

Mecanismo para el Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de Informes y Evaluaciones a los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal

Documento de Modificación de la Matriz de
Indicadores para Resultados Derivado de la
Evaluación Externa de Diseño al Programa
Presupuestario:

P019 “Coordinar la Política Migratoria”

México D.F., febrero 2014.

Antecedentes

En atención a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y Acuerdo por el que se modifican, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de marzo y 9 octubre de 2007, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), deberán evaluar la congruencia entre los objetivos estratégicos para las dependencias y entidades contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y los fines de los programas federales.

La Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la SFP, con la finalidad de dar cumplimiento a los Lineamientos descritos anteriormente, emitieron el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio Fiscal 2013 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2013), con la finalidad de definir el universo de los programas presupuestarios a evaluar en dicho ejercicio, vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con el de las actividades de programación y presupuestación para el ejercicio 2013; y articular los resultados de las evaluaciones como elementos relevantes del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

A través de los oficios No. 419-A-13-003, SFP/UEGDG/416/474/2013 y VQZ.SE009/13, la SHCP, la SFP y el CONEVAL se instruyó a la Unidad de Política Migratoria (UPM) la realización de la “Evaluación de Diseño”, con la finalidad de analizar sistemáticamente el diseño y desempeño global del Programa Federal P019 “Coordinar la Política Migratoria”, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Recomendaciones derivadas de la Evaluación:

Las recomendaciones realizadas por el equipo evaluador se resumen en:

- Rediseñar el Fin, Propósito, Componente y Actividades de las MIR, así como sus respectivos indicadores y supuestos.
- Incluir en el Diagnóstico del Programa un análisis sobre los niveles de bienestar de los migrantes y un examen de sus características. En particular, se debe distinguir entre hombres y mujeres debido a su diferente nivel de vulnerabilidad.
- Incluir en el Diagnóstico del Programa un análisis de 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.
- Incluir en el Diagnóstico del Programa un análisis de alternativas de intervención, que muestre que la *coordinación* es la más eficaz.
- Revisar las definiciones y método de cálculo de la población potencial y población objetivo.

Finalmente, el presente documento incorpora algunas de las recomendaciones para darle mayor consistencia a la MIR 2014.

Secuencia de elaboración de la MIR:

1. Definición del problema

Con base en el Programa Especial de Migración, próximo a publicarse, México es un protagonista de las migraciones contemporáneas. Por su ubicación geográfica, historia y condiciones socioeconómicas en su espacio confluyen múltiples flujos migratorios de origen, tránsito, destino y retorno. La migración ha transformado a nuestra Nación y seguirá siendo un factor central de su evolución social, económica, cultural y política. Los próximos años intensificarán el desafío que significa el alcance transterritorial de la nación mexicana, lo que demanda políticas migratorias con capacidades y horizontes integrales, en más de un sentido: internacional y nacional; intersectorial, intergubernamental y entre poderes; integral al conjunto de los derechos de las personas migrantes; integral por la inclusión activa de los organismos de la sociedad civil; por sus consecuencias multidimensionales en el desarrollo y en las políticas para potenciar sus beneficios y corregir sus distorsiones; integral por sus impactos territoriales, que abarcan todos los espacios del país; por los flujos y poblaciones que componen al conjunto de nuestra dinámica migratoria; integral en los tiempos con perspectiva histórica y con visión de largo plazo.

La migración internacional en el ámbito mundial ha crecido sostenidamente en las últimas décadas. El volumen de migrantes aumentó 3.2 veces en los últimos 50 años, al pasar de 73 millones de personas que residen fuera de su país en 1965, a 231.5 millones en 2013. Su relevancia respecto a la población en el mundo aumentó de 2.2 a 3.3% en el mismo periodo. México-Estados Unidos es el principal corredor migratorio del planeta.

Una política migratoria de Estado tiene por objeto superior el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales. Busca hacer efectivo su bienestar para consolidar su papel como agente para el desarrollo.

El enfoque de la política migratoria centrado en el bienestar de la persona asume la obligación del Gobierno de la República, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la proyección de largo alcance para la atención de fenómeno y la evaluación permanente de los elementos que miden los impactos que la política pública tiene en la vida de los migrantes. Tenemos que asegurarnos que la política migratoria cumpla con una gestión eficaz, que contribuya a la facilitación de la movilidad de las personas, que enfatice el respeto a los derechos humanos, que resalte el compromiso de México en los asuntos regionales y globales a partir del fortalecimiento en la dualidad seguridad de las personas y desarrollo.

Así, la política migratoria nacional parte de una perspectiva integral de Estado y el Programa Especial de Migración (PEM), es el eje articulador de voluntades públicas e iniciativas compartidas. Esta visión integral, reconoce la función decisiva y generosa de la sociedad civil como proveedora de servicio y apoyo a la población migrante, especialmente aquella que se encuentra en situaciones de mayor vulnerabilidad. Su intervención seguirá siendo fundamental en el fortalecimiento de las instituciones de gobierno que implementan la política migratoria.

Pregunta analítica

¿Qué sucede con los migrantes que residen, retornan, salen y transitan por México?

Problema:

Los migrantes tienen un limitado acceso a derechos económicos y sociales

Área de enfoque:

Instituciones que atienden migrantes residentes, retornados, emigrantes y en tránsito

Dado que la atención al fenómeno migratorio refiere a poblaciones en movilidad y a flujos que en ocasiones resultan invisibles, como el de la migración en tránsito, se habla de área de enfoque, porque se puede influir en el bienestar de las personas migrantes, a través de la implementación de políticas integrales y multisectoriales.

2. Análisis del problema

A partir de la promulgación de la Ley de Migración en 2011, México inició un proceso de modificación en la legislación en materia migratoria, a fin de establecer el marco institucional y las herramientas gubernamentales apropiadas para asegurar los derechos de los migrantes en condiciones de igualdad, e impulsar un cambio de prácticas y comportamientos. Estas transformaciones se basan en una clara comprensión de la importancia de las migraciones para las personas, las familias y las comunidades de origen y destino, y buscan construir un régimen migratorio ordenado, seguro, digno y respetuoso.

Dada la magnitud e intensidad de las migraciones en México, se requiere una profunda adecuación de las disposiciones relacionadas con la salida de mexicanos hacia el exterior y el internamiento, tránsito y residencia de extranjeros en el país.

Un esquema regulatorio que establezca la obligación de cumplir con los requisitos, formas y plazos de internamiento, estancia, permanencia y salida, y acorde con las mejores prácticas internacionales y la corresponsabilidad regional; un marco legal y reglamentario acorde, en lo interno, con la reciprocidad que exigimos de aquellos países hacia donde migran nuestros connacionales.

Actualmente, existe en el ámbito federal una gran dispersión normativa que incide sobre las migraciones. En los próximos años será necesario concluir la codificación de los compromisos internacionales suscritos por el país, y homologar las muy diversas leyes y reglamentos, tanto nacionales como estatales, las cuales, con frecuencia, obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales, propician la desviación de la norma y fomenta la reproducción de un ambiente poco favorable para las personas migrantes.

Otro reto relevante es la desarticulación institucional y programática, que dificulta la gobernanza migratoria. Tan solo a nivel federal se ha identificado que, durante la pasada administración, 33 organismos ejecutaron más de 80 programas relacionados con las migraciones, sin que existiera

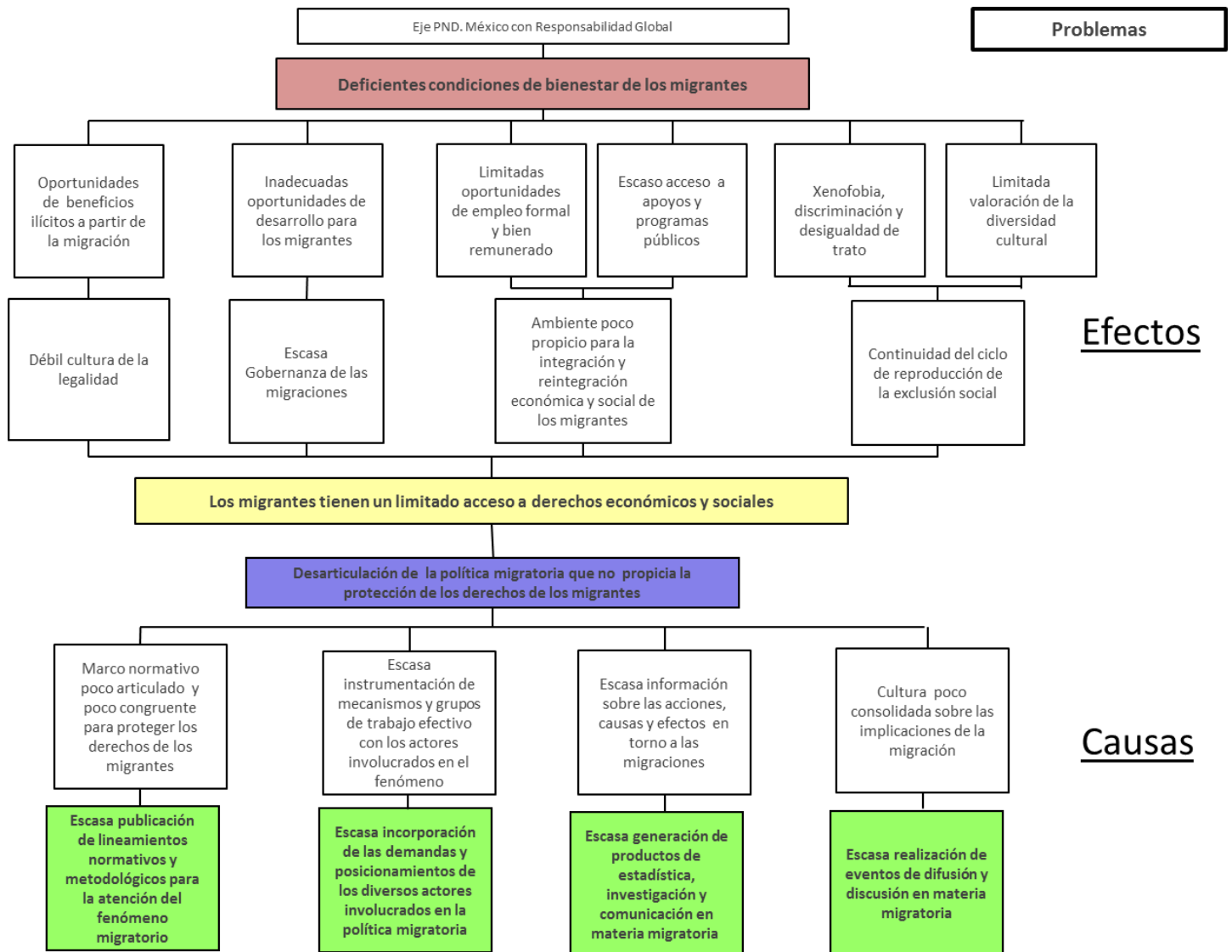
un marco coordinador que propiciara la pertinencia, complementariedad y efectividad de las intervenciones públicas.

En este sentido, se ha detectado la necesidad de reforzar los procesos de planeación, monitoreo y evaluación de la política migratoria, así como los esquemas de coordinación interinstitucional con los poderes de la Unión, las entidades federativas y la sociedad civil, que a lo largo de décadas ha creado, aun con sus limitantes, modelos de atención en materia de protección social para personas migrantes, proyectos de desarrollo económico sustentable y propuestas de políticas públicas y legislación, en beneficio de las personas migrantes.

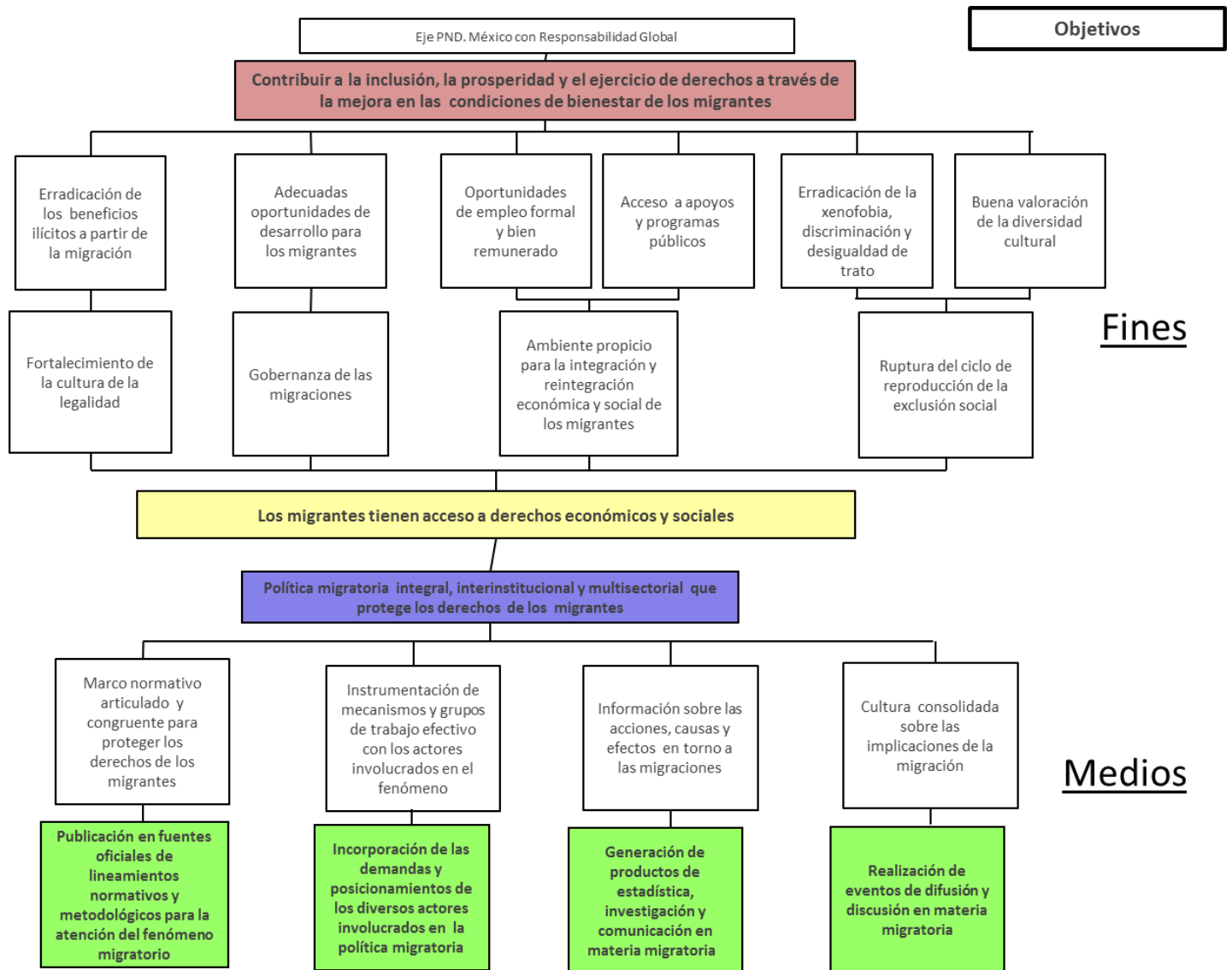
Factores como la carencia de información estadística, escasa difusión de derechos y obligaciones, una cobertura mediática centrada en hechos de violencia, insuficiencia de contenidos sobre migraciones y diversidad cultural en los programas de estudio del sistema educativo nacional, y la persistencia de nociones xenófobas y discriminatorias, han conducido a valoraciones negativas sobre las personas migrantes y las migraciones que comparten una proporción significativa de la población (Yankelevich, 2009). De acuerdo con datos de 2010, 41% de la población del país opina que en México no se respetan los derechos de los migrantes y 67% que provocan divisiones sociales (CONAPRED, 2011). Estos datos señalan la existencia de un extendido y profundo problema de valoración de la migración.

La valoración que se asigna a las migraciones tiende a reproducir las percepciones y prácticas sociales y repercute sobre los objetivos, el diseño e implementación de políticas públicas, lo que, en última instancia, afecta la seguridad, tranquilidad y el ejercicio de los derechos de las personas migrantes, y en particular las mujeres. Es por ello que se requiere impulsar un diálogo social fundamentado en evidencia, más que en nociones tradicionales.

Árbol de problemas



3. Definición del objetivo



4. Selección de la alternativa

Derivado de lo simplificado que resultó el análisis del problema, se logró simplificar en cuatro causas y efectos, los cuales se transformaron en cuatro objetivos que consisten en la solución estructural del problema, influyendo en las características de atención de la política migratoria. Tomando en cuenta los medios propuestos para alcanzar el objetivo se consideran que los que están en el ámbito de la competencia de la Unidad de Política Migratoria son aquellas alternativas en las que se puede contribuir en:

- 1) Marco normativo articulado y congruente para proteger los derechos de los migrantes
- 2) Instrumentación de mecanismos y grupos de trabajo efectivos con los actores involucrados en el fenómeno
- 3) Información sobre las acciones, causas y efectos en torno a las migraciones
- 4) Cultura consolidada sobre las implicaciones de la migración

Estas alternativas resultan factibles porque:

- Son técnicamente factibles, con base en las características y atribuciones de la Unidad de Política Migratoria
- Dan cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente
- Son socialmente aceptables por los interlocutores de sociedad civil organizada
- Existe capacidad institucional para llevarlas a cabo

5. Construcción de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario

Coordinar la política migratoria	
<p>EFFECTOS Débil cultura de la legalidad Escasa Gobernanza de las migraciones Ambiente poco propicio para la integración y reintegración económica y social de los migrantes Continuidad del ciclo de reproducción de la exclusión social</p>	<p>FINES Fortalecimiento de la cultura de la legalidad Gobernanza de las migraciones Ambiente propicio para la integración y reintegración económica y social de los migrantes Ruptura del ciclo de reproducción de la exclusión social</p>
<p>PROBLEMA Área de enfoque: Instituciones que atienden migrantes residentes, retornados, emigrantes y en tránsito Descripción del problema: Los migrantes tienen un limitado acceso a derechos económicos y sociales Magnitud: *por calcular</p>	<p>OBJETIVO Área de enfoque: Instituciones que atienden migrantes residentes, retornados, emigrantes y en tránsito Objetivo: Los migrantes tienen acceso a derechos económicos y sociales Magnitud *por calcular</p>
<p>CAUSAS Marco normativo poco articulado y poco congruente para proteger los derechos de los migrantes Escasa instrumentación de mecanismos y grupos de trabajo efectivo con los actores involucrados en el fenómeno Escasa información sobre las acciones, causas y efectos en torno a las migraciones Cultura poco consolidada sobre las implicaciones de la migración</p>	<p>MEDIOS Marco normativo articulado y congruente para proteger los derechos de los migrantes Instrumentación de mecanismos y grupos de trabajo efectivo con los actores involucrados en el fenómeno Información sobre las acciones, causas y efectos en torno a las migraciones Cultura consolidada sobre las implicaciones de la migración</p>

6. Resumen Narrativo, indicadores, medios de verificación, supuestos

Categoría	Objetivos	Nombre del indicador	Definición del Indicador	Método de cálculo	Medios de verificación	Supuestos	Análisis del indicador	Responsable
FIN	Contribuir a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos a través de la mejora en las condiciones de bienestar de los migrantes	Porcentaje promedio de migrantes que tienen empleo y acceso a salud y/o educación	Mide el porcentaje promedio de migrantes de retorno y extranjeros en México ocupados y que tienen acceso a salud (atención médica) y/o educación (dedicaron horas al estudio o capacitación). Refleja la capacidad de brindar a los migrantes de retorno y extranjeros empleo, salud y educación como proxy de bienestar.	$(\text{Porcentaje de migrantes ocupados que tienen acceso a atención médica}) + (\text{Porcentaje de migrantes ocupados que dedicaron tiempo a estudios o capacitación}) / (2)$	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Anual (último trimestre)	*Seguridad del país *Condiciones de crecimiento económico favorable (4%) *Suficiente infraestructura de educación y salud	Es un indicador externo Resulta una aproximación que permite medir parcialmente niveles de bienestar básicos, relacionados con los objetivos de la política migratoria señalados en los programas	Omar de la Torre Jefe de Unidad
PROPÓSITO	Los migrantes tienen acceso a derechos económicos y sociales	Tasa de variación del índice de integración de la población inmigrante en México	Mide la tasa de variación porcentual del índice de integración de la población migrante de un periodo con respecto al otro.	$((\text{Valor del Índice de Integración de la población migrante en México en el año } t / \text{Valor del Índice de integración de la población migrante en México en el año } t-1) - 1) * 100$	Informe del Sustainable Governance Indicators (SGI) de la Bertelsmann Stiftung en: http://www.sgi-network.org/ SGI	*Condiciones económicas favorables *Seguridad del país *Publicación en tiempo y forma del índice	Es un indicador externo Su resultado deriva de un análisis integral sobre la política de integración de migrantes.	Omar de la Torre Jefe de Unidad

Categoría	Objetivos	Nombre del indicador	Definición del Indicador	Método de cálculo	Medios de verificación	Supuestos	Análisis del indicador	Responsable
COMPONENTE	Política Migratoria integral, interinstitucional y multisectorial que protege los derechos de los migrantes	Porcentaje de avance en la implementación del Programa Especial de Migración	Mide el porcentaje de líneas de acción del Programa Especial de Migración implementadas como proyecto del Programa Presupuestal P019. Donde las líneas de acción implementadas son aquellas para las cuales se realizaron acciones específicas.	$((\text{Número de líneas de acción del PEM implementadas}) / (\text{Total de líneas de acción})) * 100$	Tablero de control en: www.politicamigratoria.gob.mx	* La migración es un asunto prioritario en la agenda nacional * Suficientes recursos institucionales de los actores involucrados	Refleja el número de líneas del PEM que se pueden accionar, no refleja los resultados	Salvador Berumen DGA de Política Migratoria
ACTIVIDADES	Publicación en fuentes oficiales de lineamientos normativos y metodológicos para la atención del fenómeno migratorio.	Porcentaje de avance en la publicación de lineamientos normativos y metodológicos	Mide el porcentaje de avance en la publicación lineamientos normativos y metodológicos acordes con los objetivos del Programa Especial de Migración como proyecto del Programa Presupuestal P019.	$((\text{Número de lineamientos normativos y metodológicos publicados}) / (\text{Meta total de lineamientos normativos y metodológicos})) * 100$	Disposiciones administrativas, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones, anexos, bases de coordinación y programas publicados en el DOF, Diarios Oficiales Estatales o en páginas web institucionales.	* La migración es un asunto prioritario en la agenda nacional * Los tiempos político-electorales locales incluyen al fenómeno migratorio * Suficientes recursos institucionales de los actores involucrados	Los lineamientos normativos permiten la operación armonizada de la política migratoria y favorecen su solidez	Salvador Berumen DGA de Política Migratoria

Categoría	Objetivos	Nombre del indicador	Definición del Indicador	Método de cálculo	Medios de verificación	Supuestos	Análisis del indicador	Responsable
	Incorporación de demandas y posicionamientos de los diversos actores involucrados en la política migratoria	Porcentaje de acuerdos cumplidos que comprometan a la UPM	Mide el porcentaje de acuerdos alcanzados con los diversos actores involucrados en la política migratoria. Los actores pueden ser gubernamentales, no gubernamentales, sociales, académicos, de otros poderes y/o órdenes de gobierno.	(Número de acuerdos alcanzados / Meta total de acuerdos) *100	Minutas de reuniones interinstitucionales Minutas de Comités/Grupos/Comisiones Minutas de reuniones bilaterales y multilaterales con la UPM En su caso versión pública en: www.politicamigratoria.gob.mx	*Interés en el fenómeno migratorio * Facilidades políticas * La migración es un asunto prioritario en la agenda nacional	Refleja el número de acuerdos alcanzados con los actores involucrados, lo que facilita la incorporación de demandas y posicionamientos	Salvador Berumen DGA de Política Migratoria
	Generación de productos de estadística, investigación y comunicación en materia migratoria	Número de productos de estadística, información y comunicación en fuentes de acceso público	Mide el número de productos de estadística, investigación y comunicación disponibles en fuentes de acceso público que contribuyan a la toma de decisiones y a un mayor conocimiento sobre el fenómeno y la política migratoria	Número de productos	Publicación de estadística, estudios, información útil; levantamiento de encuestas; concursos en fuentes de acceso público.	Cumplimiento de proveedores Que el INM y demás instituciones envíe en tiempo y forma los insumos para la generación de estadísticas	Refleja el número de documentos que contribuyeron a un mayor conocimiento del fenómeno migratorio	Paula Leite DGACEM
	Realización de eventos de difusión y discusión en materia migratoria	Número de eventos de difusión y discusión organizados y coorganizados por la UPM	Mide el número de eventos organizados y coorganizados por la UPM en los que se difunda y discuta sobre el fenómeno y la política migratoria.	Mide el número de eventos organizados y coorganizados por la UPM en los que se difunda y discuta sobre el fenómeno y la política migratoria.	Programas y convocatorias	Cumplimiento de proveedores	Refleja el número de eventos que contribuyeron a una mayor difusión y discusión del fenómeno migratorio	Paula Leite DGACEM

7. Cuadro de alineación del programa presupuestario con los objetivos y metas nacionales

Plan Nacional de Desarrollo		
Meta Nacional	5	México con Responsabilidad Global
Objetivo de la Meta Nacional	4	Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional
Estrategia al que contribuye el Pp	4	Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria
Línea de Acción	1	Elaborar un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial, como el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria
Indicador	1	Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)
Estrategias y líneas de acción transversales		
Estrategia	2	Gobierno Cercano y Moderno
Línea de Acción	3	Generar una administración eficaz de las fronteras a fin de garantizar el ingreso documentado, el respeto a los derechos y libertades de los migrantes, a través de la presencia territorial de las autoridades migratorias, aduaneras y de seguridad.
Indicador	1	Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)
Programas del Plan Nacional de Desarrollo		
Tipo de Programa	Sectorial	Programa Sectorial de Gobernación
Objetivo del Programa	4	Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.
Estrategia del Programa Sectorial	4	Proponer y coordinar una política migratoria integral.
Línea de Acción	1	Diseñar propuestas de política migratoria que permitan la atención integral del fenómeno migratorio.