

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

POSICIÓN INSTITUCIONAL**1. FUNDAMENTO****Fundamento Legal**

Con fundamento en lo establecido en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007, y en el objetivo 2 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018 por los que se emite el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2015 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, numeral 30, Anexo 2. Programa Federales coordinados por la Secretaría de la Función Pública (SFP), se llevó a cabo la Evaluación Específica de Desempeño (EED) realizada al programa E008 "Servicios Migratorios en Fronteras, puertos y aeropuertos" en el ejercicio 2014, a cargo del Instituto Nacional de Migración (INM).

2. COMENTARIOS GENERALES**Fecha de inicio y término de la evaluación:**

Inicio: 03 de marzo de 2015

Termino: 11 de septiembre de 2015

Entrega del documento final: 04 de septiembre de 2015

Datos y perfil del evaluador:**A. Datos personales**

1. Berenice Bedolla Ramírez
2. Petén No. 4, Colonia Narvarte, Delegación Benito Juárez.
3. Teléfono celular: 55 1652 0767

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

B. Formación Académica

- Doctora en Psicología Social y Ambiental por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Licenciatura en Psicología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Titulada con tesis acreedora de la Mención Honorífica otorgada por la Sociedad Interamericana de Psicología.
- **Profesora de asignatura:** adscrita a la Coordinación de Psicología, se imparte cátedra de Psicología Social y Proyectos de Investigación.
- **Instructora:** impartición del curso "Clasificador por Objeto de Gasto 2013 y Presupuesto basado en Resultados "con valor curricular de 20 horas en la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).
- **Consultora Externa:** Revisión del Programa Presupuestario G004, análisis de gabinete y trabajo de campo para evaluar en materia de Consistencia y Resultados el programa y sus elementos bajo la normativa vigente de CONEVAL.
- Elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados del programa evaluado junto con su respectiva estructura analítica.
- **Ponente** de 18 conferencias en congresos nacionales e internacionales.

Descripción y comentarios sobre el desarrollo de la evaluación :

Con el propósito de atender los lineamientos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se llevó a cabo la Evaluación Específica de Desempeño (EED) realizada al programa E008 "Servicios Migratorios en Fronteras, puertos y aeropuertos" en el ejercicio 2014, a cargo del Instituto Nacional de Migración (INM), que tiene como finalidad proporcionar información sobre la capacidad institucional para alcanzar los resultados propuestos.

La Evaluación da cuenta del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, tomando como base la información entregada por las unidades responsables del Programa.

La evaluación se divide en cinco temas (Resultados finales del programa, Productos, Identificar Indicador Sectorial, Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora y Cobertura del programa), en dos indicadores de resultados (nivel Fin y Propósito dentro de la MIR) y en dos indicadores de servicios y gestión (nivel Componente y Actividad dentro de la MIR).

Comentarios sobre el desempeño del evaluador (capacidad, profesionalismo, criterios de cuestionamiento, dudas, procedimientos de trabajo, puntualidad, capacidad, equipo de trabajo):

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

El evaluador en el desarrollo de la evaluación demostró capacidad, experiencia, profesionalismo, puntualidad y se apreció un procedimiento de trabajo estructurado y se dio cumplimiento en tiempo y forma con la evaluación.

Comentarios del seguimiento a la implementación de la evaluación (reuniones de trabajo, revisiones de avances)

En la implementación de la evaluación, las reuniones de trabajo, revisiones de avances, así como la atención de las dudas y requerimientos de información adicional, se realizaron de manera puntual y con sentido de responsabilidad, asimismo la evaluación y la entrega de resultados concluyeron de manera satisfactoria y sin contratiempos.

Comentarios sobre la disposición del personal para participar con el evaluador y para otorgar la información necesaria:

El personal participó de manera activa y con disposición proporcionando la información que se fue requiriendo a lo largo de la evaluación.

Tiempo dedicado al programa de evaluación por parte de la unidad responsable evaluada:

Del 03 de marzo de 2015 al 11 de septiembre de 2015.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Comentarios sobre la relevancia de los hallazgos y/o recomendaciones detectados como resultado de la evaluación para el quehacer del Programa E008 "Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos"

Los hallazgos formulados por el evaluador externo respecto a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario E008 "Servicios en fronteras, puertos y aeropuertos" tienen por objeto mejorar la operatividad de los servicios que presta el Instituto Nacional de Migración (INM). Es importante señalar que de los 11 hallazgos formulados, 7 se consideraron viables y 4 fueron no viables, mismos que a

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

continuación se detallan:

AÑO DE LA FUENTE: PAE 2015

FUENTE: EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO (EED).

- 1. Indicador Sectorial de la SEGOB: 4.2. Porcentaje de migrantes mexicanos asistidos para regresar a su lugar de origen. No Viable.**

Hallazgo/Recomendación: Sin lugar a dudas el INM realiza acciones con las que se contribuye al cumplimiento del indicador sectorial, el programa de Repatriación Humana es solo uno de los programas que el Instituto desarrolla, sin embargo el indicador de la MIR a nivel de Fin, tanto para 2014 como para 2015, no está vinculado directamente.

Es importante considerar que el indicador sectorial sería para el INM un indicador de componente, puesto que es uno de los servicios para los que está diseñado el programa, por lo que la vinculación del indicador de nivel Fin con el indicador sectorial no será directa.

Independientemente de la alineación de indicadores, el desempeño del INM es cada vez más eficaz en tanto que las metas planeadas para el indicador sectorial muestran una pendiente de crecimiento constante de 3% por periodo.

Comentarios y Observaciones: El indicador definido en el programa sectorial de SEGOB es responsabilidad de la UPM y aunque las acciones de coordinación institucional que realiza el Instituto vía el Programa de Repatriación son parte esencial de la prestación de servicios migratorios, la MIR para el año 2014 así como para el año 2015 se diseñó a partir de cuatro servicios esenciales que considera el INM para garantizar la prestación de servicios como son: trámites migratorios, medición de la satisfacción de los usuarios, cumplimiento de compromisos establecidos por cada una de las unidades Administrativas del Instituto en su Programa Anual de Trabajo (PAT) y capacitación.

- 2. Indicador de Fin: Porcentaje de trámites resueltos dentro de los plazos legales. No Viable**

Hallazgo/Recomendación: El desempeño del indicador es adecuado para los periodos concluidos, igualmente se observa en la tendencia para el ejercicio fiscal en curso un cumplimiento satisfactorio de la meta propuesta.

El indicador se vincula con el objetivo y las estrategias sectoriales, muestra un cumplimiento eficiente de las metas comprometidas en el ejercicio fiscal completo, sin embargo, cabe mencionar la importancia de contar con una medición que refleje el impacto o bien la cobertura del programa como contribución al objetivo

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

sectorial.

Al respecto, según la normativa vigente que rige a la Metodología de Marco Lógico para el desarrollo de indicadores, un indicador de Fin debe medir la contribución del programa a mediano o largo plazo, por lo que una medición trimestral refleja la carencia de impacto sobre los fines superiores.

Es importante aclarar que este indicador pasa a nivel Propósito para la MIR 2015, derivado de mejoras institucionales, sin embargo cambiarlo de nivel no soluciona la falta de medición de impacto.

Comentarios y Observaciones: La prestación de servicios migratorios que proporciona el INM tiene una relación directa con la resolución de trámites y es a través de ésta función que se da certeza jurídica a los extranjeros lo que influye en el nivel de bienestar de los individuos que regularizan su condición migratoria, estando en posibilidad de que sean reconocidos como sujetos de derechos. En este sentido, el indicador de trámites adquiere características como indicador de impacto ya que está directamente asociado al bienestar de los usuarios de los servicios. Asimismo, el proceso de trámites contempla la regularización migratoria.

3. Indicador de Propósito: Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios. **No Viable.**

Hallazgo/Recomendación: Las calificaciones obtenidas por los usuarios de servicios migratorios es en general regular- buena, el Instituto debe reconocer en los resultados cuales son los puntos de menor calificación para mejorar el promedio, ya que se observa una constante en esos parámetros.

En términos de desempeño se puede notar un decrecimiento importante para la meta planeada del 2014, el programa debe establecer metas bajo los criterios de mayor eficiencia y eficacia, no solo a partir de lo que se puede cumplir, por lo que para el caso de este indicador no hay muestras suficientes de desempeño.

El indicador que se muestra fue hasta el 2014 de nivel Propósito, derivado de mejoras institucionales, para el 2015 es de nivel Fin, sin embargo subirlo de nivel en la MIR no supone una medición de impacto, pues no refleja a largo plazo la contribución a los objetivos sectoriales en tanto carece de reflejar la cobertura del programa.

Comentarios y Observaciones: Considerando que uno de los productos de la gestión migratoria es la prestación de servicios; sobre todo los brindados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas (puntos de internación) la medición de la satisfacción de los usuarios es una actividad estratégica, ya que permite al Instituto identificar puntos críticos de control en la atención de los usuarios. Si es necesario considerar un mayor compromiso en las metas.

4. Indicador de Componente: Porcentaje de cumplimiento de los compromisos establecidos por el INM. **No Viable.**

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

Hallazgo/Recomendación: El cumplimiento de los compromisos que cada UR establece en el PAT del INM se observa con un desempeño favorable, es de notar que del año base a la MIR 2014 hay un decremento en el establecimiento de metas, lo que deja ver que la constante no ha sido ascendente a lo largo de los periodos, aunque si al interior de cada uno.

Las cifras del cumplimiento de metas se observan rebasadas ampliamente en los primeros dos trimestres, en entrevista con los responsables del indicador, se hace notar los formatos preestablecidos por el PASH donde se requiere publicar los datos de manera acumulada, la utilización de este método deriva en cumplimientos de porcentajes superiores al 100%, cuando la cifra en bruto reflejaría un avance de +5% sobre la meta trimestral. Si bien es cierto que el desfase entre lo planeado y lo cumplido no es superior al 10%, es importante revisar la planeación y establecimiento de metas para acotar dicho desfase al mínimo y a hechos contingentes.

En términos de la suficiencia del indicador para mostrar el desempeño en la entrega de servicios por parte del INM, esta evaluación considera que, dado el quehacer complejo y multidimensional que realiza el Instituto, un indicador basado en cumplimientos no permite conocer de manera específica las partes más relevantes de los compromisos que se desempeñan al interior, por lo que se sugiere la implementación de al menos dos indicadores, donde se refleje la eficiencia y la calidad sobre 1) los servicios de Regulación y 2) sobre los servicios en materia humanitaria.

Comentarios y Observaciones: El indicador de componente está relacionado con el cumplimiento del Programa Anual de Trabajo (PAT), en la que cada una de las Unidades Administrativas del Instituto establecen indicadores y metas en función de las atribuciones conferidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (RISEGOB).

Esta herramienta está integrada por 104 métricas (indicadores y metas), de manera particular los servicios de regulación comprometieron 20 métricas; en materia humanitaria se establecieron 12 métricas.

5. Indicador de Actividad: Avance MIR 2015. Viable.

Hallazgo/Recomendación: Es importante señalar que el indicador correspondiente a Fin tiene una periodicidad anual, mientras que el indicador de Propósito tiene una periodicidad semestral, por lo que a la fecha de realización de la presente evaluación no aplicó el reporte de dichas cifras.

Dado el comportamiento mostrado por los indicadores al mes de marzo de 2015, se observa que estos podrán alcanzar sus metas anuales si mantienen la misma tendencia, e incluso las superen. El caso del indicador de nivel actividad presenta un avance superior al 300%, al respecto cabe señalar que en entrevista con el encargado del indicador se especificó que, las metas se establecen en función del calendario programado para la capacitación, sin embargo durante el año se realizan capacitaciones adicionales (no

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

programadas) derivado de necesidades emergentes, ante lo cual sus metas se ven ampliamente rebasadas. Considerando lo antes expuesto esta evaluación considera que si bien existirá un desfase derivado de contingencias, el Instituto debe planear para posteriores ejercicios metas por encima de lo ya superado para contar con un desempeño efectivo a lo largo de los periodos.

Comentarios y Observaciones: La recomendación es aceptable: La recomendación es aceptable. Con respecto al desfase entre los periodos de reporte de los indicadores de fin y propósito continuarán de la misma manera, dado que el indicador de fin tiene una periodicidad anual y el de propósito una periodicidad semestral.

En relación a la meta del indicador de actividad, se acepta la recomendación y se procederá a la revisión del indicador.

6. Indicador de Actividad: Avance MIR 2014. Viable.

Hallazgo/Recomendación: Se debe considerar que en la MIR 2014 los indicadores de nivel Fin y Propósito están invertidos con respecto a la MIR 2015, esto con el fin de dar consistencia a los resultados mostrados.

Ambos indicadores estratégicos muestran una constante de desempeño efectivo, sin embargo en el caso del indicador de propósito la meta fue planteada por debajo de su cumplimiento histórico, por lo que, aunque se considere un desempeño de 100% para el 2014, la realidad es que al compararlo con metas de años anteriores su desempeño es franco demeritorio. Para el caso del indicador de fin (2014), la tendencia incremental es consistente a lo largo de los periodos, por lo que su desempeño es plausible.

En el caso de los cuatro indicadores se aprecia que las metas están siendo rebasadas notoriamente, a pesar de serlo en periodos anteriores, éstas se mantuvieron para su cumplimiento tanto en 2014 como en 2015, siendo de nueva cuenta rebasadas. Esto nos indica que existe subestimación en el diseño de la metas porque el INM tiene capacidad para superarlas, por lo que no deberían mantenerse sino incrementarse para que mostrara un logro institucional.

Comentarios y Observaciones: Es importante considerar que la dinámica migratoria es multifactorial por lo que los escenarios de la gestión migratoria son cambiantes; fenómenos como el incremento de repatriación de connacionales implican incremento de actividades. Asimismo el incremento del flujo migratorio de niños, niñas, adolescentes migrantes no acompañados fue un escenario totalmente atípico en la gestión migratoria lo que conlleva a la modificación en la asignación de recursos materiales, humanos y tecnológicos para la atención de cualquier circunstancia que afecte la gestión migratoria. En este sentido, es factible reconsiderar el diseño de metas.

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

AÑO DE LA FUENTE: PAE 2013

FUENTE: EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS (ECR).

7. Hallazgo de Propósito. Viable

Hallazgo/Recomendación: Las metas alcanzadas fueron rebasadas en los periodos comprendidos de 2010 a 2013, para el periodo de 2014 se programó una meta 9% por abajo del histórico.

Comentarios y Observaciones: Las metas programadas deben representar desafíos en el desempeño del indicador, para ello se recomienda hacer un análisis cualitativo de las áreas que menor puntúan en las encuestas a los usuarios, para ubicar las acciones a mejorar y en consecuencia obtener calificaciones que rebasen sus históricos.

Comentarios y Observaciones: Considerando que uno de los productos de la gestión migratoria es la prestación de servicios; sobre todo los brindados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas (puntos de internación) la medición de la satisfacción de los usuarios es una actividad estratégica, ya que permite al Instituto identificar puntos críticos de control en la atención de los usuarios. Si es necesario considerar un mayor compromiso en las metas.

8. Hallazgo de Actividad. Viable

Hallazgo/Recomendación: El cumplimiento histórico de metas ha sido rebasado constantemente, tanto en sus avances trimestrales como al final del ejercicio.

Comentarios y Observaciones: El desempeño de un indicador no solo se mide por su cumplimiento cabal, sino por el establecimiento de metas desafiantes, se considera necesario para el indicador de actividad que los posteriores ejercicios se realice una planeación que muestre tendencia ascendente de sus metas a lo largo de los periodos.

Comentarios y Observaciones: La recomendación es aceptable. Con respecto al desfase entre los periodos de reporte de los indicadores de fin y propósito continuarán de la misma manera, dado que el indicador de fin tiene una periodicidad anual y el de propósito una periodicidad semestral.

En relación a la meta del indicador de actividad, se acepta la recomendación y se procederá a la revisión del indicador.

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

9. Evolución de la Cobertura. Viable

Hallazgo/Recomendación: El método de cálculo sugerido para la población objetivo/población atendida, define como población objetivo a los extranjeros que solicitan un trámite de gestión migratoria y como población atendida a todos los extranjeros que en la actualidad deben realizar un trámite de gestión migratoria para mantener su status regular dentro del país.

Comentarios y Observaciones: El producto principal de la gestión migratoria del INM está relacionada con la prestación de servicios, de tal forma que su área de enfoque se circunscribe a todos aquellos usuarios nacionales y extranjeros que ingresan, transitan, retornan y/o permanecen en el territorio nacional. En este sentido, se realizará la consulta a las diversas unidades administrativas del Instituto para definir las características de la población considerada como área de enfoque objetivo y área de enfoque atendida.

La evaluación sugiere el siguiente indicador a nivel componente.

10. Indicador de componente 1. No viable

Nombre del indicador: Porcentaje de migrantes extranjeros devueltos a sus países de origen.

Definición: Mide el porcentaje de extranjeros que fueron devueltos a sus países de origen mediante retorno asistido.

Método de cálculo: $(\text{Número de migrantes extranjeros devueltos a su país de origen}) / (\text{Número de migrantes extranjeros alojados en estación migratoria}) * 100$

Unidad de medida: Porcentaje

Frecuencia de medición: Trimestral

Comentarios y Observaciones La resolución migratoria tiene como propósito determinar la situación migratoria de los extranjeros por lo que establecer un indicador para medir el porcentaje de extranjeros devueltos a sus países de origen, únicamente permitiría medir uno de los diferentes tipos de resolución existentes: retorno asistido, deportación, salida definitiva, salida para regularización, salida en custodia y acuerdo de libre tránsito.

11. Indicador de componente 2. Viable

Nombre del indicador: Porcentaje de mexicanos atendidos en el marco del Programa Paisano.

Definición: Mide el porcentaje de mexicanos que el Instituto atiende en los operativos especiales de semana

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

santa, verano e invierno en el marco del Programa Paisano.

Método de cálculo: (Número de paisanos atendidos por el Programa Paisano)/(Número de paisanos solicitantes de asistencia del Programa Paisano)*100

Unidad de medida: Porcentaje

Frecuencia de medición: Trimestral

Comentarios y Observaciones: Se propondrá al área administrativa responsable del Programa Paisano se incorpore este indicador al PAT.

Orientación de los resultados de la evaluación practicada al Programa E008 "Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos" sobre el quehacer del mismo hacia la satisfacción de necesidades futuras

El Informe de resultados de la Evaluación de Desempeño efectuada al Programa Presupuestario E008 "Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos", presenta recomendaciones con la finalidad de que INM brinde servicios migratorios de calidad; las cuales han sido consideradas para dar cumplimiento al objetivo del programa E008 y a los objetivos nacionales y sectoriales.

4. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Descripción y comentarios sobre las fuentes de información utilizadas por el evaluador para llevar a cabo la evaluación:

La información se obtuvo a través del acopio, la organización, el análisis y la revisión de documentos proporcionados por el Instituto Nacional de Migración.

5. UNIDADES Y RESPONSABLES QUE PARTICIPARON EN LA EVALUACIÓN

Comentarios sobre la participación del área (s) que atendieron al evaluador:

Unidad Responsable: Instituto Nacional de Migración

PROGRAMA E008 "SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS"**DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL****Áreas que atendieron al evaluador:**

La Dirección de Proyectos y Programas Estratégicos del PND mantuvo una comunicación constante con la auditora externa a fin de cumplir con los requerimientos solicitados, brindando la información solicitada y apoyo en la coordinación de las entrevistas que se consideraran necesarias para la extracción de datos para el desarrollo de la EED, así como para la revisión de informe inicial y final.

La Dirección de Recursos Financieros coordinó las reuniones iniciales para la elección de la Evaluadora Externa y gestionó su contratación, brindó la información requerida en materia presupuestaria y participó en las reuniones para la revisión del informe inicial y final de la EED.