

Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 del Programa 3x1 para Migrantes (P3x1) a cargo de la Unidad de Microrregiones (UMR): SEDESOL

En el contexto de una orientación de los programas sociales hacia una visión de rendición de cuentas y una política dirigida a resultados, la SEDESOL considera que la Evaluación Específica de Desempeño (EED) sintetiza y presenta de forma homogénea los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, el lector deberá considerar que este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información sustancial o de contexto que es esencial para la interpretación de los resultados.

Por ello, la UMR, Unidad Responsable de la Operación del Programa y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), como unidad responsable de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 elaborado por El Colegio de México (COLMEX)

- **Comentarios UMR:**

La Unidad de Microrregiones, manifiesta su agradecimiento al CONEVAL por las facilidades brindadas para la realización del presente estudio, asimismo, reconoce la labor realizada por El Colegio de México, que en todo momento mostró disposición para la interacción y trabajo en conjunto.

En este contexto, la Unidad de Microrregiones, reconoce que los hallazgos del equipo evaluador son importantes; sin embargo, considera pertinente realizar las siguientes precisiones:

- En el Hallazgo Relevante 1, relativo a la disminución de algunos apoyos, se señala: *“Se requieren analizar las causas que expliquen por qué el número de proyectos ha disminuido y si hay un interés en reorientar el programa hacia el apoyo a proyectos educativos y de desarrollo comunitario”*; sobre este particular se debe considerar que no existe una reorientación del programa a un determinado tipo de apoyo, sino un ordenamiento en la clasificación de los mismos. Las causas en la variación de las metas previstas para los distintos tipos de apoyo han sido informadas con oportunidad a la SHCP, SFP y CONEVAL, mediante el registro y justificación de avances en las metas de la MIR 2014, con el propósito de que la opinión pública no recurra en la idea de que la UMR no presenta una justificación sólida a los entes fiscalizadores del gasto sobre dicho comportamiento. En general, esta tendencia a disminuir ciertos apoyos, obedece a que el programa debió solventar la disminución en las aportaciones de algunos ayuntamientos participantes y/o gobiernos estatales que no contaron con los recursos para culminar las obras, situación que comprimió la capacidad financiera del programa para apoyar más proyectos. Por otra parte, no se debe perder de vista que el Programa responde a la demanda realizada por los Clubes de Migrantes, por lo cual la disminución o aumento de proyectos de una u otra vertiente, puede registrar variaciones no previsibles en el esquema tradicional de la planeación de metas.



- En la sección “AVANCES Y ASPECTOS DE MEJORA”, el Aspecto 2 señala: “*Establecer en colaboración con el IME en las ROP los criterios y procedimientos de Toma de Nota que faciliten la validación en el registro de los clubes de migrantes y sus integrantes*”; esta información es imprecisa, ya que en los ASM comprometidos durante 2015 (así como anteriores), cargados en el Sistema de Seguimiento a los ASM (SSAS) de CONEVAL, no existe un compromiso con el IME para realizar dicha acción en las ROP. Actualmente el programa trabaja en homogenizar el procedimiento por el que se valida a los integrantes de los clubes de migrantes en el proceso de Toma de Nota en las en las ROP 2016, trabajos coordinados de manera interna, así como con las áreas al interior de la Secretaría facultadas para la emisión de esta normativa.
- En el apartado “Avance de Indicadores y Análisis de Metas”, se establece: “Los indicadores de Resultados y de Servicios y Gestión señalan resultados aparentemente contradictorios.” Esta situación podría ser entendida en el sentido de que la lógica vertical del instrumento no presenta una adecuada alineación, pues se esperaría obtener resultados homólogos (aumentos o decrementos); sin embargo, el propio evaluador identifica en la integración de varios Clubes de Migrantes en Federaciones, el comportamiento “aparentemente contradictorio”, entre el Fin y los niveles inferiores de la MIR. Reflejando que la reducción de Clubes de Migrantes no necesariamente contradice el comportamiento del resto de los indicadores, teniendo en cuenta que dicha disminución se debe en gran medida a la evolución organizacional de estas estructuras al constituirse en Federaciones, las cuales albergan a más de un Club.
- En la sección “Valoración” de la Población Objetivo, el equipo evaluador sugiere: acotar el número de localidades a aquellas ubicadas en municipios de muy alta, alta y media intensidad migratoria de acuerdo con los índices de intensidad migratoria de CONAPO. La UMR considera que dicha recomendación no es factible puesto que no está justificada con los elementos de combate a la pobreza y el problema público que atiende el P3x1 (que de acuerdo con el Documento Diagnóstico se ha caracterizado a partir de elementos de marginación en los territorios). Asimismo, es importante resaltar que de la población atendida por el P3x1, al menos un 24% se ubica en municipios de baja y muy baja intensidad migratoria (evidencia que fortalece el argumento de atención por demanda, en el cual, los migrantes son libres de determinar el tipo de apoyo y lugar para realizar una propuesta de inversión, de acuerdo con lo previsto en las ROP). No obstante, la UMR se encuentra elaborando una propuesta para clarificar de mejor manera este conjunto poblacional.
- Sobre la consideración: “*Se deberá analizar qué explica que no se pueda alcanzar el número de proyectos y cobertura del pasado y qué medidas adicionales se pueden tomar para expandir la cobertura del programa.*”. Al respecto, se solicita al lector tener en cuenta los argumentos presentados por el equipo evaluador en el apartado concerniente a la evaluación del presupuesto otorgado al Programa, haciendo presente que la variable presupuestal afecta la capacidad de aprobación de proyectos, la capacidad para hacer frente a los compromisos del ejercicio fiscal y limita los ejercicios de programación y estimación de metas. Por lo



anterior, se suscribe como un punto a observar por la SHCP, el comentario: “*Los datos sugieren una urgente necesidad de incrementar el presupuesto para dar respuesta a la demanda.*” Por lo anterior es importante tener en cuenta que los retos que afronta el programa relacionados con la variable presupuestal, deben entenderse dentro del ámbito de responsabilidad de otras instancias, puesto que no necesariamente es facultad de la UMR promover el incremento al presupuesto.

- Respecto a las consideraciones plasmadas en el apartado “RETOS Y RECOMENDACIONES”. La UMR considera importante hacer notar que estas áreas de oportunidad no han sido ajenas al compromiso de mejora continua del Programa y aun antes de que fueran detectadas por esta Evaluación, ya se encuentra implementado las siguientes acciones, en el contexto de la atención de ASM establecidos durante el primer semestre de 2015: *estrategia de difusión del programa, mejorar el análisis de las propuestas presentadas en la vertiente productiva y generar procedimientos para homologar algunas actividades del programa a nivel nacional.*

Asimismo, es importante precisar que la MIR 2016 del programa, retoma las recomendaciones vertidas por el equipo evaluador –mismas que se han consignado anteriormente en el contexto de otros estudios de carácter externo, así como de recomendaciones realizadas por la ASF-.

- La UMR considera fundamental el señalamiento del evaluador externo contenido en la sección de “CONCLUSIONES”: “*No concuerdo con la consideración sobre El Programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender*”, aseveración con la que el Programa tampoco está de acuerdo, ya que en el Documento Diagnóstico del P3x1, queda perfectamente definido el problema público que se atiende, y puede ser consultado sitio web: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/documentacion/2014/diag.pdf>.

La UMR concuerda con el evaluador cuando menciona que “(El P3x1) *Se trata de un programa sui generis, con participación de diferentes actores (Clubes de migrantes, gobiernos federal, estatal, municipal y Clubes espejo), que depende de los recursos y capacidad operativa de los diferentes actores (no sólo del gobierno federal), lo que dificulta la definición tradicional del propósito, la población objetivo y de los indicadores de evaluación.*”. Por lo que amablemente se insta al lector interesado a mantener en todo momento una mirada consecuente con las peculiaridades en la operación del programa en el contexto del *corpus* normativo que obliga a mantener instrumentos de planeación, más acordes con otro tipo de programas presupuestarios, y que en ocasiones, han generado una lectura sesgada del mismo, sobre todo en elementos de análisis sumamente ejecutivos como es la EED.

Se invita al público interesado en conocer el esquema de operación y logros del Programa 3x1 para Migrantes, a consultar la página electrónica <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/>

Comentarios DGEMPS:

- En principio, se considera que la frase “El programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender” ubicada en la sección “Observaciones del Coneval”, no se considera adecuada debido a que:
 - No se emite una justificación concreta al momento de elaborar esta postura (7/08/15), pues no se muestra un análisis detallado que refleje en su justa dimensión esta leyenda.
 - En el Diagnóstico elaborado al programa en 2014 se menciona que el problema que atiende es definido como: Limitado impacto de las remesas colectivas en el desarrollo comunitario y productivo de las localidades del país.
 - Por otra parte, se realizó la “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012”, en donde el evaluador justifica que “El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y cuenta con todas las características establecidas”, situando al programa en un nivel 4. (Página 6). El documento fue incorporado en el MEED, en el apartado de Evaluaciones externas.

En este sentido, lo anterior se contraponen con la leyenda de Coneval, lo cual nos lleva al terreno de la subjetividad o de falta de una claridad para evaluar la pertinencia de un problema público con base en la redacción de un Resumen Narrativo (RN) de una MIR; Así, en caso de que existiesen recomendaciones al RN, se solicita que se señalen en su justa dimensión, más no se realice un análisis de la problemática en dos líneas. Asimismo, es importante, considerar que la Evaluación Específica de Desempeño no es el instrumento para evaluar el Diseño de un Programa y de manera particular el problema público, sino que para ello, existen los Términos de Referencia en Materia de Diseño, emitidos por el mismo Consejo. Por tal motivo, se solicita atentamente a Coneval que se emitan recomendaciones acordes a lo analizado en la presente EED, señalando el área de oportunidad y no sólo exponiéndolo como una debilidad que pudiera entenderse como una ausencia de justificación de la existencia misma del programa, mismo que como se ha señalado existen documentos que se contraponen.

- Por otra parte, en el Hallazgo Relevante 3, el evaluador menciona “[...] Con base en este hallazgo, la Dependencia sugiere eliminar el requisito del reembolso y otorgar el apoyo de proyectos productivos como subsidio completo”, al respecto es importante mencionar que ésta no fue una sugerencia de la SEDESOL, sino una recomendación emitida por un evaluador externo en el marco de la Evaluación de Procesos del Programa del 2014.



- En la sección de Retos y Recomendaciones, en el numeral 6 referente a los “Resultados de los Proyectos Productivos”, el evaluador sugiere realizar una evaluación sobre los resultados de los proyectos productivos. Sin embargo, se considera que esta recomendación no procede dado que el Programa realizó en el año 2010 un Estudio de Permanencia sobre los Proyectos Productivos que apoya el Programa, el cual fue otorgado al equipo evaluador.

Se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre las áreas técnicas de la DGAGP y de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2015 y 2016 que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del Programa 3x1.

Es importante destacar el esfuerzo realizado por el CONEVAL al procurar una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores, los responsables de los programas y las unidades de evaluación; esfuerzo que año tras año se evidencia notablemente. En este sentido, y para ocasiones posteriores, se sugiere que el instrumento de evaluación de la EED precise el alcance de las valoraciones a realizar por parte de los evaluadores, de manera tal que dichas valoraciones sean consistentes con lo establecido en los criterios específicos de diversos apartados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados o Evaluaciones de Diseño, de acuerdo a los Modelos de Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL.

Finalmente, se agradece a los funcionarios de CONEVAL por la coordinación de esta evaluación, así como al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán los hallazgos observados con la perspectiva de continuar trabajando en atender las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.