un nuevo Propósito que solvete las deficiencias que tiene el actual.

13. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

Sí, nivel 2.

El Fin cumple con las características a), d) y e) de esta pregunta.

El Fin está claramente especificado como “Contribuir a la formulación de la política migratoria del país mediante el diseño de estrategias, programas y acciones acordes a la normativa vigente en la materia, en un marco de coordinación bi y multilateral”. Sin embargo, sobra la mención de los medios para lograrlo. De acuerdo con la metodología de marco lógico, cada objetivo se alcanza mediante el logro del objetivo del nivel inmediato inferior, conjuntamente con los supuestos de ese nivel.

El Fin enunciado en la MIR, “Contribuir a la formulación de la política migratoria...” no es un objetivo superior al Propósito, “La política migratoria se fundamenta ...”, ya que ambos se refieren a la formulación de la política. Por el contrario, sí sería un objetivo superior, por ejemplo, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, que es el Objetivo 4 del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018. También podría ser un objetivo superior “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”, que es el Objetivo 5.4 del Plan Nacional de Desarrollo.

El logro del Fin está controlado por los responsables del Programa ya que, como se mencionó en la pregunta anterior, formular la política migratoria es atribución de los encargados del Programa.

Sólo se plantea un objetivo de Fin, el cual se relaciona con los objetivos estratégicos de la Secretaría de Gobernación y su programa sectorial, en lo referente a la política migratoria.

14. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Sí, nivel 2.

Los dos Componentes y todas las Actividades que se especifican en la MIR son similares a algunas de las atribuciones señaladas en el Artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2013, el cual tiene su antecedente en el Manual de Organización Específico de la Unidad de Política Migratoria, expedido en noviembre de 2012. El Componente “Propuestas de política migratoria y acciones de articulación interinstitucional e internacional realizadas” coincide con lo señalado en el inciso I, “Proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, en coordinación con las instancias competentes, la política migratoria del país...”. El Componente “Investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria elaborados” corresponde a lo señalado en el inciso XVII, “Realizar por sí o a través de terceros, estudios, investigaciones, encuestas, estadísticas, indicadores y publicaciones sobre movilidad y migración internacional, orientados a sustentar la política migratoria”.

La Actividad “Elaboración de propuestas de política migratoria” se identifica en el inciso I, referido anteriormente. La Actividad “Seguimiento y evaluación de política migratoria” es similar a los incisos V, “Coordinar la elaboración, seguimiento y evaluación de los programas en materia de migración ...”, y XIII, “Coordinar la evaluación y monitoreo del cumplimiento de la política migratoria que establezca el Secretario”. La Actividad “Coordinación de mecanismos para recoger demandas y posicionamientos en materia migratoria” se refiere al inciso III, “Recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas, y de la sociedad civil organizada para la formulación de la política migratoria ...”. La Actividad “Elaboración de investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas sobre migración y movilidad internacional” tiene similitud con el inciso XVII, referido anteriormente. La Actividad “Elaboración de productos estadísticos de migración y movilidad internacional”, también es similar al inciso XVII ya citado. Finalmente, la Actividad “Promoción de espacios de discusión y difusión del conocimiento y la política en materia migratoria” se relaciona con el inciso IX, “Participar en foros o mesas de trabajo relacionados con temas de política migratoria ...”, con el inciso XXII “Proponer, coordinar, promover y participar en cursos, seminarios o eventos en materia de movilidad y migración internacional”, y con el inciso XXIII, “Sistematizar y difundir información relevante sobre el fenómeno migratorio, las políticas, programas y acciones públicas en la materia”.

Si bien, en correspondencia con el enunciado de Fin, “Contribuir a la formulación de la política migratoria”, en el inciso I del Reglamento Interior se señala la atribución de proponer la política migratoria del país, en ningún documento normativo del Programa se recupera el enunciado del Propósito, “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional”. Como se señaló en la respuesta a la pregunta 12 se requiere formular un nuevo Propósito, que deberá incorporarse en el documento normativo del Programa.

15. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.**
- b) Relevantes.**
- c) Económicos.**
- d) Monitoreables.**
- e) Adecuados.**

Nivel 1.

Ninguno de los indicadores es claro. Conceptos como “propuestas de política”, “reportes de evaluación” “estrategias” “programas” y “acciones” pueden entenderse de diversas maneras, sin que exista alguna generalmente aceptada y sin que las fichas técnicas de los indicadores los definan, ni establezcan las características que deben tener.

Además, varios indicadores agrupan diferentes productos, heterogéneos en términos de dimensión, alcances, duración y otras características, sin que se señale cómo deberán ser agregados en un solo índice. Tal es el caso de los indicadores que captan conjuntamente “estrategias, programas o acciones”; “investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas”; y “eventos y materiales para difusión”.

Los indicadores de Fin y Propósito no son adecuados ya que están referidos a metas programadas que no están vinculadas a la magnitud del problema o de la población objetivo, lo que es incorrecto. En estos niveles, se debe considerar como referencia a la población objetivo, para determinar qué tanto se ha atendido, o al conjunto del problema, para detectar qué tanto se ha avanzado en su solución. Por su parte, los indicadores de gestión (Componentes y Actividades) sí son adecuados ya que buscan captar qué tanto se logra de lo programado a cada nivel de la MIR.

Si bien el Indicador de Fin se refiere a “propuestas de política”, que son los elementos con que el Programa pretende “Contribuir a la formulación de la política migratoria”, no es relevante porque no señala cómo se mide dicha contribución. El indicador de Propósito tampoco es relevante ya que los “reportes de evaluación” no captan en qué medida “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional”. El resto de los indicadores sí son relevantes porque se refieren a las acciones realizadas respecto a aspectos clave de sus objetivos correspondientes.

Una vez que se defina claramente lo que debe entenderse por cada uno de los conceptos que los conforman, todos los indicadores serían fácilmente monitoreables porque dependen de información administrativa del propio Programa, la cual se puede actualizar con la frecuencia deseada. Todos los indicadores son económicos pues sólo requieren información administrativa que puede ser sistematizada sin involucrar demasiados recursos.

En el Anexo 4, “Indicadores”, se presenta la valoración de todos los atributos para cada uno de los niveles de objetivos.

16. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.**
- b) Definición.**
- c) Método de cálculo.**
- d) Unidad de Medida.**
- e) Frecuencia de Medición.**
- f) Línea base.**
- g) Metas.**

Sí, nivel 4.

Todas las fichas técnicas de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

En todos los casos la unidad de medida es porcentaje, construido con respecto a lo programado.

La frecuencia de medición de los indicadores de Actividad es trimestral, de los indicadores de Componente es semestral y de los correspondientes al Propósito y Fin es anual.

Si bien se establecen valores para la línea de base de cada uno de los indicadores, considerando a 2013 como año base, éstas no tienen sustento empírico porque 2013 es el primer año en que se ejecuta el Programa y todavía no había información real que abarcara todo el año. Será a principios de 2014 cuando se pueda contar con valores reales para 2013.

En todos los casos se plantea que las metas tengan un comportamiento ascendente, aunque en ningún caso se justifica el valor de la meta anual o para 2018.

Cabe aclarar que los indicadores deberán modificarse por las deficiencias señaladas en la pregunta 15, los cuales deberán contar con sus correspondientes fichas técnicas.

En el Anexo 4, "Indicadores", se presenta para todos los indicadores el resultado de la revisión en las fichas técnicas de las características señaladas en esta pregunta. .

17. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.**
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Sí, nivel 1.

Todas las metas tienen como unidad de medida porcentaje. En algunos casos se propone cumplir con el 100% de lo programado en el año y en otros casos con el 100% de lo programado para 2018.

Se considera que ninguna de las metas planteadas está orientada a impulsar el desempeño porque la ambigüedad en la definición de los indicadores facilita que se alcancen las metas de múltiples maneras, ya sea redimensionando las acciones realizadas o los productos elaborados, o modificando la composición del conjunto de acciones o productos, ampliando la proporción de los que sean más fáciles de alcanzar.

Además, al encontrarse en su primer año de existencia, el programa no cuenta con información histórica sobre programación y cumplimiento de metas, lo que dificulta la determinación del valor óptimo de éstas. Ello permite, por otra parte, el planteamiento de metas menos ambiciosas, que tienen mayor factibilidad de ser cumplidas.

Como ejemplo de meta que no impulsa el desempeño está la de Propósito; para alcanzar el 100% de la meta anual se requiere elaborar un solo reporte de evaluación, además de que no existe claridad acerca de qué debe entenderse por este documento. En el caso de los Componentes la situación no es muy diferente, pues en cualquiera de ellos con la elaboración de dos “reportes de evaluación” se cumple el 100% de la meta anual. Por su parte, para el objetivo de Fin con dos propuestas de política al año se cumple con el 100% de su meta anual.

Cabe reiterar que el indicador de Propósito debería definirse en función de la población objetivo, no de lo programado, y su meta determinarse en relación al tamaño de dicha población.

En el Anexo 5, “Metas del Programa”, se presenta el análisis de las fichas técnicas de todos los indicadores.

18. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.**
- b) Con un nombre que permita identificarlos.**
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Sí, nivel 1.

Únicamente uno de los medios de verificación podría estar accesible a cualquier persona, el referente al indicador “Porcentaje de productos estadísticos elaborados”, que tiene como medios de verificación: “Boletines estadísticos, síntesis Gráfica, series Históricas publicadas en la página Web de la UPM o bases de datos y cuadros estadísticos generados a partir de los registros del Instituto Nacional de Migración”. El resto de los medios de verificación es de uso interno y restringido, conformado por oficios, circulares, expedientes, minutas, relatorías y otros documentos internos.

La mayoría de los medios de verificación son oficiales pero en tres casos, los correspondientes al Propósito y a los Componentes, no puede confirmarse si tienen esta característica porque únicamente se especifica que son medios de verificación “documental y CD”.

Ninguno de los indicadores tiene todos sus medios de verificación con nombres específicos que permitan identificarlos, sino que son referidos con nombres genéricos como oficios, circulares, publicaciones en el DOF, convenios, contratos, expedientes, CD’s, minutas, relatorías, boletines estadísticos, bases de datos, cuadros estadísticos y documentos internos.

Debido a la ambigüedad de las variables consideradas en la definición y método de cálculo de los indicadores, así como a la falta de accesibilidad pública y especificidad del nombre de los medios de verificación, en ningún caso es posible reproducir de manera inequívoca el cálculo del indicador.

19. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.**
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.**
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.**

No.

Como los medios de verificación tienen nombres genéricos, que no permiten identificarlos, no es posible confirmar que todos sean necesarios. Aun así, considerando el elevado número de medios de verificación planteados, es posible deducir que la mayoría son prescindibles, considerando que en general el cálculo de los indicadores no requiere más de dos o tres medios de verificación. Por la misma razón, no es posible confirmar que en conjunto todos los medios de verificación sean suficientes para calcular los indicadores en cada nivel de objetivos.

La lógica horizontal no se cumple en el caso del Fin. Como se expuso en la pregunta 15, el objetivo de Fin no puede medirse debido a que su indicador no señala cómo calcular la contribución del Programa a “la formulación de la política migratoria”. Además, la ambigüedad de las variables consideradas en la definición y método de cálculo de su indicador también impide dicho cálculo. A ello se agrega que, del listado genérico de medios de verificación, no se especifica cuáles se utilizarían para obtener la información necesaria para dicho cálculo.

La lógica horizontal tampoco se cumple en el caso del Propósito. En primer lugar, su indicador, “Porcentaje de reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas, estrategias, programas o acciones de política migratoria”, no capta en qué medida “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional”. La imposibilidad de calcular de manera inequívoca el logro del Propósito también se debe a la falta de claridad en la definición y método de cálculo del indicador y a la falta de especificidad de los medios de verificación, que sólo son citados como “Documental y CD´s”.

No es posible medir el logro en ninguno de los dos Componentes dada la ambigüedad de las variables consideradas en la definición y método de cálculo de sus indicadores, tal como se señaló en la pregunta 15. Adicionalmente, no se precisa cuáles serían los medios de verificación que proporcionarían la información para la medición, los cuales son referidos únicamente como “Documental y CD´s”.

Una situación similar se presenta en el caso de las Actividades, que cuentan con indicadores que tienen definiciones y métodos de cálculo ambiguos, lo que impide que se cumpla la lógica horizontal. Además, para cada Actividad se menciona una gran cantidad de medios de verificación, pero sin identificarlos de manera exacta, lo que implica que no se tenga claro cuáles se aprovecharían para los cálculos.

20. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Para que el Propósito corresponda directamente al problema que busca resolver el Programa e incluya a la población objetivo en su enunciado, se propone sustituir el actual por el siguiente: “Población inmigrada, emigrada y migrante sin violaciones a sus derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales”. Para medir su avance se plantea el indicador: “Porcentaje de personas inmigradas, emigradas y migrantes que sufren violaciones a sus derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales”, que sería calculado con información de censos y conteos de población; Current Population Survey de del U.S. Census Bureau; encuestas sobre migración en la fronteras norte y sur de México, y datos administrativos del seguimiento a los beneficiarios.

Para que sea el objetivo superior al que contribuye el nuevo Propósito, se propone sustituir el Fin actual por “Contribuir a mejorar condiciones de bienestar de los migrantes”. Para medir el logro de este objetivo se plantea como indicador: “Impacto del Programa *Coordinar la Política Migratoria* en aspectos del bienestar de los migrantes”, que tendría como medios de verificación: Evaluación de impacto con periodicidad quinquenal; censos y conteos de población; Current Population Survey de del U.S. Census Bureau; encuestas sobre migración en la fronteras norte y sur de México, e información administrativa recopilada en el proceso de seguimiento a los propios beneficiarios.

En la medida que se modifique el Propósito se deberán plantear los Componentes requeridos para su logro. En dicho caso, se propone sustituir los dos Componentes actuales por los siguientes: “Protección proporcionada, por parte de las instancias responsables de ejecutar la política migratoria, a los migrantes vulnerables a violaciones a sus derechos humanos” y “Apoyos compensatorios a los migrantes con violaciones a sus derechos humanos proporcionados por parte de las instancias responsables de ejecutar la política migratoria del país”. Para ello se sugiere el establecimiento de un conjunto de indicadores, uno por cada tipo de apoyo, que compare los apoyos entregados por parte de las instancias responsables de ejecutar la política migratoria respecto a los programados. Para su cálculo se aprovecharía información administrativa recopilada en el proceso de otorgamiento de los apoyos de cada Componente.

Si bien sería conveniente adecuar los enunciados de la Actividades para que correspondan de manera más explícita a los Componentes sugeridos, se considera que lo más importante es corregir sus deficiencias relativas a la ambigüedad de las definiciones y métodos de cálculo de los indicadores y a la falta de accesibilidad pública y especificidad del nombre de sus medios de verificación.

Apartado V. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

21. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Los programas dirigidos a migrantes pueden pertenecer a dependencias que sólo atienden a migrantes, en correspondencia con objetivos de la política migratoria, o a dependencias que además de los migrantes atienden a otros grupos de población, en el marco de objetivos de políticas sectoriales como salud, educación, empleo y desarrollo social.

Entre los programas de dependencias que sólo atienden a migrantes están el “Programa de Repatriación Humana”, los “Grupos Beta” y el “Programa Paisano”, integrados en el Programa E008 “Servicios Migratorios en Fronteras, Puertos, y Aeropuertos” del Instituto Nacional de Migración (INM), los cuales son complementarios del Programa *Coordinar la Política Migratoria* y coinciden con éste en objetivos, población objetivo y cobertura. La diferencia es que los primeros asumen la gestión, apoyando directamente a los migrantes, mientras que el segundo se encarga de su planeación y evaluación, beneficiando a los migrantes a través de los apoyos otorgados por otros programas (Anexo 7). Para asegurar su complementariedad se deben establecer claramente las atribuciones de cada programa. Así se evitarían posibles duplicidades, como sucede con el “Programa Paisano” que, según los Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes del INM, tiene facultad para estipular políticas, lo cual también corresponde al Programa *Coordinar la Política Migratoria*.

Los programas de atención a migrantes de dependencias que responden a objetivos distintos a los de la política migratoria coinciden con el Programa *Coordinar la Política Migratoria* porque buscan mejorar algún aspecto del bienestar de los migrantes y tienen atribuciones y responsabilidades en materia de planeación y evaluación. Entre ellos se encuentran “Atención a las Comunidades Mexicanas en el Exterior”, del Instituto de los Mexicanos en el Exterior; “Programa Ventanillas de Salud”, ejecutado conjuntamente por las Secretarías de Salud y Relaciones Exteriores; el “Programa 3x1 para migrantes”, de la Secretaría de Desarrollo Social; el “Programa Apoyo al Empleo”, en su subprograma “Repatriados Trabajando”, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y el “Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia”, en su componente “Migración Infantil no acompañada”, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Entre estos programas también se encuentran el “Programa Vete Sano, Regresa Sano”, de la Secretaría de Salud, y el “Programa Educación Básica para Niños y Niñas de Jornaleros Agrícolas Migrantes”, de la Secretaría de Educación Pública, que atienden a migrantes internos e internacionales (Anexo 7). En el caso de estos programas es fundamental su articulación con el Programa *Coordinar la Política Migratoria* para evitar duplicidades y fortalecer complementariedades.

Un grupo adicional lo conforman los programas que atienden a migrantes pero no se dirigen sólo a éstos; entre ellos están “Conducción de la Política en Materia de Derechos Humanos”, de la Secretaría de Gobernación, y “Promoción del Respeto a los Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito”, de la Procuraduría General de la República. Aunque tienen una población objetivo más amplia y objetivos distintos a los de la política migratoria, sí buscan beneficiar a los migrantes, por lo que deben articularse con el Programa *Coordinar la Política Migratoria*, para evitar duplicidades y propiciar sinergias.

Valoración del diseño del Programa

Características del Programa.

El Programa *Coordinar la Política Migratoria* se estableció en 2013, adscrito a la Unidad de Política Migratoria, de la Secretaría de Gobernación. Esta Unidad fue creada en 2012, con el fin de separar por un lado, la planeación, seguimiento y evaluación, y, por el otro, las tareas de gestión migratoria, como parte del proceso de reforma institucional iniciado con la promulgación en 2011 de la Ley de Migración. El artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación responsabiliza a la Unidad de Política Migratoria de las funciones de planeación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. Por ello, el Programa no proporciona directamente apoyos a los migrantes, sino que los beneficia indirectamente a través de los apoyos otorgados por otros programas. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, el Programa tiene un presupuesto aprobado de 12.2 millones de pesos para dicho año.

Justificación de la creación y diseño del Programa

El diseño del Programa presenta deficiencias resultantes de la falta de aplicación rigurosa de la metodología de marco lógico, que ocasionó que algunos componentes de esta metodología no se elaboraran o sólo se desarrollaran parcialmente.

Aunque el problema que se busca resolver, definido como “deficientes condiciones de bienestar para los migrantes”, se formula como un hecho negativo que puede ser revertido, su enunciado es demasiado general porque no señala a qué condiciones se refiere. En particular no especifica en qué aspectos los migrantes, por estar migrando o por haber migrado, tienden a registrar mayores deficiencias que el resto de la población.

El Diagnóstico del Programa (Secretaría de Gobernación 2013b) y su Árbol de Problemas (Secretaría de Gobernación 2013a) describen causas y consecuencias del problema, aunque no examinan sus características, en tanto deficiencias del bienestar de los migrantes, ni sustentan con evidencias las vinculaciones entre los diferentes componentes del árbol de problemas. Ello propicia que se presenten confusiones entre causas, aspectos del problema y efectos. Cabe aclarar que el Programa cuenta con diversos documentos y estadísticas que pueden aprovecharse para elaborar un diagnóstico más completo del problema.

Si bien no existe un consenso acerca de cuál es la mejor política de Estado para atender el problema migratorio, es posible identificar diversos programas, investigaciones y experiencias que justifican la intervención que plantea el Programa: múltiples agencias coordinadas por una instancia superior. Sin embargo, no se cuenta con evidencias que confirmen que este tipo de intervención es mejor opción que otras posibilidades.

Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales

El Programa *Coordinar la Política Migratoria* se vincula con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 en su Objetivo 4, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, y con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-

2018, a través de su Objetivo 5.4: “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”.

Población potencial y objetivo

La Nota sobre Población Potencial y Objetivo (Secretaría de Gobernación 2013c) define a la población potencial como “el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria”. Aunque se cuantifica a la población migrante, ni esta Nota ni el Diagnóstico (Secretaría de Gobernación, 2013b) determinan cuántos tienen el problema de deficientes niveles de bienestar. Además no describen sus características en términos de edad, sexo, estado civil, escolaridad y otros atributos socioeconómicos. En particular, se debería distinguir entre hombres y mujeres, ya que las condiciones de vulnerabilidad al problema y la incidencia de éste son diferentes por género. La definición adoptada implica que todos los migrantes son vulnerables a algunas de las deficiencias en el bienestar comunes para esta población, lo que sería incorrecto si hubiera migrantes con condiciones adecuadas. Una definición más precisa consideraría a los migrantes como la población de referencia y acotaría la población potencial a quienes registran deficientes condiciones de bienestar en tanto migrantes o que son más vulnerables a registrarlas.

Si bien la población definida y cuantificada como objetivo sí se refiere a la que el Programa tiene planeado atender, cuando se delimite la población potencial será necesario volver a estimar la magnitud de la población objetivo. Además, una mejor definición y caracterización de la población potencial permitiría formular una definición y cuantificación más precisa de la población objetivo.

No se cuenta con un documento que permita conocer qué migrantes son apoyados por los programas federales, lo que dificulta los procesos de planeación, adopción de políticas, seguimiento y evaluación, los cuales requieren conocer quiénes son los beneficiarios de las acciones de las distintas instancias que atienden a los migrantes.

Matriz de indicadores para resultados (MIR)

La formulación del Propósito es incorrecta porque no corresponde de manera directa al problema que busca resolver el Programa: las deficientes condiciones de bienestar de los migrantes. Además, no incluye a la población objetivo, que se refiere a las personas migrantes que requieren protección y apoyo. También falta incorporar como supuestos diversos factores (cambios legislativos en otros países, fenómenos migratorios externos imprevistos, vetos de actores clave, etc.) que pueden impedir el logro del Propósito aun cuando se produzcan los Componentes y se satisfagan los supuestos planteados.

La elaboración de supuestos no sigue correctamente la lógica vertical en la construcción de la MIR. En ninguno de los niveles de la MIR los supuestos son un requisito inmediato para el logro del objetivo del nivel superior. Además, algunos de ellos no son válidos porque se refieren a situaciones que deberían ser controladas por la dependencia.

Los indicadores de Fin y Propósito no son adecuados ya que están referidos a metas programadas que no están vinculadas a la magnitud del problema, para detectar qué

tanto se ha avanzado en su solución, o a la dimensión de la población objetivo, para determinar qué tanto se ha atendido.

Ningún indicador es claro. Sus conceptos pueden ser entendidos de diversas maneras, sin que exista una generalmente aceptada y sin que las fichas técnicas de los indicadores los definan, ni establezcan las características requeridas. Además, varios indicadores agrupan productos heterogéneos en términos de dimensión, alcances, duración y otros atributos, sin que se señale cómo deben agregarse en un solo índice. La ambigüedad de los indicadores permite que las metas puedan ser alcanzadas de múltiples maneras, lo que implica que sean poco estrictas y no estén orientadas a impulsar el desempeño.

Debido a la imprecisión de las variables consideradas en la definición y método de cálculo de los indicadores, así como a la falta de accesibilidad pública y especificidad del nombre de los medios de verificación, en ningún caso es posible reproducir de manera inequívoca el cálculo del indicador.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

La adopción de una intervención pública encargada de la coordinación de la atención a migrantes se justifica por la existencia de múltiples programas que apoyan a migrantes, tanto en dependencias con objetivos dirigidos únicamente a ellos, como en dependencias con objetivos distintos a los de la política migratoria.

Los programas de dependencias que sólo atienden a migrantes, particularmente los del Instituto Nacional de Migración, son complementarios del Programa *Coordinar la Política Migratoria*. Coinciden con éste en objetivos, población objetivo y cobertura pero se diferencian porque se encargan de la gestión migratoria, apoyando directamente a los migrantes, mientras que este último se responsabiliza de su planeación, seguimiento y evaluación, beneficiando a los migrantes a través de los apoyos otorgados por otros programas. Para evitar posibles duplicidades y asegurar su complementariedad se deben establecer claramente las atribuciones de cada programa.

Las dependencias que atienden a migrantes pero responden a objetivos distintos a los de la política migratoria coinciden con el Programa *Coordinar la Política Migratoria* porque buscan mejorar algún aspecto del bienestar de los migrantes y tienen atribuciones y responsabilidades en materia de planeación y evaluación. En el caso de estas dependencias es fundamental articular sus programas con el Programa *Coordinar la Política Migratoria* para evitar duplicidades y fortalecer complementariedades.

Conclusiones

El Programa no fue diseñado aplicando la metodología de marco lógico por lo que algunos de los componentes de esta metodología faltan o están desarrollados de manera parcial. Por ello, se requiere elaborar o readecuar los documentos asociados a esta metodología, de manera que puedan superarse las deficiencias encontradas en el diagnóstico del problema, en el análisis de las alternativas de solución, en la definición, caracterización y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, y en la lógica vertical y horizontal de la MIR.

Conclusiones

Si bien el problema que busca resolver el Programa, definido como “deficientes condiciones de bienestar para los migrantes”, se formula como un hecho negativo que se puede revertir, su enunciado es demasiado general porque no señala a qué condiciones se refiere, especificando en qué aspectos los migrantes tienden a registrar mayores deficiencias que el resto de la población. Se describen causas y consecuencias del problema, aunque no se examinan sus características. Además, no se sustentan teórica o empíricamente las vinculaciones entre los diferentes componentes del árbol de problemas. Ello propicia que se presenten confusiones entre causas, características del problema y efectos.

Es posible identificar diversos estudios, programas y experiencias que dan sustento a la intervención que plantea el Programa: múltiples agencias coordinadas por una instancia superior. Sin embargo, no se cuenta con evidencias que confirmen que este tipo de intervención es mejor opción que otras posibilidades.

El Programa *Coordinar la Política Migratoria* se vincula con el Objetivo 4 del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, y con el Objetivo 5.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”.

La Nota sobre Población Potencial y Objetivo (Secretaría de Gobernación 2013c) define a la población potencial como “el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria”. Aunque se cuantifica a los migrantes, ni esta Nota ni el Diagnóstico (Secretaría de Gobernación, 2013b) determinan cuántos tienen el problema de deficientes niveles de bienestar. Además no describen sus características en términos de edad, sexo, estado civil, escolaridad y otros atributos socioeconómicos. La definición planteada implica que todos los migrantes son vulnerables a algunas de las deficiencias en el bienestar comunes para esta población. Una definición más precisa consideraría a los migrantes como la población de referencia y acotaría la población potencial a quienes registran deficientes condiciones de bienestar en tanto migrantes o que son más vulnerables a registrarlas. Si bien la población definida y cuantificada como objetivo sí se refiere a la que el Programa tiene planeado atender, cuando se acote la población potencial será necesario volver a estimar el tamaño de la población objetivo. Además, una mejor definición y caracterización de la población potencial permitiría formular una definición y cuantificación más precisa de la población objetivo.

No se cuenta con un documento que permita conocer qué migrantes son apoyados por los programas federales, lo que dificulta los procesos de planeación, adopción de políticas, seguimiento y evaluación, los cuales requieren conocer quiénes son los beneficiarios de las acciones de las distintas instancias que atienden a los migrantes.

El Propósito no corresponde de manera directa al problema que busca resolver el Programa: las deficientes condiciones de bienestar de los migrantes. Además, no incluye a la población objetivo, que se refiere a las personas migrantes que requieren

protección y apoyo. También falta incorporar como supuestos diversos factores (cambios legislativos en otros países, fenómenos migratorios externos imprevistos, vetos de actores clave, etc.) que pueden impedir el logro del Propósito aun cuando se produzcan los Componentes y se satisfagan los supuestos planteados.

La formulación de los supuestos no sigue correctamente la lógica vertical en la construcción de la MIR. Ninguno de ellos es un requisito inmediato para el logro del objetivo del nivel superior. Además, algunos supuestos no son válidos porque se refieren a situaciones que deberían ser controladas por la dependencia.

Los indicadores de Fin y Propósito no son adecuados ya que están referidos a metas programadas que no están vinculadas a la magnitud del problema, para detectar qué tanto se ha avanzado en su solución, o a la dimensión de la población objetivo, para determinar qué tanto se ha atendido.

Ninguno de los indicadores es claro. Sus conceptos clave se entienden de diversas maneras, sin que exista alguna generalmente aceptada y sin que las fichas técnicas de los indicadores los definan, ni establezcan sus características requeridas. Algunos indicadores agrupan varios productos, heterogéneos por su dimensión, alcances, duración y otras características, sin que se señale cómo se agregan en un solo índice.

Debido a la ambigüedad de las variables consideradas en la definición y método de cálculo de los indicadores, así como a la falta de accesibilidad pública y especificidad del nombre de los medios de verificación, en ningún caso es posible reproducir de manera inequívoca el cálculo del indicador.

La existencia de múltiples programas con apoyos a migrantes, tanto en dependencias dedicadas únicamente a ellos, como en dependencias con objetivos distintos a los de la política migratoria, justifica una intervención pública encargada de la coordinación de dichos apoyos. Los programas de dependencias que sólo atienden a migrantes, en particular los del Instituto Nacional de Migración, son complementarios del Programa Coordinar la Política Migratoria. Coinciden con éste en objetivos, población objetivo y cobertura pero se diferencian porque se encargan de la gestión migratoria, apoyando directamente a los migrantes, mientras que este último se responsabiliza de su planeación, seguimiento y evaluación, beneficiando a los migrantes a través de los apoyos otorgados por otros programas. Para evitar posibles duplicidades y asegurar su complementariedad deben establecerse claramente las atribuciones de cada programa. Las dependencias que atienden a migrantes pero responden a objetivos distintos a los de la política migratoria coinciden con el Programa Coordinar la Política Migratoria porque buscan mejorar algún aspecto del bienestar de los migrantes y tienen facultades y responsabilidades en materia de planeación y evaluación. Para evitar duplicidades y fortalecer complementariedades es fundamental articular los diversos programas.

Es imprescindible elaborar o readecuar todos los documentos asociados a la metodología de marco lógico para superar las deficiencias encontradas en el diagnóstico del problema, en el análisis de las alternativas de solución, en la definición, caracterización y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, y en la lógica vertical y horizontal de la MIR.

Bibliografía

Aldunate, Eduardo y Córdoba, Julio (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. CEPAL-Serie Manuales No 68.

Boswell, Christine (2007). Theorizing migration policy: Is there a third way. *International Migration Review*, 4(1), pp. 75-100.

Castillo, Manuel Angel (2000). Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito. *Papeles de Población*, Volumen No. 24, pp. 133-157.

Castles, Stephen (2010). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), pp. 205-227.

Instituto Nacional de Migración (INM) (2012). Diagnóstico sobre el proceso de formulación e implementación de la política migratoria en México, México.

Cortés-Castellanos, Patricia (2005). Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades. *Población y Desarrollo*, CEPAL.

Hollifield, James F. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review*, Vol. 38, Issue 3, pp. 885-912.

Khachani, Mohamed (2006). La emigración subsahariana: Marruecos como espacio de tránsito. Documentos de la Fundación CIDOB. Serie Migraciones. Número 10.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2004). Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, Berna: OIM y la Oficina Federal para la Migración, Suiza.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2007). Los migrantes, sus derechos y la legislación aplicable. Guía práctica. Bogotá, Colombia.

Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie Manuales, No 42.

Rodríguez, Gabriela (2008). Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio. REMHU-Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, 16(31).

Secretaría de Gobernación (2013a). Árbol de Problemas, México.

Secretaría de Gobernación (2013b). Diagnóstico del programa presupuestal P019, México.

Secretaría de Gobernación (2013c). Nota sobre población potencial y objetivo, México.

Yrizar-Barbosa, Guillermo (2009). Políticas migratorias e instituciones hacia los marroquíes en el extranjero. *Frontera Norte*, 21(42).

Anexos

Anexo 1 “Descripción General del Programa”

El Programa Presupuestario P019 *Coordinar la Política Migratoria* se estableció en 2013, siendo adscrito a la Unidad de Política Migratoria, de la Secretaría de Gobernación. Esta Unidad fue creada en 2012, como resultado del proceso de reforma institucional iniciado con la promulgación en 2011 de la Ley de Migración. Sus atribuciones se fundamentan en la reforma al artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que la responsabilizó de las tareas de planeación y evaluación de la política migratoria, separándolas de las de gestión migratoria. Por ello, el Programa no proporciona directamente apoyos a los migrantes, sino que los beneficia indirectamente a través de los apoyos otorgados por otros programas.

El problema que el Programa *Coordinar la Política Migratoria* se propone resolver está planteado en el Diagnóstico del Programa (Secretaría de Gobernación 2013b), en su Árbol de Problemas (Secretaría de Gobernación 2013a) y en la Nota sobre Población Potencial y Objetivo (Secretaría de Gobernación 2013c), como “deficientes condiciones de bienestar para los migrantes”.

El Programa *Coordinar la Política Migratoria* se vincula con el Eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México con Responsabilidad Global, a través de su Objetivo 5.4: “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”. El Programa *Coordinar la Política Migratoria* también se vincula con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 en su Objetivo 4, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, en particular con su estrategia 4.4, “Proponer y coordinar una política migratoria integral”.

Con el logro de su Propósito, “La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional para atender de manera integral el fenómeno migratorio en México”, el Programa se propone “Contribuir a la formulación de la política migratoria del país mediante el diseño de estrategias, programas y acciones acordes a la normativa vigente en la materia, en un marco de coordinación bi y multilateral”, que es su Fin. Para el logro de su Propósito el Programa elabora “Propuestas de política migratoria y acciones de articulación interinstitucional e internacional realizadas” e “Investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria elaborados”, que son sus Componentes.

La Nota sobre Población Potencial y Objetivo (Secretaría de Gobernación 2013c) define a la población potencial como “el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria”. La inmigración, emigración y retorno se componen de flujos y stock, mientras que el tránsito sólo se refiere a flujos migratorios. La Nota sobre poblaciones estima que la población potencial en stock está conformada por 27.1 millones de personas, mientras que el flujo asciende a 25.6 millones. La población objetivo también considera esas cuatro dimensiones, conformadas de flujos y stock. Se estima que su stock asciende a 5.9 millones de personas y su flujo a 25.1 millones. Como el Programa no proporciona directamente los apoyos, su población atendida indirectamente corresponde a los migrantes que atienden los diferentes programas del Gobierno federal.

El Programa no sólo tiene cobertura nacional, sino que también comprende a los mexicanos en el exterior, de acuerdo a la población objetivo de los diferentes programas federales que atienden a los migrantes. Estos programas se dirigen a segmentos específicos de la población migrante y utilizan sus propios mecanismos de focalización.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, el Programa tiene un presupuesto aprobado de 12.2 millones de pesos para dicho año.

A nivel Propósito el Programa se propone para 2013 elaborar un “reporte de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas, estrategias, programas o acciones de política migratoria realizados”. Respecto al Fin, la meta para 2013 es formular dos “propuestas de política migratoria”. Para este año, las metas para los Componentes son la elaboración de dos “reportes de evaluación sobre las estrategias, programas o acciones de política migratoria realizados” y dos “reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria realizados”.

El diseño del Programa presenta deficiencias resultantes de la falta de aplicación rigurosa de la metodología de marco lógico, que ocasionó que algunos componentes de esta metodología no se elaboraran o sólo se desarrollaran parcialmente.

El enunciado del problema es demasiado general porque no especifica las condiciones más relevantes para el bienestar de los migrantes. Por su parte, el Diagnóstico no examina estas condiciones ni sustenta con evidencias las vinculaciones entre los diferentes componentes del árbol de problemas. Ello propicia que se presenten confusiones entre causas, aspectos del problema y efectos.

La población potencial se confunde con la de referencia, ya que incluye a quiénes no registran deficientes niveles de bienestar. La definición de población objetivo es válida pero su tamaño tendrá que volverse a estimar si se delimita la población potencial. No se documenta qué migrantes son apoyados por las distintas instancias que los atienden, lo que dificulta los procesos de planeación, adopción de políticas, seguimiento y evaluación.

La formulación del Propósito es incorrecta porque no corresponde de manera directa al problema que se busca resolver ni incluye a la población objetivo. La lógica vertical de la MIR es incorrecta porque sus supuestos no son un requisito inmediato para el logro del objetivo del nivel superior. Además, algunos de ellos no son válidos porque se refieren a situaciones que deberían ser controladas por la dependencia. Los indicadores de Fin y Propósito no son adecuados ya que están referidos a metas programadas que no están vinculadas a la magnitud del problema o a la dimensión de la población objetivo. Ningún indicador es claro porque pueden ser medidos de diversas maneras.

Existen programas, estudios y experiencias que respaldan la conveniencia de tener un programa encargado de la planeación, seguimiento y evaluación de la política migratoria, pero no se tiene un análisis de alternativas que confirme que este tipo de intervención es la mejor opción. La adopción de una intervención pública encargada de la coordinación de la atención a migrantes se justifica por la existencia de múltiples programas que apoyan a migrantes, tanto en dependencias que sólo buscan lograr los objetivos de la política migratoria, como en dependencias con objetivos distintos a los de esta política.

Anexo 2. “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo”

No se cuenta con un documento que exponga la metodología para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo.

Anexo 3 “Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios”

No aplica porque el Programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, según se señaló en la respuesta a la pregunta 9.

Anexo 4 “Indicadores”

Nombre del Programa: Programa Presupuestal P019 *Coordinar la Política Migratoria*

Modalidad: P-planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

Unidad responsable: Unidad de Política Migratoria

Tipo de evaluación: Evaluación de Diseño

Año de la evaluación: 2013

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de Medida	Línea Base	Metas	Comportamiento del Indicador
Fin	Porcentaje de propuestas de política para la inmigración, emigración, tránsito o retorno	(Propuestas de política migratoria elaboradas/ Total de propuestas de política migratoria programadas)*100	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Propósito	Porcentaje de reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas, estrategias, programas o acciones de política migratoria	(Reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas, estrategias, programas o acciones de política migratoria realizados/ Total de reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas, estrategias, programas o acciones de política migratoria programados)*100	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Componentes	Porcentaje de las actividades sobre las investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria realizadas	(Reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria realizados / Total de reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria programados) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Porcentaje de las actividades sobre las estrategias, programas o acciones de política migratoria realizadas	(Reportes de evaluación sobre las estrategias, programas o acciones de política migratoria realizados / Total de reportes de evaluación sobre las estrategias, programas o acciones de política migratoria programados) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Actividad 1	Porcentaje de estrategias, programas o acciones	(Estrategias, programas o acciones elaboradas/ Estrategias, programas o acciones programadas) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de Medida	Línea Base	Metas	Comportamiento del Indicador
Actividad 2	Porcentaje de reuniones estratégicas para incorporar opiniones de los actores involucrados en la política migratoria	(Reuniones estratégicas realizadas/ Total de reuniones estratégicas programadas) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Actividad 3	Porcentaje de investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas elaboradas	(Investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas realizadas / Total investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas programadas) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Actividad 4	Porcentaje de productos estadísticos elaborados	(Productos estadísticos generados/ Productos estadísticos programados) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Actividad 5	Porcentaje de eventos y materiales para difusión promovidos	(Eventos y publicaciones; actualizaciones de la página Web y desarrollo de la biblioteca espacios de discusión y difusión realizados / eventos y publicaciones; actualizaciones de la página Web y desarrollo de la biblioteca espacios de discusión y difusión programados) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Actividad 6	Porcentaje de seguimiento y evaluación de política migratoria	(Estrategias, programas o acciones evaluadas/ Total de estrategias, programas o acciones programadas) *100	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Anexo 5 “Metas del Programa”

Nombre del Programa: Programa Presupuestal P019 *Coordinar la Política Migratoria*

Modalidad: P-planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

Unidad responsable: Unidad de Política Migratoria

Tipo de evaluación: Evaluación de Diseño

Año de la evaluación: 2013

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Meta	Unidad de Medida	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la meta
Fin	Porcentaje de propuestas de política para la inmigración, emigración, tránsito o retorno.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador, y sólo dos propuestas programadas al año.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Considerar propuestas “adoptadas”, en lugar de “elaboradas”.
Propósito	Porcentaje de reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas, estrategias, programas o acciones de política migratoria.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador, y sólo un reporte programado al año.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.
Componente 1	Porcentaje de las actividades sobre las investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria realizadas.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.
Componente 2	Porcentaje de las actividades sobre las estrategias, programas o acciones de política migratoria realizadas.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.
Actividad 1	Porcentaje de estrategias, programas o acciones.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Meta	Unidad de Medida	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la meta
Actividad 2	Porcentaje de reuniones estratégicas para incorporar opiniones de los actores involucrados en la política migratoria.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.
Actividad 3	Porcentaje de investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas elaboradas.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.
Actividad 4	Porcentaje de productos estadísticos elaborados.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.
Actividad 5	Porcentaje de eventos y materiales para difusión promovidos.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.
Actividad 6	Porcentaje de seguimiento y evaluación de política migratoria.	100	SI	NO	Ambigüedad en la definición del indicador.	SI	Planteada de acuerdo a disponibilidad de recursos humanos y presupuesto.	Definir con claridad los productos. Eliminar ambigüedad en medios de verificación.

Anexo 6 “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”

Nombre del Programa: *Coordinar la Política Migratoria*

Modalidad: P-planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

Dependencia/Entidad: Secretaría de Gobernación

Unidad Responsable: Unidad de Política Migratoria (UPM)

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de la Evaluación: 2013

Principales propuestas por Nivel de la MIR

1. Fin

Se propone sustituir el Fin actual por el siguiente.

Enunciado:

“Contribuir a mejorar condiciones de bienestar de los migrantes”.

Indicador:

“Impacto del Programa *Coordinar la Política Migratoria* en aspectos del bienestar de los migrantes”.

Medios de verificación:

- i) Evaluación de impacto con periodicidad quinquenal;
- ii) Censos y conteos de población;
- iii) Current Population Survey del U.S. Census Bureau;
- iv) Encuestas sobre migración en la fronteras norte y sur de México;
- v) Información administrativa recopilada en el proceso de seguimiento a los propios beneficiarios.

2. Propósito

Se propone sustituir el Propósito actual por el siguiente

Enunciado:

“Población inmigrada, emigrada y migrante sin violaciones a sus derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales”.

Indicador:

“Porcentaje de personas inmigradas, emigradas y migrantes que sufren violaciones a sus derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales”.

Medio de verificación:

- i) Censos y conteos de población;
- ii) Current Population Survey del U.S. Census Bureau;
- iii) Encuestas sobre migración en la fronteras norte y sur de México;
- iv) Información administrativa recopilada en el proceso de seguimiento a los propios beneficiarios.

3. Componentes:

Se propone sustituir los dos Componentes actuales por los siguientes.

Enunciados:

- i) “Protección proporcionada, por parte de las instancias responsables de ejecutar la política migratoria, a los migrantes vulnerables a violaciones a sus derechos humanos”;
- ii) “Apoyos compensatorios a los migrantes con violaciones a sus derechos humanos proporcionados por parte de las instancias responsables de ejecutar la política migratoria del país”.

Indicadores:

“Comparación de los apoyos entregados por parte de las instancias responsables de ejecutar la política migratoria respecto a los programados para cada Componente”.

Medio de verificación:

Información administrativa recopilada en el proceso de otorgamiento de los apoyos de cada Componente.

Anexo 7. “Complementariedad y coincidencia entre programas federales”

Nombre del Programa: Programa Presupuestal P019 *Coordinar la Política Migratoria*

Modalidad: P-planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

Dependencia/Entidad: Secretaría de Gobernación

Unidad responsable: Unidad de Política Migratoria

Tipo de evaluación: Evaluación de Diseño

Año de la evaluación: 2013

Nombre del Programa	Modalidad	Dependencia o Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuáles programas federales coincide?	¿Con cuáles programas federales se complementa?	Justificación
Programa de Repatriación Humana (parte del Programa E008 Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos)	E	Instituto Nacional de Migración	Procurar mejores condiciones a los mexicanos repatriados y/o deportados por las autoridades de los Estados Unidos.	Mexicanos repatriados y/o deportados desde los Estados Unidos. (Migración de retorno)	Atención en el retorno a territorio nacional a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales.	Frontera norte	http://www.inm.gob.mx		X	Aunque el Programa de Repatriación Humana coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> ambos se complementan porque uno apoya directamente a los migrantes, mientras el otro se encarga de la planeación y evaluación.
Programa Grupos Beta (parte del Programa E008 Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos)	E	Instituto Nacional de Migración	Protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, durante su trayecto por territorio nacional o repatriación.	Migrantes en tránsito y mexicanos repatriados. (Migración de tránsito y retorno)	Orientación legal, ayuda humanitaria, rescate y salvamento.	Nacional	Lineamientos en materia de Protección a Migrantes		X	Aunque el Programa Grupos Beta coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> ambos se complementan porque uno apoya directamente a los migrantes, mientras el otro se encarga de la planeación y evaluación.
Programa Paisano (parte del Programa E008 Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos)	E	Instituto Nacional de Migración	Establecer políticas, estrategias y acciones preventivas, de asistencia y orientación para asegurar que el ingreso, tránsito y salida de los migrantes mexicanos se realice con garantía de sus derechos, seguridad de sus bienes y personas y pleno conocimiento de sus obligaciones.	Migrantes mexicanos. (Migración de retorno)	Acciones de información, orientación y protección a migrantes mexicanos al momento de su salida, entrada o tránsito por el país.	Nacional	Lineamientos en materia de Protección a Migrantes	X		Además de que el Programa Paisano coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> , ambos tienen facultades para proponer políticas por lo que se presenta una duplicidad en lugar de la complementariedad que existiría si el Programa Paisano se concentra en el otorgamiento de apoyos.

Nombre del Programa	Modalidad	Dependencia o Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuáles programas federales coincide?	¿Con cuáles programas federales se complementa?	Justificación
Programa "Ventanilla de Salud"		Secretaría de Salud y Secretaría de Relaciones Exteriores	Misión: Mejorar el acceso a servicios primarios y preventivos de salud, aumentar la cobertura en seguros públicos y promover una cultura de prevención en salud de los Mexicanos en Estados Unidos y sus familias.	Emigrados mexicanos y sus familias viviendo en Estados Unidos.	Información, educación, asesorías y referencias a servicios de salud disponibles en las comunidades donde viven migrantes.	Estados Unidos a través de la red consular mexicana	Portal de la Secretaría de Salud. http://www.dgri.salud.gob.mx/interior/migrante	X		El Programa "Ventanilla de Salud" coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> porque éste también busca mejorar el bienestar de los migrantes, incluida su salud; además, ambos tienen facultades en materia de planeación y evaluación. Por ello es fundamental la articulación entre ambos programas.
Atención a las Comunidades Mexicanas en el Exterior	E	Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)	La comunidad mexicana en el exterior se beneficia con los programas y servicios que el Instituto de los Mexicanos en el Exterior difunde.	Comunidades de mexicanos en el exterior.	Espacios de reunión para que la comunidad mexicana en el exterior se vincule con su país de origen, e información de los programas y servicios disponibles para la comunidad mexicana.	Exterior (a través de la red consular mexicana)	http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/	X		El programa de Atención a las Comunidades Mexicanas en el Exterior coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> porque éste también busca mejorar el bienestar de los migrantes en el exterior; además, ambos tienen facultades en materia de planeación y evaluación. Por ello es fundamental la articulación entre ambos programas.
Programa 3x1 para Migrantes	S	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	La coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes para invertir en sus comunidades de origen u otras localidades es fortalecida.	Emigrados mexicanos en los Estados Unidos. (Emigración)	Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios; Proyectos Productivos Comunitarios y Proyectos Productivos Individuales; Capacitación, organizacional y promoción social.	Nacional (localidades seleccionadas)	ROP 2013 y EED 2013	X		El Programa 3x1 para Migrantes coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> porque éste también busca mejorar el bienestar de los emigrados y sus familias; además, ambos tienen facultades en materia de planeación y evaluación. Por ello es fundamental la articulación entre ambos programas.
Subprograma Repatriados Trabajando (parte del Programa de Apoyo al Empleo – PAE)		Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Beneficiarios atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo acceden a un empleo u ocupación productiva.	Migrantes repatriados mayores de 16 años. (Migración de retorno)	Apoya económica-mente a connacionales repatriados que buscan empleo y deseen colocarse en su lugar de origen o residencia, siempre que éste se encuentre ubicado en un lugar distinto al del punto de repatriación.	Nacional	ROP 2013 y EED 2013	X		El Subprograma Repatriados Trabajando coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> porque éste también busca mejorar el bienestar de los repatriados; además, ambos tienen facultades en materia de planeación y evaluación. Por ello es fundamental la articulación entre ambos programas.

Nombre del Programa	Modalidad	Dependencia o Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuáles programas federales coincide?	¿Con cuáles programas federales se complementa?	Justificación
Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia (Componente Migración infantil no acompañada)	S	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	Contribuir al fortalecimiento del conocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en materia de riesgos psicosociales y atención a las problemáticas específicas de las niñas, niños y adolescentes.	Niñas, niños y adolescentes repatriados o migrantes que viajan solos. (Inmigrantes, tránsito y retorno)	Servicios de asistencia social para la atención de la migración infantil no acompañada que incluyen acogimiento, guarda y custodia, atención integral, localización de familiares, traslado a lugares de residencia, reintegración familiar, así como desarrollo y seguimiento de planes de contención.	Nacional	ROP 2013 y EED 2013	X		El componente Migración Infantil no Acompañada de los Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia coincide en objetivos, población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> porque éste también busca mejorar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes migrantes sin acompañamiento; además, ambos tienen facultades en materia de planeación y evaluación. Por ello es fundamental la articulación entre ambos programas.
Programa “Vete Sano, Regresa Sano”		Secretaría de Salud	Articular acciones de promoción de la salud, dirigidas a los migrantes como grupo de población vulnerable, aplicadas en los sitios de origen, tránsito y destino para lograr un estado favorable de salud.	Migrantes internos e internacionales (Migrantes en tránsito)	Acciones de promoción de la salud enfocadas a migrantes.	Nacional	http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/interior1/programas/vete_sano.html , versión 101 julio de 2013	X		El Programa “Vete Sano, Regresa Sano” coincide en objetivos y, parcialmente, en población objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> porque éste también busca mejorar el bienestar de los migrantes en tránsito, incluida su salud; además, ambos tienen facultades en materia de planeación y evaluación. Por ello es fundamental la articulación entre ambos programas.
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	S	Secretaría de Educación Pública	Niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes y/o asentadas tienen acceso y permanecen en educación básica.	Niñas, niños y adolescentes de familias en situación de migración, con independencia del origen nacional o del estatus migratorio. (Inmigración)	Habilitación y equipamiento de aulas y escuelas en localidades de origen, tránsito y/o destino; la contratación y/o capacitación de maestros que las atiendan; el desarrollo y utilización de una propuesta pedagógica y de materiales educativos que consideren sus necesidades y situación específica; y el registro y acreditación de los estudios realizados por los alumnos.	30 estados (Aguascalientes no participa) y el Distrito Federal.	ROP 2013 y EED 2013	X		Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes coincide en objetivos y, parcialmente, en objetivo y cobertura con el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> porque éste también busca mejorar el bienestar de los migrantes, incluida su educación; además, ambos tienen facultades en materia de planeación y evaluación. Por ello es fundamental la articulación entre ambos programas.

Nombre del Programa	Modalidad	Dependencia o Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuáles programas federales coincide?	¿Con cuáles programas federales se complementa?	Justificación
Promoción del Respeto a los Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito.	E	Procuraduría General de la República	La Procuraduría General de la República ha fortalecido el respeto a los derechos humanos de la sociedad en su actuación.	Cualquier usuario de la PGR	Verificaciones a diligencias de acompañamiento para corroborar que se respeten los derechos humanos de los usuarios de servicios de la PGR, así como atención a quejas.	Nacional	Portal de transparencia de la PGR e Informe Institucional de Labores 2012.	X		Aunque el programa Promoción del Respeto a los Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito no identifica a los migrantes como su población objetivo, sino a toda la población, dado el nivel de vulnerabilidad de los migrantes a ser víctimas de delitos, existe una alta probabilidad de que éstos requieran ser atendidos por la PGR, para coadyuvar a mejorar su bienestar, lo cual también es un objetivo del Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> . Dado que ambos programas tienen facultades en materia de planeación y evaluación, es fundamental que se articulen para evitar duplicidades.
Conducción de la Política en Materia de Derechos Humanos	P	Secretaría de Gobernación	“Que la población reciba la información respecto a la materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de éstos, al mismo tiempo fomentar la colaboración con las dependencias y entidades de la administración Pública”.	Población general	Capacitación a funcionarios públicos en materia de derechos humanos y sus principios constitucionales. Realización del Plan Nacional de Derechos Humanos. Coordinación de acciones entre dependencias de los tres órdenes de gobierno, y la sociedad civil.	Nacional	Portal de transparencia de la Secretaría de Gobernación	X		Aunque el programa Conducción de la Política en Materia de Derechos Humanos no identifica a los migrantes como su población objetivo, sino a toda la población, dado el nivel de vulnerabilidad de los migrantes a sufrir violaciones a sus derechos humanos, existe una alta probabilidad de que éstos requieren ser protegidos, buscando mejorar su bienestar, lo cual también es un objetivo del Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> . Dado que ambos programas tienen facultades en materia de planeación y evaluación, es fundamental que se articulen para evitar duplicidades.

Anexo 8 “Principales fortalezas, retos, y recomendaciones”

Nombre del Programa: Programa Presupuestal P019 *Coordinar la Política Migratoria*

Modalidad: P-planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

Dependencia/Entidad: Secretaría de Gobernación

Unidad responsable: Unidad de Política Migratoria

Tipo de evaluación: Evaluación de Diseño

Año de la evaluación: 2013

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa.	En el Árbol de Problemas y en la Nota sobre Población Potencial y Objetivo se identifica el problema que se busca resolver.	Pregunta 1.	
	Diversas investigaciones, propuestas de organismos internacionales y experiencias internacionales muestran que el tipo de los apoyos brindados por la política migratoria mexicana ha tenido efectos positivos.	Pregunta 3.	
Análisis de la contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales	El Propósito del Programa está vinculado con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 en su Objetivo 4, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”, en particular con su estrategia 4.4, “Proponer y coordinar una política migratoria integral”	Pregunta 4.	
Población potencial y objetivo	La Nota sobre Población Potencial y Objetivo presenta estimaciones de la cantidad de personas que pertenecen a cada uno de los segmentos que integran dichas poblaciones: inmigración, emigración, retorno y tránsito.	Pregunta 7.	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Todas las fichas técnicas de los indicadores del Programa tienen nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea de base y metas.	Pregunta 16.	

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	La existencia de múltiples programas de atención a migrantes justifica la existencia de una intervención pública encargada de la coordinación de la política migratoria.	Pregunta 21.	
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El enunciado del problema es demasiado general porque no señala a qué aspectos del bienestar se refiere.	Pregunta 1.	Indicar en qué aspectos del bienestar los migrantes, por estar migrando o por haber migrado, tienden a registrar mayores deficiencias que el resto de la población.
	El Diagnóstico no sustenta teórica o empíricamente las vinculaciones causales entre los diferentes componentes del árbol de problemas.	Pregunta 2.	Fundamentar con evidencias las relaciones de causalidad de los determinantes del problema y de éste sobre sus consecuencias.
	El Diagnóstico no determina cuántos migrantes tienen el problema de deficientes niveles de bienestar. Además no describe sus características en términos de edad, sexo, estado civil, escolaridad y otros atributos socioeconómicos.	Pregunta 2.	Incluir en el Diagnóstico del Programa la determinación de la cantidad de migrantes que registran deficientes niveles de bienestar y el examen de sus características. En particular, se debe distinguir entre hombre y mujeres debido a su diferente nivel de vulnerabilidad.
	El Diagnóstico no ubica territorialmente a la población que tiene el problema.	Pregunta 2.	Analizar la distribución espacial de los extranjeros residentes en México, y de los mexicanos residentes fuera del país, así como de las rutas de migración hacia México y desde México a otros países.
	El Programa no cuenta con un análisis de alternativas de intervención, o con evidencia que muestre que la intervención del Programa es más eficaz que otras opciones para atender la problemática	Pregunta 3.	Realizar el análisis de alternativas faltante, comparando la intervención del Programa con otras opciones que también pueden atender el problema.
Análisis de la contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales	Ninguna de las metas del Programa Sectorial de Gobernación se recupera de manera explícita en el Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> .	Pregunta 4.	Incorporar en la MIR del Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> referencias a las metas del Programa Sectorial de Gobernación.
Población potencial y objetivo	La población que se define y cuantifica como potencial es propiamente la de referencia, ya que no se acota a quienes tienen deficientes condiciones de bienestar	Pregunta 7.	Definir a la población potencial como "los migrantes vulnerables a registrar violaciones a sus derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales".

	Se carece de una metodología para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo.	Pregunta 7.	Elaborar una metodología de cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo que aporte elementos que permitan identificarlas y caracterizarlas.
	No se cuenta con un documento que permita conocer qué migrantes son apoyados, directa o indirectamente, por el Programa.	Pregunta 8.	Establecer normas y mecanismos para que se proporcione a la unidad ejecutora del Programa la información sobre la cantidad y características de los beneficiarios de las acciones de las distintas instancias del gobierno federal que atienden a los migrantes.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El Propósito no corresponde de manera directa al problema que busca resolver el Programa, que se refiere a las deficientes condiciones de bienestar de los migrantes. Además, no incluye a la población objetivo, que se refiere a las personas migrantes que requieren protección y apoyo.	Pregunta 12.	Establecer que el Propósito del Programa sea: "Población inmigrada, emigrada y migrante sin violaciones a sus derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales".
	El planteamiento de supuestos no sigue correctamente la lógica vertical en la construcción de la MIR. Ninguno de ellos es un requisito inmediato para el logro del objetivo del nivel superior. Además, algunos supuestos no son válidos porque se refieren a situaciones que deberían ser controladas por la dependencia.	Preguntas 10, 11 y 12.	En primer lugar, eliminar los supuestos que puedan ser controlados por la dependencia. Posteriormente, reubicar y readecuar los demás supuestos para que sean condición necesaria para alcanzar el objetivo del nivel superior. Finalmente, incluir como supuestos otros factores externos que representan riesgos para el logro de los objetivos (cambios legislativos en otros países, fenómenos migratorios externos imprevistos, vetos de actores clave, etc.).
	Los indicadores de Fin y Propósito no son adecuados ya que están referidos a metas programadas que no están vinculadas a la magnitud del problema o de la población objetivo.	Pregunta 15.	Establecer indicadores de Propósito y Fin que se refieran a la población objetivo, para determinar qué tanto se ha atendido, o al conjunto del problema, para detectar qué tanto se ha avanzado en su solución.
	Ninguno de los indicadores es claro. Sus conceptos clave pueden entenderse de diversas maneras, sin que exista alguna generalmente aceptada y sin que las fichas técnicas de los indicadores los definan, ni establezcan las características que deben tener. Además, varios indicadores agrupan diferentes productos, heterogéneos en términos de dimensión, alcances, duración y otras características, sin que se señale cómo deberán ser agregados en un solo índice.	Pregunta 15.	Formular todas las definiciones y métodos de cálculo de los indicadores con variables que tengan interpretación y medición unívocas o, en su defecto, especificar en sus respectivas fichas técnicas qué interpretación y medición se utilizaría para calcular el valor de dichas variables.

	Debido a la ambigüedad de las variables consideradas en la definición y método de cálculo de los indicadores, así como a la falta de accesibilidad pública y especificidad del nombre de los medios de verificación, en ningún caso es posible reproducir de manera inequívoca el cálculo del indicador.	Pregunta 18.	Especificar de manera detallada la ficha bibliográfica necesaria para identificar a cada uno de los medios de verificación y asegurar que sean accesibles a cualquier persona.
Complementariedad y coincidencias con otros programas federales	Duplicidad con el “Programa Paisano” que tiene facultades para establecer políticas, lo cual también corresponde al Programa <i>Coordinar la Política Migratoria</i> , por ser una tarea de planeación.	Pregunta 21.	Establecer claramente las atribuciones y responsabilidades de ambos programas.

Anexo 9. “Matriz de indicadores para resultados del Programa”

Nombre del Programa: Programa Presupuestal P019 *Coordinar la Política Migratoria*

Modalidad: P-planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

Dependencia/Entidad: Secretaría de Gobernación

Unidad responsable: Unidad de Política Migratoria

Tipo de evaluación: Evaluación de Diseño

Año de la evaluación: 2013

Categoría	Objetivos	Nombre del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
FIN	Contribuir a la formulación de la política migratoria del país mediante el diseño de estrategias, programas y acciones acordes a la normativa vigente en la materia, en un marco de coordinación bi y multilateral.	Porcentaje de propuestas de política para la inmigración, emigración, tránsito o retorno.	Oficios, circulares, publicaciones en el DOF, convenios o contratos, expedientes y documentos internos de la UPM, entre otros	Se cuentan con estudios, investigaciones, encuestas y datos estadísticos, así mismo, se realizan reuniones estratégicas donde se incorporan las opiniones de los actores involucrados en la política migratoria.
PROPÓSITO	La política migratoria se fundamenta en el análisis científico de las migraciones y la coordinación interinstitucional e internacional para atender de manera integral el fenómeno migratorio en México.	Porcentaje de reportes de evaluación sobre las investigaciones, estadísticas, estrategias, programas o acciones de política migratoria.	Documental y CD's	Existen mecanismos de comunicación eficiente entre la Unidad de Política Migratoria y las diversas instituciones que generan información en materia migratoria, asimismo, se establecen reuniones y acuerdos para desarrollar estrategias, proyectos, acciones, investigaciones y estudios sobre el fenómeno migratorio con otras instituciones.
COMPONENTES	1. Propuestas de política migratoria y acciones de articulación interinstitucional e internacional realizadas.	Porcentaje de las actividades sobre las estrategias, programas o acciones de política migratoria realizadas.	Documental y CD's	Se cuentan con presupuesto suficiente, insumos de política migratoria, bases de datos, cuadros estadísticos sobre el fenómeno migratorio, así como, información generada por las autoridades vinculadas en la materia migratoria, otros Poderes de la Unión, Gobiernos de las entidades federales y de la Sociedad Civil sobre la materia.
	2. Investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria elaborados.	Porcentaje de las actividades sobre las investigaciones, estadísticas y productos de comunicación en materia migratoria realizadas.	Documental y CD's	Se cuenta con presupuesto suficiente para realizar las actividades programadas en la Dirección General Adjunta del Centro de Estudios Migratorios
ACTIVIDADES	1.1 Elaboración de propuestas de política migratoria	Porcentaje de estrategias, programas o acciones	Circulares, publicaciones en el DOF, convenios y contratos, expedientes y documentos internos elaborados en la Unidad de Política Migratoria.	Se cuentan con insumos y con la participación de las demás dependencias involucradas en la atención del fenómeno migratorio, así como de la Sociedad Civil

Categoría	Objetivos	Nombre del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
	1.2 Seguimiento y evaluación de política migratoria	Porcentaje de seguimiento y evaluación de política migratoria	Circulares, publicaciones en el DOF, convenios y contratos, expedientes y documentos internos elaborados en la Unidad de Política Migratoria.	Se cuenta con insumos, indicadores de evaluación y gestión de la política migratoria, participación de las instituciones involucradas en la materia, así como, organismos de la Sociedad Civil.
	1.3 Coordinación de mecanismos para recoger demandas y posicionamientos en materia migratoria.	Porcentaje de reuniones estratégicas para incorporar opiniones de los actores involucrados en la política migratoria	Minutas, relatorías o informes de las reuniones.	Las autoridades vinculadas en la materia migratoria, otros Poderes de la Unión, Gobiernos de las entidades federales, la Sociedad Civil, Organismos Internacionales y Gobiernos Extranjeros asisten a las reuniones que convoca la Unidad de Política Migratoria, asimismo, dichas instancias y organismos convocan a la Unidad Política Migratoria a reuniones en materia migratoria y en conjunto, aportan comentarios, opiniones, estudios, investigaciones, etc., sobre el fenómeno migratorio.
	2.1 Elaboración de investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas sobre migración y movilidad internacional.	Porcentaje de investigaciones, estudios, encuestas o notas técnicas elaboradas.	Documentos internos elaborados en la Unidad de Política Migratoria (UPM) sobre los estudios, investigaciones, notas técnicas o publicaciones en la página Web de la UPM.	Se cuenta con presupuesto para realizar estudios, investigaciones, asimismo, se cuenta con insumos estadísticos sobre la materia migratoria
	2.2 Elaboración de productos estadísticos de migración y movilidad internacional.	Porcentaje de productos estadísticos elaborados.	Boletines estadísticos, síntesis Gráfica, series Históricas publicadas en la página Web de la UPM o bases de datos y cuadros estadísticos generados a partir de los registros del Instituto Nacional de Migración.	Se cuenta en tiempo y forma con los registros administrativos generados de manera continua por parte del INM.
	2.3 Promoción de espacios de discusión y difusión del conocimiento y la política en materia migratoria.	Porcentaje de eventos y materiales para difusión promovidos.	Eventos realizados, materiales de difusión publicados, visitas a la página Web realizadas y número de usuarios de la biblioteca .	Se cuentan con recursos para realizar eventos y publicaciones, así como, las actualizaciones de la página web.

Anexo 10 “Fuentes de información”

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011). *Ley de Migración*, México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012). *Reglamento de la Ley de Migración*, México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2013). *Nota informativa: Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013. Ramo 04, Secretaría de Gobernación*, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Secretaría de Desarrollo Social (2013). *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa 3x1 para Migrantes*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Secretaría de Salud (2013). *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Secretaría de Educación Pública (2013). *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013). *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*. México.

Presidencia de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.

Presidencia de la República (2013). *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México.

Secretaría de Gobernación (2012). *Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación*, México.

Secretaría de Gobernación (2012). *Manual de Organización Específico. Unidad de Política Migratoria*, México.

Secretaría de Gobernación (2012). *Minuta de la reunión de instalación del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (INM)*, México.

Secretaría de Gobernación (2013). *Matriz de Indicadores para Resultados. Unidad de Política Migratoria*, México.

Secretaría de Gobernación (2013). *Fichas técnicas de la Matriz de Indicadores. Unidad de Política Migratoria*, México.

Secretaría de Gobernación (2013). *Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 (Versión del 22 de octubre de 2013)*, México.

Secretaría de Gobernación. INAFED (2013). *Catálogo de Programas Federales 2013*, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). *Lineamientos para la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes*, México.

Secretaría de Salud (2007). *Programa de Acción Específico 2007-2012. Vete Sano, Regresa Sano*, México.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*, México.

Secretaría de Gobernación (2013) *Programa Operativo Anual 2013. Estrategia Programática*, México.

Anexo 11 “Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación”

Nombre de la instancia evaluadora:

- Ahumada Lobo y Asociados, S.A. de C.V.

Nombre del coordinador de la evaluación:

- Dr. Ívico Ahumada Lobo

Nombres de los principales colaboradores:

- Mtro. Lucien David Pedauga Lastra
- D.A.H. Luis Rafael Ahumada Lobo
- C. Alejandro Campos Gutiérrez

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

- Unidad de Política Migratoria (UPM)

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

- Lic. Omar de la Torre de la Mora

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

- Adjudicación directa

Costo total de la evaluación:

- \$350,000.00 más IVA

Fuente de financiamiento:

- Recursos federales