Posición Institucional de la Evaluación de Procesos del Programa 3x1 para Migrantes (S-061) 2014

I. Consideraciones generales

En 2012, México a través de la Secretaria de Desarrollo Social, (SEDESOL), recibió un segundo préstamo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones del Programa 3X1 para Migrantes (P3X1)- Fase II. El objetivo general del préstamo es apoyar al Gobierno de México a multiplicar los esfuerzos de inversión de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero; y los objetivos específicos son: i) fortalecer el desempeño operativo del P3x1 en cuanto a su eficiencia, transparencia y rendición de cuentas; y ii) fortalecer la participación de los migrantes y su coordinación con las comunidades de origen y los tres órdenes de gobierno.

Como parte de este financiamiento se adquirió, entre otros compromisos, la realización de una Evaluación de Procesos para 2014 y el monitoreo de ciertos indicadores que den cuenta del avance en el fortalecimiento interno operativo.

De acuerdo a los respectivos Términos de Referencia, la Evaluación de Procesos busca ofrecer información apropiada para mejorar la gestión del programa. Permite que desde una mirada externa al mismo, se obtenga información y se lleven a cabo análisis que concluyan si la estructura lógica del P3x1 opera en realidad o no; dónde y por qué hay cuellos de botella; en qué puntos hay que mejorar la comunicación interna o externa; si se genera o no la información que necesitan los responsables; y cómo y cuánto la gestión detallada de esta acción pública permite que opere correctamente y que obtenga resultados. Aunque no hace una medición de efectos o impactos, entrega elementos pertinentes para hacer que la gestión sea más eficaz y eficiente, y por lo tanto que crezcan los impactos y mejore el costo / beneficio de la acción pública.

La SEDESOL a través de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) coordinó y supervisó la realización de esta evaluación mediante un proceso participativo, donde intervino la Unidad de Microrregiones, área responsable de la operación del programa. En este sentido, se mantuvo un diálogo respetuoso del punto de vista independiente que deriva del carácter externo del evaluador, lo cual se refleja en el informe final de la evaluación.

A continuación se presenta la postura institucional a la Evaluación de Procesos del P3x1 en el año 2014, tanto desde el punto de vista de la DGEMPS como de la Unidad de Microrregiones:

II. Comentarios Específicos de la DGEMPS

Se reconoce el esfuerzo y el trabajo del evaluador para presentar sus valoraciones, sin embargo se considera pertinente advertir al lector de los siguientes aspectos respecto al Programa así como de la evaluación:

- El Programa opera en México por medio de las Delegaciones de la SEDESOL en las Entidades Federativas y en los Estados Unidos de América a través de las tres representaciones de la SEDESOL, con sede en Los Ángeles, California, Chicago, Illinois y Nueva York, Nueva York, y con el apoyo de la Red Consular y del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), ambos adscritos a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), lo cual es posible gracias a la estrecha cooperación y apoyo que ocurre entre ambas dependencias. Desde el 2008, las Representaciones Consulares apoyan al P3x1 en el procedimiento de Toma de Nota que registra formalmente a los Clubes de Migrantes ante el Gobierno de México.

- Una de las recomendaciones del equipo evaluador apuntan a fortalecer el personal y los recursos de éste en Estados Unidos de América. Al respecto es importante mencionar que la decisión de incrementar el personal en los Consulados es ajena al control del P3x1 y de la propia SEDESOL, además de que actualmente el Gobierno de México implementa medidas orientadas a la austeridad presupuestaria por lo que no se considera factible de atender recomendaciones que impliquen la ampliación de estructuras administrativas.

III. Comentarios Específicos de la Unidad de Microrregiones

La Unidad de Microrregiones, responsable del Programa 3x1 para Migrantes, pone de manifiesto al lector interesado que el esfuerzo de una Evaluación de Procesos debe orientarse a observar si la situación actual de los procesos y procedimientos del programa es suficiente para que su gestión conduzca al cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado, a fin de determinar acciones correctivas o de mejora en éstos; sin embargo, el evaluador ha propiciado un análisis que invierte los factores, sugiriendo la adecuación de los objetivos y el diseño del programa para que los procesos actuales tengan una mayor funcionalidad; esta visión, si bien no es propia del alcance del estudio de acuerdo con el modelo de Términos de Referencia aprobados por el Coneval, ha permeado en el informe final –a pesar de haber discernido ampliamente el tema con el equipo consultor asignado al estudio–, y llevará al lector no especializado con temas complejos como la arquitectura de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo Social 2013-2018 (PND) y del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) vigente, aperturas programáticas y presupuestarias definidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Planeación, así como la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al suponer que es posible realizar cualquier cambio sugerido en el marco normativo y diseño del programa, situación que no mantiene la simpleza con que se trataron estos asuntos.

En este sentido, y sobre la opinión del evaluador que insiste en la necesidad de realizar cambios en el Diagnóstico del programa, el problema público que atiende, la redefinición de conjuntos poblacionales a los que se dirige y la gestión llevada con los tres órdenes de gobierno, la UMR pone de manifiesto que un análisis minucioso sobre los argumentos presentados lleva inevitablemente a plantear si los resultados y recomendaciones guardan absoluta congruencia con la encomienda inicial del estudio, particularmente por la falta de análisis en los elementos normativos y técnicos que demanda las determinaciones presentadas. A este respecto, se destaca que, durante 2014 y 2015, el programa realizó trabajos coordinados con diversas áreas especialistas al interior de la Sedesol para la actualización del Diagnóstico del mismo, así como lograr la cabal congruencia entre el indicador del PSDS al cual contribuye con el Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados, y de ésta, con los objetivos general y específico de las Reglas de Operación, por lo cual se estima pertinente apuntar a los posibles interesados en el estudio, la conveniencia de revisar los elementos anteriormente señalados, vigentes en 2015, todo ellos documentos de acceso público.

En otro orden de ideas, es preciso considerar que, si bien el enfoque del estudio precisó en mayor medida un análisis de corte cualitativo (razón por la cual, parte de la información obtenida proviene de diversas entrevistas a personas involucradas en la operación del Programa), eso no implica que las opiniones y dichos de algunos entrevistados –cuyo número y selección no cuenta con enfoque de representatividad estadística-, puedan ser extrapoladas como generalidades de toda la operación o caracterizar algunas conclusiones como categóricas; al respecto, en la lectura pausada el lector encontrará que comentarios, suposiciones o dichos de algunos actores se traducen en “hallazgos” por pate del evaluador, quien –a juicio del programa– ha imbricado de manera profusa distintos puntos de vista en un producto final difícil de articular, por cuanto no sigue una línea metodológica que oriente a quien consulta el documento, a saber cómo y en qué contexto se realizaron las preguntas y, más aún, qué tratamiento se dio a las respuestas. Cabe destacar que el equipo evaluador visitó cuatro entidades federativas, de las 28 en las que opera el Programa; es por ello que la Dirección del Programa considera que una muestra más amplia habría aportado mayor solidez en las aseveraciones.

De la lectura del trabajo de los evaluadores, es inevitable concluir que su hechura muestra serias deficiencias en la secuencia debida entre los textos, generando una lectura compleja y propiciando una visión parcial y desestructurada de la operación; en este mismo sentido, la claridad del insumo final es exigua en algunos apartados; por ejemplo, no son pocas las recomendaciones que incluyen más de tres temas en un mismo elemento, dificultando su implementación: es indispensable destacar que el informe final contiene una gran cantidad de recomendaciones que resultan inviables, a la luz de la experiencia que los operadores del Programa han adquirido en su implementación.

Sin embargo, en un esfuerzo por delimitar de manera asequible el producto final, se informa al lector interesado que se han seleccionado como Aspectos Susceptibles de Mejora –en el contexto de un foro colegiado designado para tal fin-, las recomendaciones que resultan, claras, relevantes, pertinentes y factibles para la mejora continua del programa, en cuyo caso, la Unidad de Microrregiones se compromete a dar puntual atención a los compromisos signados, tal y como en evaluaciones anteriores. Estos materiales pueden ser consultados en la siguiente liga:

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Aspectos_Susceptibles_de_Mejora_derivados_de_Evaluaciones_eInformes_2014-2015

Sin menoscabo de lo anterior, la evaluación resalta el notable interés de la comunidad migrante por incidir en el desarrollo de las localidades de origen; retomando este sentir, el Programa ha apuntalado una serie de actividades y mecanismos que han redundado en lograr un acercamiento más puntual con los Clubes y Organizaciones de Migrantes para la consecución de los proyectos y propuestas planteados, en dicho sentido, una gran cantidad de recomendaciones elaboradas con base en el análisis del ejercicio fiscal 2013, ya se habían implementado o bien ya se habían recogido en la experiencia del Programa durante 2014, por lo cual, se recomienda al lector conocer con mayor detalle la parte operativa del mismo, acercándose a los productos gráficos, estadísticos e informativos sobre el Programa, los cuales puede consultar a través de la página electrónica http://www.3x1.sedesol.gob.mx/ .

La Unidad Responsable de la Operación del Programa, agradece la colaboración brindada por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, y reconoce el amplio esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para la implementación de las acciones orientadas a la mejora continua de la política pública promovida por la Secretaría de Desarrollo Social, y de manera particular, del Programa 3x1 para Migrantes.