

Propuesta metodológica para la evaluación del PROGRAMA ESTATAL DE ATENCIÓN AL MIGRANTE

Fernando Lozano Ascencio
Telésforo Ramírez García

(Versión modificada: 28 de octubre de 2015)

El objetivo de este documento es presentar la propuesta metodológica para elaborar la Evaluación del Programa Estatal de Atención al Migrante del Estado de Morelos. La propuesta metodológica contempla los criterios y recomendaciones de los términos de referencia “Evaluación integral con componentes de: análisis de diagnóstico, evaluación de diseño y evaluación de procesos del Programa Estatal de Atención al Migrante”, así como las preguntas y criterios contemplados en el documento “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015).

LA MIGRACIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS. IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONÓMICA

Morelos es una tierra de migrantes. Tres de cada diez de sus habitantes en 2010 nacieron en otra entidad federativa y alrededor del 15% de su población –es decir un cuarto de millón de personas– vive en Estados Unidos. A esto hay que agregar que en la entidad residen cerca de 20 mil extranjeros, además del tránsito anual de miles de jornaleros agrícolas temporales. La población morelense radicada en Estados Unidos, sería equivalente al segundo municipio de la entidad, después de Cuernavaca (que cuenta con 365 mil habitantes) y por encima de Jiutepec, con 195 mil habitantes. Se trata de una comunidad sin duda compleja, desigual y con diverso tipo de demandas y necesidades, tanto en su entidad de origen, como en el país donde residen, es decir, Estados Unidos.

La población morelense que vive en Estados Unidos ha jugado un papel central en el sostenimiento de miles de familias en la entidad, así como en la promoción y estímulo del mercado interno regional, a través del envío de remesas. De acuerdo con información del Banco de México, en 2014 Morelos recibió 527.7 millones de dólares por concepto de remesas familiares, cantidad que equivale a 80% de las aportaciones federales del ramo 33, que en ese año fue de 664.3 millones de dólares¹. No hay duda que las remesas han contribuido históricamente a elevar la calidad de vida de miles de familias morelenses y, muy seguramente, han contribuido a disminuir los niveles de pobreza en la entidad.

¹ “Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, infraestructura educativa” (www.hacienda.gob.mx).

Durante los últimos quince años la migración mexicana a Estados Unidos ha sufrido transformaciones significativas que han impactado la dinámica migratoria en el estado de Morelos. A raíz de los atentados de septiembre de 2001, pero sobre todo a partir de la crisis económica-financiera de 2007-2008, Estados Unidos desplegó toda una política de reforzamiento de sus fronteras para detener el paso de migrantes irregulares, aprobó una serie de leyes estatales “antiinmigrantes” para desalentar el establecimiento de esta población y, sobre todo, reforzó su política de aprehensiones y deportaciones de personas con muchos años de residir en ese país. Todo ello derivó en un aumento sin precedentes de la migración de retorno, oleada que incluyó a ciudadanos norteamericanos, debido a que los hijos de los migrantes nacidos en territorio estadounidense se vieron obligados a “retornar” junto con sus padres.

Todo lo anterior permite dimensionar la importancia social y económica de la población migrante de Morelos, así como los retos y desafíos para el gobierno del Estado y para los gobiernos municipales, por atender las demandas y necesidades de este amplio y diverso sector de la población, en un contexto caracterizado por el incremento de la población retornada.

LAS REPUESTAS DEL ESTADO FRENTE A LA MIGRACIÓN Y LA POBLACIÓN MIGRANTE EN MORELOS

Una de las estrategias adoptadas por el Estado mexicano en relación con la diáspora radicada en Estados Unidos, ha sido mantener un estrecho vínculo con esta comunidad, no sólo para satisfacer su demanda de apoyos y servicios, sino también como una forma de canalizar los recursos generados por los migrantes (remesas), de tal suerte que se conviertan en una “palanca de desarrollo” para salir de la pobreza y promover el desarrollo económico en las comunidades de migrantes.

En el caso particular de Morelos el gobierno del estado ha impulsado por más de una década, lo que ahora se conoce como Programa Estatal de Atención a Migrantes (PEAM), iniciativa que ha formado parte de las políticas y programas de desarrollo social de la entidad. En la actualidad el PEAM desarrolla su trabajo en torno a tres grandes áreas: 1) Gestión de apoyos diversos y trámites para la obtención y regularización de documentos de identidad; 2) Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; y 3) Programa 3x1 para Migrantes.

En general, se trata de un trabajo muy importante que desarrolla un equipo reducido de personas en el seno de la Secretaría de Desarrollo Social, específicamente desde la Dirección de Infraestructura Social y Atención de Asuntos Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables. El objetivo general del PEAM es mejorar las condiciones de vida de la población migrante, sus familias y sus comunidades. De hecho uno de los objetivos estratégicos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, consiste en “Mejorar las condiciones de los migrantes en tránsito y en lugares de destino, en términos de derechos humanos, particularmente jurídicos y de salud”. Para ello se plantean tres líneas de acción: 1) Establecer convenios de colaboración interinstitucional con los tres órdenes de gobiernos y gobiernos de otros países, así como con instancias públicas y privadas. 2) Generar un censo de los migrantes tanto en el estado como en el

exterior. 3) Coordinar con los tres órdenes de gobierno y los migrantes morelenses en el extranjero el diseño y ejecución de proyectos productivos en sus comunidades de origen.

A reserva de profundizar en la revisión de documentos y de llevar a cabo más reuniones de trabajo con funcionarios y personal del PEAM, una apreciación preliminar de este programa vinculada con los componentes de esta evaluación, muestra lo siguiente:

1. El PEAM no tiene identificado el problema público que se pretende atacar, ni tampoco a la población que presenta el problema o la necesidad.
2. No existe un diagnóstico sólido, sustentado en investigación científica, apoyado en información de fuentes primarias y secundarias, y con un sustento teórico coherente. Lo que existe son datos e información aislada, diagnósticos parciales.
3. No existe un Marco Lógico ***maestro*** que guíe y oriente el conjunto del trabajo de PEAM. Pese a que en el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018 se presentan dos matrices de marco lógico, una para el Programa 3x1 para Migrantes, y otra para el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, no existe una matriz de marco lógico que articule las actividades del conjunto del PEAM. Más aún, llama la atención que buena parte de los elementos de diagnóstico que aparecen en el PSDS, sean copia de los programas federales respectivos. Véase el caso del diagnóstico del programa de atención a jornaleros agrícolas.
4. De acuerdo con las opiniones expresadas por los funcionarios encargados del PEAM, una abrumadora mayoría del tiempo y esfuerzo de sus actividades, lo dedican al trabajo de gestión y apoyo para la obtención y regularización de documentos de identidad, que incluye entre otras actividades: el apostille, actualización y corrección actas extranjeras, repatriación de cuerpos, apoyos para retornados, localización de personas, repatriación de menores, entre otras, labor que cuenta con un sistema de generación de citas y registro de trámites (sigetram). No obstante ser esta una de las actividades centrales del PEAM, no cuenta con una matriz de marco lógico

Ante la inexistencia de una matriz de marco lógico uno de los objetivos centrales de esta evaluación es desarrollar, en conjunto con los integrantes del PEAM, el marco lógico ***maestro***, que represente el diseño del PEAM, que identifique áreas potenciales de mejora y que establezca los indicadores pertinentes para la valoración del desempeño del programa. Este marco lógico ***maestro*** ofrecería las bases para la construcción posterior de las submatrices de marco lógico de las tres grandes áreas de trabajo del programa.

PROPUESTA DE ABORDAJE PARA DAR RESPUESTA A LOS OBJETIVOS Y PREGUNTAS ESPECIFICADAS EN LOS TdR

En los términos de referencia (TdR) se señala como el objetivo general de la evaluación “Diseñar y desarrollar una valoración con visión integral enfocada en el análisis del diagnóstico del programa, la evaluación del diseño, y una evaluación de la alineación de los procesos normativos del Programa Estatal de Atención al Migrante, para identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y

áreas de oportunidad en estos ámbitos con el fin de emitir recomendaciones para mejorar el desempeño.” (p.5) Asimismo, los objetivos específicos y las diez preguntas principales de evaluación, amplían y profundizan los elementos contenidos en el objetivo general. Un primer aspecto que es preciso mencionar es que la presente administración del Gobierno del Estado de Morelos (2012-2018) no cuenta con un programa en materia migratoria. Su trabajo actual lo rige un programa elaborado durante la administración anterior (2006-2012), con una metodología que no responde a la del marco lógico ni a la de matriz de indicadores para resultados. A todo esto se agrega que los “Lineamientos para la Operación del Programa Estatal de Atención a Migrantes” vigentes, fueron aprobados por la administración anterior, en el año 2011. En tal sentido, la actual administración cuenta con “piezas sueltas” de diagnóstico, del problema público, de objetivos, de actividades en materia migratoria, pero sin un programa general que integre, coordine y articule su labor en este terreno.

Ante la inexistencia de un programa público en materia migratoria, y ante el hecho que no se tiene identificado el problema público que se pretende atacar, ni tampoco a la población que presenta el problema o la necesidad, se dificulta responder las diez preguntas de evaluación tal y como vienen especificadas en los TdR. Se intentará responder a las preguntas con las “piezas sueltas” que se han identificado, pero más bien los esfuerzos de esta evaluación se centrarán en desarrollar, en conjunto con los integrantes del PEAM, el marco lógico **maestro**, que represente el diseño del PEAM, que identifique áreas potenciales de mejora y que establezca los indicadores pertinentes para la valoración del desempeño del programa. Asimismo, esta evaluación pondrá un especial énfasis en presentar un conjunto de recomendaciones concretas tales como, la elaboración de un **diagnóstico** sobre el problema migratorio en Morelos, la elaboración de un **programa** del PEAM, la elaboración de nuevos lineamientos de operación y recomendaciones específicas en materia presupuestal.

PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO (MML) DEL PEAM

Con la finalidad de definir e identificar claramente el problema público, plantear objetivos estratégicos, establecer indicadores de seguimiento y medios de verificación, así como corroborar las hipótesis propuestas, y otros elementos que permitan fortalecer la ejecución, la programación, el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos del Programa Estatal de Atención al Migrante (PEAM), se utilizará como herramienta metodológica la Matriz de Marco Lógico (MML). Se trata de un instrumento que ha sido ampliamente utilizado en la preparación y evaluación de proyectos y programas de instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Metodológicamente hablando, la MML es una matriz de cuatro columnas por cuatro filas. En las columnas se establece el resumen narrativo de los objetivos, los indicadores (resultados específicos a alcanzar), los medios de verificación y las hipótesis o supuestos (factores externos que implican riesgos). En tanto que en las filas se presenta información acerca del fin al cual contribuye el programa, sus o los propósitos que persigue, los componentes (resultados que se

esperan durante la ejecución del programa), y las actividades requeridas para producir los componentes o resultados (véase figura 1).

Figura 1. Matriz de Marco Lógico (MML)

| Fin | Objetivos | Indicadores | Medios de verificación | Hipótesis |
|-------------|-----------|-------------|------------------------|-----------|
| Propósitos | | | | |
| Componentes | | | | |
| Actividades | | | | |

Para la construcción la MML se realizará una revisión de la información con que cuenta la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), institución operadora del Programa Estatal de Atención al Migrante (PEAM) del estado de Morelos, así como otra documentación relevante. Primeramente, se revisará el Plan Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), Plan Estatal de Desarrollo (PED), Plan Nacional de Desarrollo (PND), a fin de establecer la vinculación del programa con los planes estatales y nacional. Seguidamente, se procederá a la construcción de cada uno de los vectores de las columnas y filas de la MML. Para ello se realizarán talleres de discusión semanales en los que participarán las partes interesadas (personal del PEAM y evaluadores). Al mismo tiempo, se revisarán otros documentos de interés como son presentaciones, estadísticas y reportes técnicos realizados sobre los apoyos, gestiones y proyectos del PEAM, cuya información relevante pueda añadirse a los resultados derivados del análisis de discusión de los talleres.

1. **Identificación del problema público.** El primer paso consiste en la identificación del problema público. Para la correcta aplicación del método, es importante que el problema sea formulado como una situación negativa que debe ser revertida. Además, es preciso organizar reuniones en donde se consulten las opiniones y posiciones de personas que están involucradas en la situación problema desde distintas perspectivas y experiencias. En este caso, además de la revisión de documentación y construcción de un diagnóstico de la migración interna e internacional en la entidad, se sostendrán reuniones con el personal operativo del PEAM con el propósito de identificar y definir en común acuerdo el problema público.

Al respecto, en las reuniones de trabajo que se han llevado a cabo entre el personal del PEAM y los evaluadores, se ha detectado como un problema público central el que un

sector muy importante de la población de migrantes morelenses y sus familiares carecen de documentos de identidad que les impide ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos, así como lograr una adecuada integración socioeconómica tanto en México como en Estados Unidos. A lo anterior se suma el limitado desarrollo económico de sus comunidades de origen, así como las deficientes condiciones de alimentación, hospedaje y violación de derechos humanos de que son objeto los jornaleros agrícolas que laboran en la entidad. Tales situaciones podrían constituir o formar parte del problema público “por definir”. A modo de ejemplo véase figura 2.

Figura 2. Ejemplo de problema público

Los migrantes y sus familias presentan un fuerte rezago en el ejercicio de los derechos ciudadanos, limitado desarrollo económico de sus comunidades de origen, y deficientes condiciones de vida y trabajo, particularmente los jornaleros agrícolas en tránsito por Morelos.

- 2. Construcción del árbol de efectos.** Una vez definido el problema público, el siguiente paso es identificar todas las repercusiones o efectos, directos o indirectos, que se derivan del problema. Una vía para desarrollar esta actividad es construir el árbol de efectos, el cual representa en forma gráfica las distintas consecuencias del problema y cómo se relacionan con éste y entre sí. En el caso que aquí nos ocupa, algunos efectos señalados en las reuniones de trabajo realizadas son: problema de ingreso a la escuela de niños y adolescentes, problema de integración en México y en Estados Unidos de niños y jóvenes, problemas de acceso a programas sociales (progresá, oportunidades, becas, etc.), acceso a la escuela, acceso a las instituciones de salud, acceso a la vivienda, trata y explotación sexual, mayor exposición a violencia y a la delincuencia, desconocimiento de los apoyos y servicios del PEAP, condiciones de hacinamiento, exposición a situaciones de indefensión y falta de atención. No se están atendiendo las necesidades de las comunidades (infraestructura, servicios, proyectos productivos, falta de creación de empleos), y las obras del 3x1 no están de acuerdo a las necesidades de las comunidades de origen.
- 3. Construcción del árbol de causas.** Como complemento de la actividad anterior, el siguiente paso es identificar y anotar las causas que originan tales efectos o repercusiones, con la finalidad de plantear la relación causa-efecto del problema público. En esta tarea siempre resulta de gran utilidad la revisión de los comentarios, sugerencias y resultados que se derivan de la lluvia de ideas realizada en los talleres desarrollados para definir el problema público. Una forma práctica de ordenar la identificación de los factores causales es a través del árbol de causas, en el cual se establecen gráficamente los factores identificados y las relaciones existentes entre ellos. Algunas de las causas que se han detectado en las sesiones de trabajo son: Una alta proporción de población sin documentos de identidad en México y E.U. (en particular de la población infantil y juvenil), insuficiente difusión del programa de atención al migrante, falta de recursos humanos,

falta de recursos económicos, desinterés de diversos sectores de gobierno sobre el tema migratorio, bajos niveles de organización de la comunidad migrante en México y E.U., falta de compromiso de productores agrícolas, aumento de demanda de apoyos y servicios, aumento de la migración de retorno voluntario e involuntario de migrantes.

4. **Construcción del árbol del problema.** Una vez elaborados los arboles de causas y efectos se procederá a construir el árbol del problema público, el cual consiste en unir los dos árboles anteriores, colocando el árbol de las causas en la parte inferior y el de los efectos en la parte superior. Con este análisis se pretende identificar los obstáculos reales que se consideran como prioritarios y se intentan eliminar.
5. **Construcción del árbol de objetivos.** Una vez construido el árbol del problema, es necesario plantearse algunas estrategias alternativas para resolverlo. Cada una de las estrategias acordadas debe ser capaz de dar una respuesta integral a la situación problema, hasta resolverlo. Una forma de ordenar e identificar el fin que persigue cada una de las estrategias es a través del diagrama de árbol de objetivos de solución, en el cual los efectos se transforman en fines y las causas en medios.
6. **Indicadores.** Posteriormente pasaremos a la etapa de construcción de indicadores, los cuales proporcionan las bases para supervisar y evaluar el programa, ya que permiten conocer, por ejemplo, en qué medida se cumplen los objetivos y las metas del programa. Los indicadores deben construirse para los cuatro vectores de la fila de la matriz; es decir, deben existir indicadores del fin, los cuales permitirán medir la contribución al logro del fin a mediano o largo plazo; de propósito, con el objeto de medir la eficacia, eficiencia, economía, y calidad; de los componentes, para medir la eficacia, eficiencia y calidad de los mismos, y de las actividades, para dar cuenta de sus costos. Para la construcción de cada indicador es recomendable contar con la opinión de las partes involucradas, y buscar que sean medibles, relevantes, específicos, prácticos y económicos, y que su meta esté asociada a un determinado plazo.
7. **Medios de verificación.** Durante el desarrollo de la evaluación se debe identificar las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar el logro de los objetivos, así como el cálculo de algunos de los indicadores que se generen. En este caso, por ejemplo, sería apropiado contar con las estadísticas de apoyos y gestiones del programa estatal de atención al migrante, encuestas realizadas a población benefactora del programa, informes de auditoría, y datos de censos y encuestas sociodemográficas.
8. **Hipótesis y supuestos.** Se establecerán distintos supuestos o hipótesis que den cuenta de los riesgos que enfrenta el programa, los cuales están más allá del control directo de la gerencia del programa, tales como son los cambios institucionales, problemas presupuestales, etc. Estos supuestos deben expresarse como una condición que tiene que darse para que se cumpla la relación de causalidad en la jerarquía de objetivos planteados.

CALENDARIO DE CONSTRUCCIÓN DE LA MML

A continuación se presenta el calendario de trabajo de la MML, así como el análisis de los resultados de la evaluación y redacción del informe final.

Figura 3. Cronograma de trabajo

| | Octubre | | | Noviembre | | | Diciembre | | |
|---|---------|---|---|-----------|---|---|-----------|---|---|
| Reuniones-taller | | X | X | X | X | X | | | |
| Construcción de la MML | X | X | X | X | X | X | | | |
| Árbol de causas | | X | | | | | | | |
| Árbol de efectos | | X | | | | | | | |
| Árbol de problemas | | X | X | | | | | | |
| Árbol de objetivos | | | X | X | | | | | |
| Indicadores | | | | X | X | | | | |
| Medios de verificación | | | | X | X | | | | |
| Hipótesis | | | | | X | X | | | |
| Análisis de resultados de la evaluación | | | | | | X | X | | |
| Redacción del informe final | | | | | | | X | X | X |
| Redacción del informe ejecutivo | | | | | | | | X | |

ENTREGABLES

- Propuesta metodológica completa con el abordaje propuesto para la evaluación.
- Informe Final de la Evaluación del Programa Estatal de Atención al Migrante (PEAM)
- Presentación ejecutiva en formato PowerPoint en la que se destaquen los principales resultados y las recomendaciones que de ellos se deriven.

INVENTARIO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

A continuación se enlistan los documentos consultados para la evaluación del Programa Estatal de Atención al Migrante (PEAM).

- Plan Nacional de Desarrollo (PND): 2012-2016
- Plan Estatal de Desarrollo
- Plan Sectorial de Desarrollo
- Lineamientos para la operación del programa estatal de atención a migrantes
- Programa Anual de Evaluación del Desarrollo Social 2015
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
- Funciones de la Secretaria de Desarrollo Social de Morelos

- Evaluación integral con componentes de: análisis de diagnóstico, evaluación de diseño y evaluación de procesos del programa estatal de atención al migrante
- Funciones Específicas de la Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales
- Términos de Referencia de Evaluación en materia de Procesos
- Términos de Referencia de Evaluación en materia de Diseño
- Términos de Referencia de Evaluación en materia de Desempeño
- Bases de datos del Programa Estatal de Atención al Migrante