



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**

**Campo de conocimiento Administración y Gestión de lo Público**

**LA TOMA DE DECISIONES SOBRE EL PRESUPUESTO DE  
PROTECCIÓN A MEXICANOS: UNA PROPUESTA PARA SU  
EVALUACIÓN.**

**El caso de los Consulados de México en  
Dallas, Nogales y Sacramento**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN  
GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:**

**SANDRA BARRANCO GARCÍA**

**Tutor: Dra. Marcela Astudillo Moya**

**Instituto de Investigaciones Económicas**

México, D.F. febrero de 2015.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

### **Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**

A mi tutora la Dra. Marcela Astudillo por creer en el proyecto, por sus consejos, por darme la libertad de proponer y por guiarme con su amplia experiencia. Gracias por brindarme su tiempo siempre que lo necesité. Pero sobre todo gracias por su calidad humana, empatía y comprensión.

A la Dra. Diana Silva, al Dr. Carlos Hernández, a la Dra. Rina Aguilera, a la Mtra. Consuelo Dávila y al Dr. Ricardo Uvalle, gracias por enriquecer el proyecto con su experiencia, pero sobre todo gracias por sus comentarios siempre respetuosos y enriquecedores.

Mi tutora, lectores, profesores y el personal de la Coordinación fueron el ejemplo del privilegio que representa estudiar un Posgrado en la UNAM.

### **Secretaría de Relaciones Exteriores**

A la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A la Embajadora Reyna Torres Mendivil, Directora General de Protección a Mexicanos en el Exterior, gracias por las facilidades para llevar a cabo el trabajo de campo en las tres Representaciones Consulares. Espero que este trabajo sea una aportación útil para la labor que desempeña la DGPME.

A Euclides del Moral Arbona, gracias por todas tus atenciones y por la entrevista tan enriquecedora. Al Consejero Alfonso Navarro, gracias por compartir la labor que lleva a cabo la Dirección General Adjunta de Políticas de Protección.

### **Consulado General de México en Nogales**

Al Cónsul General Jaime Paz y Puente.

Gracias Héctor, Víctor, Francisco, Gaby, Eusiel, Edith, Juan y Vladimir por compartir sus experiencias y por el tiempo para llevar cabo las charlas, espero que este trabajo refleje la labor que realizan a diario.

Al Cónsul Fernando Valdés gracias por tus atenciones y por permitirme conocer una parte tan importante de tu trabajo. Fue un privilegio poder observar la labor que realizas como miembro del Servicio Exterior y la dedicación, profesionalismo y compromiso con que llevas a cabo tu trabajo.

Gracias Alfonso Sesma por la entrevista y por el tiempo para llevarla a cabo.

## **Consulado General de México en Dallas**

Al Cónsul General José Octavio Tripp Villanueva.

Gracias a Andrei, Emilio, Juan Carlos, José, Tiberio y Melissa por compartir sus experiencias y por el tiempo para llevar cabo las charlas. Este trabajo es una aportación respetuosa que busca brindar propuestas para mejorar la labor tan importante que realizan a diario.

Al personal del Servicio Exterior, Sergio Hayakawa, Leopoldo Perea y al Cónsul Adscrito Víctor Arriaga Weiss por las entrevistas brindadas, el tiempo, la amabilidad y la apertura.

## **Consulado General de México en Sacramento**

Al Cónsul General Carlos González Gutiérrez, gracias por la entrevista, por la calidez y transparencia. Su experiencia en Sacramento enriqueció enormemente la investigación.

Gracias a Guillermo, Miguel, Pedro, Graciela y Gaby por compartir sus experiencias, por la apertura y amabilidad para mostrarme parte de su trabajo. Espero que esta investigación contribuya a mostrar la labor que han llevado a cabo durante varios años y que sea un pequeño reconocimiento no solo a su trabajo, sino al de todo el personal local que labora en los Consulados de México en EUA.

Al personal del Servicio Exterior, Rodrigo Báez, gracias por el tiempo y por la entrevista, fue un gusto encontrar a un miembro del Servicio Exterior comprometido con la labor de protección. A Nora Ramírez gracias por la entrevista, tu experiencia y dedicación fueron fundamentales para la investigación. A Carlos Otero por la información sobre innovación tecnológica implementada en el Consulado.

## **Agradecimiento especial**

Al Embajador Roberto Rodríguez Hernández gracias por permitirme formar parte de su equipo de trabajo durante tantos años y por enseñarme lo que representa la labor de protección. Durante la investigación fue un gusto encontrar a personas dedicadas y profesionales que lo admiran y lo respetan mucho por su labor en los Consulados en frontera.

## Agradecimientos Personales

A mi esposo **Luis Octavio Pérez Garza** gracias por hacer tuyo este sueño, por darme tu apoyo cada día, por animarme a seguir adelante cuando me encontraba demasiado cansada, por cuidar de nuestras hijas en esos días de tanto trabajo y desvelo. Gracias por ser mi compañero en esta aventura, eres el amor de mi vida. Este logro es de los dos: te amo con todo mi corazón.

A mis hijas **Isabella** y **Anna Lucía** por ser mi motor. Gracias Isabella por tus sonrisas y por todo tu amor, eres la luz de nuestra familia. Gracias Annita por darnos tanta alegría y momentos felices. Espero que este trabajo las inspire a conseguir cada uno de sus sueños y a luchar por ellos sin importar que tan imposibles parezcan.

A mis suegros **Julieta** y **Luis Octavio** gracias por su apoyo, sin ustedes no lo habiéramos logrado. Suegro gracias por enseñarnos que "creer en ti mismo" da muchos frutos. Suegra gracias por cuidar de sus nietas y llenarlas de alegría.

A **Vicky, Andrea** y **Marlene** gracias por ser parte de mi vida, las amo con todo mi corazón.

A **Loanis Coll** y **Martha Ramírez** gracias por ser mi apoyo desde Puerto Rico, gracias por esa amistad incondicional, por estar conmigo en los momentos difíciles, por impulsarme siempre a seguir adelante. Son una bendición en nuestras vidas.

A mi familia, compañeros y amigos, gracias por su apoyo.

Siempre a mi mamá **Natividad García Ramírez †** por ser mi ángel desde el cielo.

**Y más que a nadie a DIOS.**

## Índice

Introducción .....	1
<b>1. Instituciones y Gestión Pública en el gobierno moderno .....</b>	<b>16</b>
1.1. Crisis y cambio en la Administración Pública .....	16
1.2. Nuevos Fenómenos de estudio .....	20
1.3. La Gestión Pública como enfoque .....	21
1.4. Estado actual del enfoque de Gestión Pública .....	27
1.5. Administración Pública y Gestión Pública .....	29
1.6. Construcción del modelo de investigación .....	30
<b>2. El Presupuesto basado en Resultados y la Protección y Asistencia a migrantes mexicanos en EUA .....</b>	<b>42</b>
2.1. Los problemas que enfrentan los migrantes mexicanos en EUA .....	43
2.2. Las reformas al proceso presupuestario .....	56
2.3. El Ciclo Presupuestario en México .....	57
2.4. El Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular .....	58
2.5. Los Indicadores de Desempeño .....	65
2.5.1. Presupuesto registrado en el SIGEPP .....	66
2.5.2. Casos de Protección registrados en el SIPC.....	72
2.6. Los Indicadores de Desempeño desde el punto de vista de los actores .....	77
<b>3. La Estructura Formal de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....</b>	<b>87</b>
3.1. El contexto legal en el que se desarrolla la labor de protección y asistencia consular .....	88
3.1.1. El contexto legal nacional. ....	88
3.1.2. El contexto legal internacional .....	90
3.1.3. La jurisdicción .....	92
3.2. Identificación de los Actores .....	93
3.2.1. El Servicio Exterior Mexicano.....	95
3.2.2. Los empleados contratados localmente.....	95
3.3. Las reglas que rigen el funcionamiento oficial de la institución .....	102
<b>4. Las zonas de incertidumbre en los Consulados de México en EUA .....</b>	<b>114</b>
4.1. Zona de incertidumbre comunicación e información .....	115
4.1.1. Las entrevistas que determinan la procedencia de la ayuda .....	115
4.1.2. Los expedientes de los casos de asistencia y protección consular y su registro en el SIPC .....	121
4.1.3. Gestión de recursos en el Departamento de Administración .....	124
4.1.4. Visitas de protección.....	130
4.1.5. La zona de incertidumbre comunicación e información como unidad de medida de la capacidad de gestión del administrador público.....	130
4.2. La Zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno.....	133
4.2.1. Relaciones externas .....	134
4.2.2. La zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno como unidad de medida de la capacidad de gestión del administrador público. ....	139
4.2.3. Relaciones Internas .....	144
4.3. Zona de incertidumbre especialización funcional .....	147

4.3.1.	Conocimiento y experiencia. ....	148
4.3.2.	La zona de incertidumbre especialización funcional como unidad de medida de la capacidad de gestión del administrador público. ....	151
4.4.	Zona de incertidumbre control de las reglas formales .....	159
<b>5.</b>	<b>El enfoque <i>bottom up</i> como herramienta útil para integrar la Información sobre el Desempeño en el proceso de Toma de Decisiones.....</b>	<b>172</b>
5.1.	Análisis del Control de las Zonas de Incertidumbre .....	174
5.2.	Consulado General de México en Nogales, Arizona .....	176
5.3.	Consulado General de México en Dallas, Texas.....	185
5.4.	Consulado General de México en Sacramento, California.....	195
5.5.	El papel del Cónsul Titular en la toma de decisiones sobre gestión pública y la administración del presupuesto .....	203
5.6.	Análisis <i>bottom up</i> del diseño y evaluación de políticas y programas de protección a nivel central en la DGPME .....	209
5.6.1.	Toma de decisiones sobre diseño y evaluación de políticas y Programas .....	209
5.6.2.	Toma de decisiones sobre el presupuesto de protección .....	211
	<b>Conclusiones .....</b>	<b>219</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>245</b>
	<b>Entrevistas .....</b>	<b>252</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>254</b>

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Red Consular de México en EUA.....	33
Ilustración 2 Partida de Protección (7502-44102)  Presupuesto Ejercido 2006-2012 ....	67
Ilustración 3 Presupuesto Ejercido Consulmex Dallas 2006-2012.....	69
Ilustración 4 Presupuesto Ejercido Consulmex Nogales 2006-2012.....	70
Ilustración 5 Presupuesto Ejercido Consulmex Sacramento 2006-2012 .....	71
Ilustración 6 Artículo 36 - Notificación y Acceso Consular .....	91
Ilustración 7 Organigrama de las Representaciones consulares en Dallas, Nogales y Sacramento.....	94
Ilustración 8 Diagrama de Procedimientos "Programa de Repatriación de cadáveres".	110
Ilustración 9 Diagrama de Procedimientos "Programa de Protección al Migrante en situación de indigencia" .....	111
Ilustración 10 Caso de protección de víctima de violencia doméstica. La víctima fue deportada por haber notificado del abuso a la policía. ....	206
Ilustración 11 Diseño del Programa local para expedir pasaporte de protección a jóvenes que califican para DACA .....	207



## Índice de Tablas

Tabla 1 Matriz de Indicadores para Resultados.....	59
Tabla 2 Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior.....	62
Tabla 3 SRE: Ingresos presupuestales para los Consulados de México en EUA 2006-2012 (Monto en dólares) .....	68
Tabla 4 SRE: Presupuesto ejercido en los Consulados de México en EUA 2006-2012 (Monto en dólares) .....	68
Tabla 5 SRE: Presupuesto ejercido por el Consulado de México en Dallas 2006-2012 (Monto en dólares) .....	69
Tabla 6 SRE: Presupuesto ejercido por el Consulado de México en Nogales 2006-2012 (Monto en dólares) .....	70
Tabla 7 SRE: Presupuesto ejercido por el Consulado de México en Sacramento 2006-2012 (Monto en dólares) .....	71
Tabla 8 Solicitudes de asistencia y protección consular registradas en el SIPC .....	72
Tabla 9 Casos de Protección, atendidos por Consulmex Dallas.....	73
Tabla 10 Casos de Protección, atendidos con erogación de recursos por Consulmex Dallas.....	73
Tabla 11 Casos de Protección, atendidos por Consulmex Nogales.....	74
Tabla 12 Casos de Protección atendidos con erogación de recursos por Consulmex Nogales .....	74
Tabla 13 Casos de Protección, atendidos por Consulmex Sacramento .....	75
Tabla 14 Casos de Protección, atendidos con erogación de recursos por Consulmex Sacramento .....	75
Tabla 15 Índice de Casos de Protección y asistencia consular resueltos favorablemente por el Consulado en Dallas.....	76
Tabla 16 Índice de Casos de Protección y asistencia consular resueltos favorablemente por el Consulado en Nogales.....	76
Tabla 17 Índice de Casos de Protección y asistencia consular resueltos favorablemente por el Consulado en Sacramento .....	76
Tabla 18 Principales atribuciones de la DGPME .....	89
Tabla 19 Responsabilidades del personal del SEM en la implementación del Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular.....	99
Tabla 20 Límites del personal del SEM y de los empleados locales.....	103
Tabla 21 Mecanismos de Sanción y Recompensa del personal local.....	105
Tabla 22 Mecanismos de recompensa personal del SEM.....	106
Tabla 23 Mecanismos de Sanción para el Personal del SEM .....	107
Tabla 24 Relaciones entre los Consulados y su entorno.....	135
Tabla 25 Códigos in vivo.....	169
Tabla 26 Grado de cercanía Titular y Departamento de Protección en Nogales, Arizona. ....	185

Tabla 27 Grado de cercanía Titular y Departamento de Protección en Dallas, Texas. ..	195
Tabla 28 Grado de cercanía Titular y Departamento de Protección en Sacramento, California. ....	202
Tabla 29 “Indicador de Capacidad de Gestión Institucional” .....	241

## **Índice de Anexos**

Anexo I Ciclo Presupuestario en México .....	254
Anexo II Catálogo de Indicadores de Desempeño del Pp de Protección y Asistencia Consular .....	255
Anexo III Partida 7502-44102: Sub-partidas, conceptos de gasto y presupuesto ejercido 2006-2012 (monto en dólares).....	256
Anexo IV Mapa de las 50 Representaciones Consulares de México en EUA .....	258
Anexo V Mapa de la Circunscripción del Consulado General de México en Nogales ....	259
Anexo VI Mapa de las Representaciones Consulares de México en Frontera .....	260
Anexo VII Mapa de la Circunscripción del Consulado General de México en Dallas .....	261
Anexo VIII Mapa de los Consulados de México en Texas .....	262
Anexo IX Mapa de la Circunscripción del Consulado General de México en Sacramento .....	263
Anexo X Mapa de los Consulados de México en California .....	264
Anexo XI Opinión de los Empleados Locales Respecto al Contrato Laboral .....	265
Anexo XII Opinión del Personal Local sobre salarios y ascenso .....	267
Anexo XIII Opinión del Personal Local sobre prestaciones laborales.....	268
Anexo XIV Satisfacciones labores del personal local .....	270

## Introducción

La crisis financiera internacional que surge en la segunda mitad del siglo XX desencadenó una serie de reformas a la Administración Pública (AP), cuyo objetivo fue dar orden y control al gasto público, disminuir el aparato burocrático, reducir la actividad del Estado, y modificar el aparato gubernamental a partir de la introducción de técnicas de gerencia privada en el sector público.

Estas reformas fueron impulsadas por la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual incluye un amplio abanico de instrumentos y estrategias para reformar a la AP. Entre estos instrumentos se encuentra el Presupuesto basado en Resultados (PbR), cuyos objetivos son lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos, otorgar mayor importancia a la planeación y la evaluación de acciones gubernamentales, ejercer mayor presión por un mejor desempeño gubernamental; y sentar las bases para una mayor transparencia y rendición de cuentas (Arellano, 2010).

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el modelo del PbR las decisiones sobre políticas, programas y asignación de recursos se deben tomar con base en la Información del Desempeño. Sin embargo, en la práctica, son otros los factores que inciden en la toma de decisiones.

México forma parte de los países que han implementado las reformas a la Administración Pública con base en las doctrinas de la NGP. Específicamente, se han llevado a cabo reformas al sistema presupuestal y se han implementado sistemas de medición y evaluación del desempeño de la Administración Pública a través de la creación de Indicadores de Desempeño.

El problema de investigación que se aborda en el presente trabajo radica en que a pesar de la implementación del PbR los funcionarios y políticos no están integrando la información sobre el desempeño en el ciclo presupuestario. Por ejemplo, en el caso de México la toma de decisiones sobre el manejo de recursos continúa realizándose a nivel central y el presupuesto se continúa asignando por inercia, con base en asignaciones y operaciones históricas.

Sin embargo, los recursos y el tiempo que se ha invertido en la implementación del PbR en las instituciones de gobierno en México, obligan a desarrollar estudios que permitan mejorarlo. Para llevar a cabo estos estudios es importante desarrollar nuevos conceptos que permitan conectar los Indicadores de desempeño con las decisiones presupuestarias.

El fenómeno de estudio se puede observar en las Representaciones Consulares de México en los Estados Unidos de América (EUA), en donde, de acuerdo a la “Evaluación de los Programas E002 Protección y Asistencia Consular y E003 Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares”<sup>1</sup>: existe un margen considerable de discrecionalidad en la forma en que se ejercen los recursos de la partida de protección 44102 (antes 7502); el proceso de planeación estratégica es poco estructurado y por lo tanto parece no impactar las prioridades en el terreno; la orientación del ejercicio presupuestal tienen poco o nada que ver con el desempeño de los indicadores del programa o con la estrategia integral de las políticas de protección en su conjunto, y las fuentes de información que dan origen a los datos que conforman los Indicadores de Desempeño resultan ser poco confiables lo que debilita las acciones de supervisión,

---

<sup>1</sup> Elaborada en 2010, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas para la Secretaría de Relaciones Exteriores (CIDE, 2010).

gestión y ejercicio presupuestal realizadas en las oficinas centrales (CIDE, 2010).

En este marco, la relevancia del tema de investigación radica en el número de mexicanos que residen en EUA, la problemática que enfrentan por su condición de indocumentados, la relevancia del tema migratorio plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, así como la cantidad de remesas que los migrantes envían a nuestro país anualmente<sup>2</sup>, las cuales contribuyen al desarrollo económico de sus comunidades de origen.

Para la práctica de la Administración Pública la presente investigación es relevante porque brinda información sobre los factores que inciden en la toma de decisiones sobre presupuesto y gestión pública en las estructuras de implementación de políticas y programas gubernamentales. Para los funcionarios públicos encargados de la toma de decisiones a nivel central resulta de interés el tema, porque los administradores públicos en las estructuras de implementación son quienes toman las decisiones sobre el ejercicio del presupuesto y sobre las tareas que se llevan a cabo para cumplir las metas y objetivos planteados a nivel central. Asimismo, otro tema relevante que se aborda en la investigación son las limitaciones que enfrentan los administradores públicos en la práctica, las cuales disminuyen su capacidad de gestión y el grado de eficiencia de las instituciones. Por último la investigación busca aportar una propuesta que contribuya a mejorar los Indicadores de Desempeño -con miras a que se cumplan los objetivos del PbR- y se logre incorporarlos en el proceso de toma de decisiones sobre programas, políticas y distribución de recursos.

---

<sup>2</sup> De acuerdo al Banco de México las remesas que envían anualmente los migrantes mexicanos asciende alrededor de 20,000 millones de dólares, (Banco de México, 2012).

El objetivo principal de esta investigación es determinar los factores que inciden en la toma de decisiones sobre gestión pública y sobre el ejercicio del presupuesto de los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento, así como brindar nuevos elementos para evaluar la administración del presupuesto en las Representaciones consulares de México en los Estados Unidos de América.

La pregunta central de la investigación es ¿Qué factores inciden en las estrategias de gestión pública y en la administración del presupuesto de asistencia consular en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento? Una posible respuesta es que “el control de cuatro zonas de incertidumbre (especialización funcional, relaciones y su entorno, comunicación e información y reglas formales) orienta las decisiones sobre la gestión pública y sobre la administración del presupuesto. A mayor control de las zonas de incertidumbre por parte del personal del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y menor distancia<sup>3</sup> entre el personal del SEM y el campo operativo, mayor capacidad de gestión institucional y viceversa.

Para comprobar la hipótesis se utilizó el método de análisis diseñado en 1977 por los sociólogos franceses Michel Crozier y Erhard Friedberg, en la obra “El actor y el Sistema: las restricciones de la acción colectiva”. Las técnicas de investigación fueron de corte cualitativo. Durante el trabajo de campo se llevaron a cabo 29 entrevistas semi-estructuradas y de corte narrativo. Asimismo, se realizaron ejercicios de observación participante en tres Consulados de México, durante 5 días.

De las cincuenta Representaciones Consulares que actualmente existen en EUA y que cubren prácticamente todo el territorio estadounidense, en

---

<sup>3</sup> De acuerdo a Crozier los decisores centrales están alejados del nivel operacional, por lo tanto no pueden atacar los verdaderos problemas pues los desconocen (Crozier, 1977:63).

la presente investigación se eligieron tres unidades de estudio, los Consulados Generales de México en: Nogales, Arizona, Dallas, Texas y Sacramento, California. El tipo de muestra se diseñó a partir del análisis del ejercicio del presupuesto en las cincuenta representaciones en EUA, durante el periodo 2006 – 2012. Los criterios de selección fueron las características de la circunscripción, el monto promedio de recursos ejercidos y el grado de diversificación del gasto. El objetivo es contrastar los tres casos para establecer una relación causal entre la capacidad de gestión del personal del SEM y el control de las zonas de incertidumbre.

Los Consulados de frontera son representados por Consulumex Nogales y generalmente atienden Casos de Protección relacionados con el cruce de mexicanos indocumentados a los Estados Unidos de América. Los Consulados del interior son representados por Consulumex Dallas y atienden a la población mexicana que reside en el norte de Texas. Los Consulados en el Estado de California, representados por Consulumex Sacramento, atienden a la comunidad mexicana que tradicionalmente migra a ese estado y que reside en el norte de California.

El trabajo de campo en cada Representación Consular consistió en llevar a cabo entrevistas al personal contratado localmente y asignado a los Departamentos de Protección; al personal del Servicio Exterior Mexicano, encargado de los Departamentos de Protección y Administración; y a los Cónsules Adscritos y Titulares. Asimismo, en la ciudad de México se entrevistó a los Directores Generales Adjuntos de Protección a Mexicanos en el Exterior y de Políticas de Protección, adscritos a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

De acuerdo a los principios del método de Crozier, el desarrollo de la investigación se lleva a cabo en cuatro etapas que consisten en: el



análisis de la Estructura Formal; la determinación del control de las zonas de incertidumbre; el hallazgo del funcionamiento y Estructura Real de las instituciones; y el análisis sobre la forma en que el control de las zonas de incertidumbre incide en el proceso general de toma de decisiones sobre el presupuesto de protección.

### **Análisis de la Estructura Formal de la institución.**

De acuerdo a Crozier, la Estructura Formal de una institución está definida por sus leyes, normas y organigramas que definen las atribuciones de los actores y la jurisdicción. En la primera etapa de la investigación se analizó la Estructura Formal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del Servicio Exterior Mexicano y de los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento. Este análisis se llevó a cabo, a través de la revisión documental en donde se encuentra asentada la normatividad que establece las reglas, los procedimientos, las funciones, la jurisdicción (circunscripción) y los mecanismos de delegación de funciones. De acuerdo a Michel Crozier (1977) las características estructurales delimitan el campo de juego, establecen las relaciones de poder y definen las negociaciones.

El análisis normativo de la institución permitirá comprender la forma en que se encuentran estructuradas las Representaciones Consulares y cómo el comportamiento de los actores está guiado por la restricción que les impone la norma y por la negociación alrededor de ella, lo que genera relaciones de cooperación e interdependencia. De acuerdo a Crozier y Friedberg “la regla determina en gran medida, el contexto de la acción y los recursos de los actores” (Crozier & Friedberg, 1977:37). De acuerdo a Crozier la Estructura Formal:

[...] delimita el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los miembros de una (institución) y definen las condiciones en las que éstos pueden negociar entre sí. Son las restricciones que se imponen a todos los participantes (Crozier & Friedberg, 1977:65).

El objetivo de esta etapa de la investigación es destacar la importancia de la estructura institucional en el desarrollo de la gestión pública. De acuerdo al método, las estructuras y las reglas que rigen el funcionamiento oficial de una institución son las que determinan los lugares donde podrían desarrollarse las relaciones de poder. Asimismo, crean zonas de incertidumbre alrededor de las cuales se desarrollan estas relaciones (Crozier & Friedberg, 1977).

Es decir, con base en el método de Crozier y Friedberg es posible establecer una relación causal entre la Estructura Formal y la capacidad de gestión del administrador público, ya que la institución establece: los canales de comunicación entre sus miembros; define las posibilidades de acceso de unos y otros a la información que necesitan para llevar a cabo sus funciones; y le concede a algunos miembros una autoridad legítima sobre otros a través de poderes específicos de sanción o recompensa. Es decir otorga fuentes de poder a los actores, las cuales inciden en su comportamiento. Por ello, una vez realizado el análisis normativo se puede determinar la Estructura Formal de las instituciones y los vacíos que deja la norma, los cuales se convierten en zonas de incertidumbre.

### **Determinación del control de las zonas de incertidumbre.**

Una vez identificadas las *zonas de incertidumbre* que surgen de la Estructura Formal, la siguiente etapa de la investigación consiste en definir qué actores controlan cada una de ellas. Tomando en cuenta que

la zona de incertidumbre debe ser pertinente y su existencia y control debe condicionar la capacidad de acción de un actor sobre otro.

En ese sentido, la incertidumbre se relaciona directamente con el concepto de poder, el cual es definido por Crozier – con base en la definición de Robert A. Dahl - como:

[...] (poder) implica siempre la posibilidad para algunos individuos o grupos de actuar sobre otros. El poder es una relación y no un atributo de los actores, solo se manifiesta mediante el inicio de una relación de intercambio, por lo tanto de negociación, en la que están comprometidas por lo menos dos personas (Citado por Crozier & Friedberg, 1977: 55-56).

El llevar a cabo el análisis del control de las zonas de incertidumbre con base en las relaciones de poder, permite enriquecer la comprensión de los factores que orientan la toma de decisiones sobre la administración del presupuesto, ya que a través de estos conceptos será posible identificar cuáles son los factores que limitan la capacidad de gestión del administrador público. Al respecto, la proposición de los autores es que el poder depende del control que un actor pueda ejercer sobre una zona de incertidumbre y que tanto afecta esta zona a la capacidad de la institución y de gestión. Entre más crucial sea la zona de incertidumbre se contará con más poder.

#### I. Control de las reglas formales.

Para Michel Crozier, las reglas están destinadas a suprimir las zonas de incertidumbre, sin embargo, no solo no las elimina completamente sino que crea otras fuentes de poder, por ejemplo “las negociaciones y los regateos que se generan alrededor de la aplicación de la regla” (Crozier & Friedberg, 1977: 74).

A través de este método de investigación es posible identificar con qué medios cuenta el Administrador Público para ejercer la autoridad que le confiere el organigrama. En ese sentido Crozier define a la regla como:

[...] un medio que está en manos del superior para obtener un comportamiento de conformidad de sus subordinados. Dado que prescribe en forma muy precisa lo que éstos deben hacer, reduce su margen de libertad, y aumenta el poder del superior (Crozier & Friedberg, 1977:74)

En este método es posible analizar cómo incide el control de la norma en la capacidad de gestión, a través del análisis de las siguientes premisas: el superior puede ejercer su poder de sanción solamente en circunstancias muy precisas; para que un departamento funcione bien es preciso hacer más de lo que prescribe la regla; el administrador es juzgado por sus resultados por lo que se encuentra en una posición de debilidad al no poder obtener de sus subordinados más de lo que la regla impone (Crozier & Friedberg, 1977: 74).

## II. Control de la comunicación e información.

En este método la forma en que la estructura institucional organiza la comunicación y los flujos de información entre los departamentos y entre los actores incide directamente en la capacidad de gestión, ya que para que el Administrador Público pueda cumplir convenientemente con las tareas encomendadas necesita información de otros actores. El control de esta zona de incertidumbre determina el poder que se puede ejercer sobre otro actor, pues la manera en que se transmita la información<sup>4</sup> afectará profundamente la capacidad de gestión.

---

<sup>4</sup>Con mayor o menor retraso o más o menos filtrada o “maquillada”.

### III. Control de la especialización funcional.

La tercera zona de incertidumbre se refiere a la posesión de una competencia o de una especialización difícilmente reemplazable ya que “el experto es el único que sabe cómo hacer las cosas, (es el) que dispone de los conocimientos y de la experiencia del contexto, lo cual (le) permite resolver algunos problemas cruciales para la (institución)” (Crozier & Friedberg, 1977:71). La importancia de esta zona de incertidumbre para la capacidad de gestión radica en la medida en que esta fuente de poder comprometa el buen funcionamiento de una actividad, de un sector o de una función muy importante para la institución. En la medida que el buen funcionamiento de la institución dependa de la intervención del actor que controla esta fuente de poder la capacidad de gestión se verá disminuida o viceversa. Por ejemplo, existe la posibilidad que el actor, que posee el control de esta fuente de poder, vuelva inaccesible los conocimientos y experiencias que posee.

### IV. Control de las relaciones entre departamentos, instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y su entorno.

La cuarta zona de incertidumbre está relacionada con las relaciones entre la institución y su medio. El método se basa en la premisa de que “no puede existir una (institución) sino establece relaciones con él o los medios que la rodean” (Crozier & Friedberg, 1977:71). La relación de la institución con otras instituciones gubernamentales, con las organizaciones no gubernamentales de la circunscripción y con otros departamentos del mismo Consulado constituye una fuente de perturbación del funcionamiento interno de la institución. Este poder se denomina de “marginal secante”, es decir es el poder de un actor que

participa en varias formas de organización representando el papel de intermediario o de intérprete.

En el caso de las Representaciones Consulares, las relaciones de la institución con su medio son de gran relevancia para el desarrollo de las funciones de protección. Ya que como establece Crozier, la institución depende de sus relaciones para mantener los recursos necesarios para su funcionamiento. En esta investigación, al análisis de esta zona de incertidumbre se suma el factor tiempo, es decir la movilidad del personal del Servicio Exterior Mexicano se relaciona directamente con el control de esta fuente de poder.

### **Hallazgo del funcionamiento y Estructura Real de las instituciones**

El hallazgo del funcionamiento y Estructura Real de las instituciones consulares se construye sobre el resultado del análisis de la Estructura Formal y la determinación del control de las zonas de incertidumbre. Para después vincularlo con los ejercicios de observación participante.

Es decir la observación participante como técnica de investigación se utilizó para recolectar datos sobre el funcionamiento de los Departamentos de Protección de los Consulados. Específicamente, sobre las estrategias de gestión pública que se implementan en cada Consulado. Esta técnica de investigación resultó ser de gran utilidad para recolectar información sobre el funcionamiento real de las instituciones, la cual se contrastó con los datos recolectados en el análisis de la normatividad.

Cabe destacar que en esta investigación se deja fuera del análisis la forma en que los actores desempeñan sus tareas y cómo se relacionan entre ellos al interior de la institución. Toda vez que al realizar el ejercicio

de observación se pudo comprobar que para poder examinar el comportamiento y actitudes regulares de los actores se requiere más de una semana.

Con base en lo anterior, en el capítulo cuatro únicamente se abordarán - de forma secundaria - las actitudes y comportamientos de los actores<sup>5</sup>, en los cuales a través de la observación se pudo establecer claramente una relación directa entre estas actitudes y el control de las zonas de incertidumbre. Como ejemplo se presentarán los casos en los que se pudo observar cierta actitud agresiva en algunos de los actores y/o se logró identificar a un actor cuyas cualidades coinciden con la definición de Crozier de “individuo desviante”, que es aquel que se aparta de las reglas.

### **Análisis de la toma de decisiones respecto al presupuesto de protección.**

Con ayuda del enfoque *bottom up* se pretende explicar la forma en que el control de las cuatro zonas de incertidumbre incide en el ejercicio del presupuesto y en la toma de decisiones sobre gestión pública y la administración del presupuesto de asistencia consular.

El análisis se lleva a cabo en tres niveles: en la base operativa se analiza la iniciativa de la toma de decisiones sobre ejecución del presupuesto, a través de las entrevistas a los empleados locales; en el nivel intermedio se analizan las estrategias y la capacidad de gestión, así como la toma de decisiones sobre administración de presupuesto, a través de las entrevistas al personal del Servicio Exterior Mexicano que ejerce las funciones de Encargado de Protección, de Administrador de la Representación Consular y de Cónsul Titular; en el nivel superior, en donde se elaboran los criterios de racionalidad, se analiza la toma de

---

<sup>5</sup> Actitudes clasificadas por Crozier como: actitud apática, agresiva o activa.

decisiones sobre políticas, programas y asignación de recursos, a través de las entrevistas a los decisores centrales en la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la SRE.

Una vez que se recabaron todos los datos en campo, el análisis se realizó mediante el programa de análisis cualitativo ATLAS.ti. Las herramientas que integran el programa permitieron llevar a cabo un análisis semántico de las entrevistas realizadas en campo, así como la codificación abierta y axial que caracteriza a las investigaciones de corte cualitativo.

En el Capítulo 1 se aborda el periodo de cambio por el que atraviesa la Administración Pública, tanto en la práctica como en la disciplina. Se realiza un recorrido en torno al debate teórico alrededor de los antecedentes y características del enfoque de Gestión Pública y de su aparente prevalencia sobre la Teoría de la Administración Pública. Para posteriormente aterrizar en el estado actual del enfoque. Asimismo, este apartado aborda la implementación del Presupuesto basado en Resultados a nivel internacional, en el marco de las reformas de la Nueva Gestión Pública y coloca en contexto las reformas emprendidas por México en la materia. Para finalmente presentar el modelo de investigación desde el cual se aborda el fenómeno, el cual vincula teoría y práctica por medio del método de análisis diseñado por Michel Crozier y Erhard Friedberg.

En el Capítulo 2 se describen de forma breve los problemas que enfrentan los migrantes en EUA, para contextualizar las reformas al proceso presupuestario en México. Adicionalmente, se lleva a cabo el análisis comparativo de los datos cuantitativos que actualmente arrojan los Indicadores de Desempeño en México, la cantidad de recursos erogados por los Consulados de México en EUA de 2006 a 2012, y las estadísticas sobre el número de Casos de Protección atendidos por las



instituciones consulares de México en el mismo periodo. Posteriormente, se describe el proceso de reformas al proceso presupuestario y se analiza la construcción de los Indicadores de Desempeño que integran la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular. Este análisis se lleva a cabo a partir de la opinión de los actores.

El Capítulo 3 presenta el análisis de la Estructura Formal de la SRE y de los Consulados de México, con objeto de identificar las zonas de incertidumbre que orientan las decisiones sobre la gestión pública y sobre la administración del presupuesto. A fin de comprobar en el Capítulo 4 la relación causal entre las zonas de incertidumbre y la capacidad de gestión del personal del SEM. Para finalmente, siguiendo un enfoque *bottom up* presentar en el Capítulo 5 la comparación de estrategias de gestión pública observadas en las tres unidades de estudio; y la forma en que el control de las zonas de incertidumbre orienta las decisiones sobre la gestión pública y sobre la administración del presupuesto, tanto en las estructuras de implementación como a nivel central en la SRE.

Finalmente, en las conclusiones se presentan los hallazgos encontrados en materia de conexión entre Indicadores de Desempeño y los procesos de toma de decisiones. Así como los efectos no deseados que genera la Estructura Formal. Asimismo, se logra comprobar que a mayor control de las zonas de incertidumbre por parte del personal del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y menor distancia entre el personal del SEM y el campo operativo, mayor capacidad de gestión institucional y viceversa.

En general la investigación logra comprobar que el control de las zonas de incertidumbre tiene peso suficiente para orientar las decisiones sobre la gestión pública y sobre la administración del presupuesto, tanto en las estructuras de implementación como a nivel central. Por lo que en la

presente investigación se logra desarrollar una propuesta para construir un indicador de corte cualitativo, basado en el control de las zonas de incertidumbre. El cual puede ser útil para identificar los factores que limitan la capacidad de gestión gubernamental y que orientan el ejercicio de los recursos públicos, además de incidir directa o indirectamente en el ciclo presupuestario. Este indicador se denomina “Indicador de Capacidad de Gestión Institucional” y su objetivo es medir la capacidad de gestión del personal del Servicio Exterior Mexicano, para mejorar el desempeño de las instituciones consulares de México en el exterior.

## Capítulo 1

### **Instituciones y Gestión Pública en el gobierno moderno.**

El presente capítulo aborda el tema de la toma de decisiones en materia de presupuesto en las estructuras de implementación de la administración pública, el cual será analizado desde un enfoque de Gestión Pública, a partir del método de análisis estratégico y análisis sistémico diseñado por Michel Crozier y Erhard Friedberg.

#### 1.1. Crisis y cambio en la Administración Pública.

La historia de la Administración Pública (AP) registra periodos que inician a partir de una crisis. Que se caracterizan por un cambio de forma en la administración pública ya sea por haber fracasado o porque un nuevo modelo representa el éxito a futuro (Guerrero, 2012).

Tal es el caso del periodo de cambio en el que actualmente se encuentran, tanto la disciplina, como la práctica, el cual inicia en la segunda mitad del siglo XX a raíz de la crisis financiera internacional y que se caracteriza por los cambios en la manera de gobernar y en la forma de administrar a las instituciones de gobierno.

La crisis financiera de la segunda mitad del siglo XX dejó al descubierto un fracaso en la Administración Pública. Entre otras causas por: la incapacidad del servicio civil para manejar los asuntos públicos, por las grandes deficiencias en el manejo de los recursos, por permitir prácticas patrimonialitas, y por la provisión ineficaz de bienes y servicios.

Como respuesta a esta crisis, en 1979, surge en Gran Bretaña un movimiento para privatizar a la Administración Pública. Este movimiento

fue encabezado por Margaret Thatcher y su objetivo fue dar orden y control al gasto público, disminuir el aparato burocrático y reducir la actividad del Estado. En una segunda etapa, el gobierno británico llevó a cabo cambios internos en el aparato gubernamental a partir de una transformación en la metodología y de la introducción de técnicas de gerencia privada en el sector público.

Los cambios en Gran Bretaña darían pie al surgimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP). La cual rápidamente se esparciría a nivel mundial promovida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, con base en el andamiaje intelectual de la Escuela de Chicago (Guerrero, 2012). La Nueva Gestión Pública, como señalan Aucoin y Pollit, va de:

[...] un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales, de un fuerte énfasis en los procesos a los resultados, de jerarquías ordenadas a competencia en espacios de mercados o cuasi mercados, de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados (citado en, Arellano, 2010: 31).

La Nueva Gestión Pública representa una nueva cultura administrativa que se basa en la “economía”, la “eficiencia” y la “eficacia”. La cual consiste en llevar a cabo una serie de reformas a la Administración Pública que se pueden realizar a partir de un amplio abanico de instrumentos y estrategias. De acuerdo a Hood (1991) estos instrumentos y estrategias se pueden agrupar dentro de las siguientes doctrinas:

1. la participación de profesionales de la administración;
2. explicitación de estándares y evaluación de desempeño de las agencias mediante ellos;
3. énfasis en el control de resultados;
4. desagregación de unidades en el sector público;
5. cambio en la competencia entre las agencias de gobierno;
6. énfasis en las técnicas de gestión del sector privado;
7. alta disciplina en el uso de los recursos públicos (citado en, Arellano, 2010:137).

Algunos autores como Aguilar (2006:150), enumeran diversos elementos que consideran distintivos de la NGP, entre los que se encuentran: las reformas al sistema presupuestal; la implementación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de la Administración Pública; y la creación de estándares e Indicadores de Desempeño. Estos tres elementos están enfocados en eliminar las deficiencias en el manejo de los recursos públicos por parte de las instituciones gubernamentales. En el caso de México, estas tres reformas se están implementando de forma paulatina por medio del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

El Presupuesto basado en Resultados forma parte de las reformas que promueven los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el FMI. En sintonía con las doctrinas de la NGP, el PbR busca “transformar el presupuesto que sigue una lógica funcional y contable, en otro de mayor alcance que esté ajustado a la clasificación programática de los objetivos y metas” (Arellano, 2010:575).

El PbR cumple con los objetivos que promueve la NGP de “transitar de una lógica orientada al cumplimiento de procedimientos normativos a un sistema de resultados, medibles y verificables que solucionen problemas públicos concretos” (Arellano, 2010:576). De acuerdo a la OCDE el PbR es:

[...] un proceso de presupuestación que, mediante el uso sistemático de información de desempeño, conecta los recursos de las organizaciones del sector público, con los resultados (mensurables) que generan (Arellano, 2010:575).

Las herramientas del PbR son los Indicadores de Desempeño, las matrices de marco lógico, las evaluaciones costo – beneficio, las evaluaciones de programas, los estudios de seguimiento de gasto, la revisión de gastos institucionales, entre otros. Asimismo, en el diseño e

implementación del proceso de presupuestación hay dos aspectos fundamentales: los sistemas de monitoreo y los sistemas de evaluación.

El sistema de monitoreo se enfoca en el desempeño de organismos y programas a nivel de procesos y productos y el sistema de evaluación se basa en los resultados y en su relación con las políticas y los programas. Ambos operan a través de instrumentos como evaluaciones de programas e Indicadores de Desempeño Institucional, los cuales brindan información sobre el desempeño gubernamental y lo conectan con las decisiones presupuestarias.

De acuerdo a Marc Robinson, asesor en presupuesto y gasto público de la OCDE, el monitoreo y la evaluación en el PbR permiten “conocer la capacidad de los funcionarios y políticos para integrar la Información del Desempeño (ID), en el proceso de toma de decisiones” (Arellano, 2010:573). Especialmente sobre políticas, programas y asignación de recursos.

De acuerdo a la intensidad y características de las reformas en el proceso presupuestario, la OCDE elaboró la siguiente clasificación del PbR: PbR presentacional - no tiene relevancia al momento de tomar decisiones-; PbR informacional - no determina la asignación de recursos-; y PbR decisional (Arellano, 2010).

De acuerdo al Banco Mundial y a la OCDE los objetivos básicos que persigue el PbR como técnica de gestión son: mejorar la calidad del gasto público gracias a una asignación de recursos consistente con metas sociales y políticas; lograr mayor eficiencia en el uso de estos recursos; y lograr un mejor control de los resultados que genera el ejercicio del gasto (Arellano, 2010).

A la par de estos objetivos básicos, la OCDE define tres objetivos secundarios relacionados con las reformas a la AP: otorgar mayor importancia en la planeación y evaluación de acciones gubernamentales, ejercer mayor presión por un mejor desempeño gubernamental; y sentar las bases para una mayor transparencia y rendición de cuentas (Arellano, 2010).

El PbR no es solo la introducción de una herramienta con impactos aislados, por el contrario, cuenta con objetivos de largo alcance que forman parte de las reformas en el ámbito público - emprendidas a nivel internacional desde 1970 - que buscan transparentar las acciones de los actores burocráticos, mejorar e incrementar la rendición de cuentas, así como modificar el comportamiento de las burocracias. En el caso de América Latina el PbR, adicionalmente, busca “generar más y mejor información y apertura sobre las acciones gubernamentales y sus logros” (Arellano, 2010:576).

## 1.2. Nuevos fenómenos de estudio.

En este periodo de cambio que experimenta la Administración Pública las acciones que se toman en la práctica tanto para solucionar la crisis fiscal como para restaurar la capacidad de gestión gubernamental, impactan directamente a la disciplina. Dando pie al surgimiento de nuevos fenómenos sociales que actualmente son objeto de estudio, no solo en la AP, sino en disciplinas como la economía, la sociología y la ciencia política.

Uno de los fenómenos que se puede observar a raíz de las reformas de la NGP, es la manera en la que el PbR se implementa en las instituciones gubernamentales para mejorar el desempeño de la Administración Pública. Particularmente, de acuerdo a Walter Lepore (2010), es

especialmente importante observar y entender “la forma en que los factores organizacionales determinan el modo en que el PbR es incluido en el marco general de la toma de decisiones” (Arellano, 2010:584).

En la Administración Pública mexicana, este fenómeno se puede observar en las instituciones consulares de México en Estados Unidos de América, en dónde, desde 2008, se implementaron los Indicadores de Desempeño Institucional, que para efectos de la presente investigación son un instrumento del sistema de evaluación del PbR que brinda información sobre el desempeño gubernamental y teóricamente lo conectan con las decisiones presupuestarias (Arellano, 2010).

La forma en que la información sobre el desempeño se integra al proceso de toma de decisiones sobre asignación de recursos, así como sobre diseño, evaluación y rediseño de políticas y programas, está relacionada directamente con las actividades del administrador público que son: “planear, diseñar, dirigir, organizar y coordinar para cumplir metas” (Klijn, 2005:268). Por lo que el enfoque de Gestión Pública representa un lente adecuado para observar la forma en que el PbR se implementa en las instituciones gubernamentales para mejorar el desempeño de la AP.

### 1.3. La Gestión Pública como enfoque.

La NGP desequilibró a la Administración Pública a nivel de la práctica y de la disciplina. La introducción de conceptos, que surgen de la iniciativa privada, como cliente, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad, trastocó la forma de operar y organizar a la AP. Además, contribuyó al impulso de nuevos enfoques de estudio, así como al surgimiento de un debate sobre el futuro de la ciencia.



Las propuestas de la NGP, consideradas en su momento como innovadoras y atractivas, generaron una tendencia a globalizar el discurso de Gestión Pública. Esta tendencia contó con el apoyo de la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros organismos internacionales y se fortaleció en los foros internacionales organizados en el ámbito académico.

Para 1980, el enfoque de Gestión Pública entendido como el estudio del “diseño y operación de programas y servicios que provee la rama ejecutiva del gobierno” (Hood, 2005:8) se institucionalizó, al incorporarse a los planes de estudio de las universidades, a los cursos, las revistas, los libros, y las conferencias. Asimismo, poco a poco adquirió coherencia, complejidad organizacional y autonomía.

Poco a poco el enfoque de Gestión Pública cobró fuerza y buscó transformar, sustituir o desaparecer a la Administración Pública -como término y como disciplina-. Por un lado para evitar las críticas que consideraban a la teoría de la AP como obsoleta (Aguilar, 2006), y por el otro porque la AP se asociaba con las malas prácticas de patrimonialismo, corrupción e ineficiencia. De ahí que la Gestión Pública “busca recuperar, reactivar y reconstruir la *capacidad administrativa de la AP* [...]” (Aguilar, 2006:40).

#### ANTECEDENTES DEL ENFOQUE.

No existe consenso en cuanto a los antecedentes del enfoque de Gestión Pública. Por ejemplo, el *Manual de Gestión Pública de Oxford* en su capítulo sobre la historia del enfoque, señala que dependiendo de cada país, se pueden establecer sus antecedentes ya sea en China, Alemania, Inglaterra, los Estados Unidos de América o Francia, según el punto de partida, el lugar y la fecha que se quieran retomar.

En el ámbito académico estadounidense, se considera que el estudio actual de la Gestión Pública surge en la década de 1970, a partir de los planes de estudio de las escuelas de política pública de *Harvard*, *Princeton* y de la Universidad de California (Lynn Jr., 2005). En estas instituciones se plantea el estudio de los grandes problemas de gobierno a partir de dos enfoques: el de Política Pública y el de Gestión Pública, que privilegian como línea de investigación el desarrollo de trabajos enfocados en identificar las mejores prácticas y los principios universales que permitan desarrollar una Gestión Pública más eficaz.

En el continente europeo, la Gestión Pública no surge del ámbito académico, sino de la práctica. Por ejemplo, en Gran Bretaña, a diferencia de EUA, el interés en la Gestión Pública proviene de la motivación política de reformar al Estado debido a la crisis financiera y a los retos que enfrentó el Estado benefactor de la posguerra. En el ámbito académico el término *public management* se adoptó gradualmente, por ejemplo, en Francia, a partir de 1960, se convirtió en un concepto central gracias a los sociólogos Crozier y Friedberg. En otros países europeos el estudio de la Gestión Pública poco a poco se trasladó de los Departamentos de Administración Pública y Ciencia Política, a los Departamentos de Gestión.

#### CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE.

El enfoque de Gestión Pública estadounidense se caracteriza por los principios de individualismo y de la libre empresa, así como por la necesidad de deslindarse de todo lo que se considere como europeo, incluyendo sus instituciones y su burocracia. En EUA, desde 1970, las prácticas de la gestión privada se eligieron como el medio idóneo para lograr un gobierno más eficiente.

Como señala Lynn (2005), desde principios del siglo XIX, EUA se enfocó en brindar a la Administración Pública un carácter imparcial, científico, universal, eficiente, útil y legítimo. Que buscó separar a la administración de la política, como en el caso del movimiento encabezado por los *City Managers*, que a finales del siglo XIX, “pugnaba por administradores que dirigieran al gobierno y al servicio público libres de política” (Hood, 2005:10).

En el caso Europeo, el enfoque de Gestión Pública no es tan apegado a los principios de individualismo y de la libre empresa, además de que en el ámbito académico se continúan integrando factores institucionales y políticos en los análisis de gestión pública. Asimismo, la tendencia hacia sustituir o desaparecer a la AP no es tan marcada.

#### HETEROGENEIDAD EN EL DESARROLLO DE LA DISCIPLINA.

La heterogeneidad como característica de la Administración Pública está presente en la forma en la que se ha desarrollado la disciplina y la práctica después de 1970. En el caso europeo y en el estadounidense es posible observar que el surgimiento del enfoque de Gestión Pública tiene motivaciones diferentes y que los cambios en la forma de operar y organizar la AP se llevan a cabo de forma particular en cada país y en momentos históricos distintos.

Actualmente, la Administración Pública se divide entre aquellos autores que defienden su vigencia y su carácter científico, y aquellos que se inclinan a favor de la Gestión Pública como disciplina “independiente”, “nueva” y “ágil”; estos últimos se inclinan por sustituir el término de “administración” por el de “gestión”.

Al mismo tiempo, existe una postura intermedia, que se observa en el *Manual de Gestión Pública de Oxford*, el cual reconoce las aportaciones de los autores clásicos de la AP. El Manual destaca que el debate sobre la preeminencia entre el término *management* sobre *administration* es muy antiguo - va de Fayol hasta Aucoin - pero nunca ha logrado consenso. Particularmente, en el Capítulo I del *Manual* se considera a los términos de Gestión Pública y Administración Pública como sinónimos, en sintonía con autores como Pollitt y Bouckaert (2000).

Para efectos de la presente investigación, se considera acertada la postura de Lynn respecto a que la Gestión Pública no ha podido sustituir a la AP como ciencia. Pero sí ha demostrado que vale la pena desarrollarla como enfoque independiente que se ocupe del estudio de los retos de gestión/administración<sup>6</sup> que enfrentan las instituciones de gobierno.

## HETEROGENEIDAD EN EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA

A nivel internacional, a partir de 1980, un gran número de países emprendieron las reformas a la AP con base en las doctrinas de la NGP y en la agenda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Sin embargo, no es posible hablar de una serie de medidas estándar aplicadas con homogeneidad. Por el contrario, a pesar de su “universalidad”, el modelo no se ha implementado de forma sistemática (Arellano, 2010), y las transformaciones consisten en una combinación de

---

<sup>6</sup> En los países de habla hispana, como México, se suma otro elemento al debate, la palabra *management* puede ser traducida como “dirección”, “gestión” o “administración”. Esta diferencia en las traducciones genera confusión y el uso heterogéneo del término, incluso algunos autores utilizan la palabra en inglés o francés por considerar que no es posible traducirla al español (Guerrero, 1998), mientras que algunos otros se inclinan por traducirla como “gestión” (Aguilar, 2006; Arellano, 2010).

elementos cuyo resultado solamente puede ser evaluado en el contexto particular de cada gobierno.

Esta heterogeneidad se puede observar en la implementación del PbR, la cual, de acuerdo a la OCDE, varía de país a país. En el caso de los Estados Unidos de América el PbR forma parte de su legislación, en Canadá es una combinación de mandatos legislativos y lineamientos formales, y en el Reino Unido son solo lineamientos creados por cada ministerio.

Asimismo, la implementación del PbR se ha realizado con enfoques de abajo-arriba o viceversa; a través de reformas comprensivas o parciales; o con cambios incrementales o de estilo. En el caso de Nueva Zelanda, Suecia o Gran Bretaña se modificó toda la estructura del proceso presupuestario.

Estas diferencias se comprobaron en un estudio reciente realizado por Rubin y Kelly (2005). El estudio recolectó datos que permiten inferir que aunque a simple vista las reformas parezcan similares, las diferencias en las instituciones y la estructura legal inciden en la forma en que se han adoptado las transformaciones al proceso presupuestario.

Rubin y Kelly señalan que este fenómeno está relacionado con el hecho de que los problemas de los países que se encuentran en transición a un régimen democrático son distintos a los problemas de los países que cuentan con una economía de mercado. Estas diferencias inciden incluso en las evaluaciones que se llevan a cabo a la implementación del PbR; debido a que la calidad y la cantidad de la información disponible varían enormemente de país a país.

#### 1.4. Estado actual del enfoque de Gestión Pública.

El estado actual del enfoque de Gestión Pública se caracteriza por el desarrollo de trabajos de investigación que establezcan nexos entre la teoría y la práctica, que permitan desarrollar una Teoría de la Gestión Pública. Las principales líneas de investigación se concentran en: las estrategias y mejores prácticas de los administradores públicos (Allison, 1979); en el diseño institucional (Pollit y Bouckhaert, 2000); en los nuevos paradigmas burocráticos (Barzelay, 1988); en el desarrollo de estudios comparativos sobre las reformas a la administración pública implementadas en distintos países alrededor del mundo; y en los efectos que tienen la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos para mejorar la eficiencia de la Administración Pública.

#### TRANSICIÓN ENTRE PARADIGMAS BUROCRÁTICOS.

Las reformas al sistema presupuestal; la implementación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de la Administración Pública; y la creación de estándares e Indicadores de Desempeño implica una transformación en la estructura y las formas de organización de las instituciones de gobierno con un impacto directo a la burocracia que las integran. Los cambios en los paradigmas burocráticos son un claro ejemplo del desequilibrio que generó la NGP en la AP y que caracterizan al enfoque actual de Gestión Pública.

#### LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

A la discusión sobre la utilidad de las prácticas del sector privado para mejorar la eficiencia de las instituciones de gobierno, se suma un factor que incide en los cambios enfocados a mejorar la calidad de los servicios que brinda el gobierno, tal es el caso del reclamo de los ciudadanos por

sus derechos de participación y gestión en los asuntos públicos que limita al poder del Estado. Fenómeno que se registra de forma gradual dependiendo del contexto y momento histórico de cada país.

Ante el gradual incremento del interés de la sociedad civil en los asuntos públicos, surgen diversos factores que impactan directamente la forma de operar del gobierno como es el caso de:

1) el vigor de lo público<sup>7</sup>; 2) las nuevas reglas del juego; 3) la profesionalización del servicio público; 4) los procesos de corresponsabilidad; 5) el control de los resultados; 6) la rendición de cuentas; 7) la transparencia, y 8) la evaluación pública (Uvalle, 2012:120).

La transparencia y la rendición de cuentas, consideradas como valores democráticos a los que debe responder la Administración Pública contemporánea (Uvalle, 2012), son de gran relevancia para los cambios estructurales que desde la década de 1970 realizan los gobiernos democráticos. Por una parte, la transparencia contribuye a hacer público el funcionamiento de las instituciones y permite conocer la forma en que se ejerce el presupuesto y la forma en que se implementan las políticas y programas. Por la otra, con la rendición de cuentas “los ciudadanos tienen mejores herramientas para controlar al gobierno y a la Administración Pública” (Uvalle, 2012:135).

---

<sup>7</sup> “Lo administrativo, es la clave para destacar como lo público no solo son valores, sino también decisiones y acciones que se cumplen con la intervención directa de los medios de administración para ventaja de la vida colectiva. Lo público de la Administración Pública deviene en que se ocupa de entender y satisfacer necesidades colectivas, produce bienes que son para toda la comunidad civil, ejerce el presupuesto y el gasto público para generar ventajas, incentivos y distribución de beneficios” (Aguilera, 2012: 73).

## INTERDISCIPLINARIEDAD.

Los intentos por explicar la forma de actuar de los gobiernos contemporáneos y el comportamiento de sus instituciones y burocracias por parte de disciplinas como la economía, la sociología o la ciencia política no han logrado consenso en la explicación de los fenómenos de estudio propios de la AP. De tal forma que, paulatinamente, la Administración Pública va recobrando su vigencia, a la par que dirige la mirada a la utilidad de la interdisciplinariedad en el desarrollo de las investigaciones.

La interdisciplinariedad representa una contribución al estudio de los grandes problemas de la administración del Estado. En ese sentido algunos autores como Kelman (2005) han planteado la necesidad de que la Gestión Pública se apoye en las Teorías de la Organización para enriquecer la comprensión de los problemas del sector público.

### 1.5. Administración Pública y Gestión Pública.

A cuatro décadas del surgimiento del modelo de la NGP, estudios como el de Rubin y Kelly (2005) destacan que países como Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña continúan luchando con los mismos problemas que aparentemente la NGP resolvería. Algunas de sus iniciativas se han adaptado y otras se han desechado. Asimismo, el estudio revela que un set de reformas diseñado para ciertas condiciones puede que no funcione adecuadamente en otros países.

La ruptura entre Administración y Gestión Pública ha limitado el análisis sobre la heterogeneidad en la implementación de las reformas a la Administración Pública y sus distintos resultados. Por ejemplo, en los últimos años se ha privilegiado el enfoque de Gestión Pública



estadounidense basado en el individualismo y la libre empresa y se dejó de lado a los factores institucionales y políticos, que son de gran importancia para complementar el análisis de los grandes problemas de la AP. Cabe destacar que estos problemas - en esencia - continúan siendo los mismos que en la década de 1970: crisis de gestión, fallas en el modo de gobernar, limitada capacidad de respuesta, necesidad de revisar las funciones y atribuciones de gobierno, el desempeño de las instituciones, y la escasez de recursos ante grandes demandas.

Por ende el estudio de los factores que limitan la eficiencia administrativa y el cumplimiento, la ejecución, o la administración de una política constituyen un tipo de problema que nuevamente necesita mayor atención analítica, tal como lo señaló Hood en 1976. Las limitaciones de la Administración Pública deben tomarse en cuenta ya que comprueban que las reformas a los procesos operativos deben ir acompañadas de cambios a gran escala en el diseño institucional que mejoren la calidad y el grado de eficiencia administrativa de los servicios públicos, así como la capacidad de gestión gubernamental (Guerrero, 2012).

#### 1.6. Construcción del modelo de investigación.

La presente investigación relaciona las experiencias de los actores con la teoría para identificar los factores que limitan la capacidad de gestión gubernamental y explicar la forma en que estos factores orientan el ejercicio de los recursos públicos e inciden directa o indirectamente en el ciclo presupuestario. Para ello, se construyó el siguiente modelo de investigación que se basa en cuatro pilares:

- a) El enfoque *bottom-up* que permite explicar de qué forma el ejercicio del presupuesto en el nivel de implementación incide en la

forma en que el PbR es incluido en el marco general de la toma de decisiones a nivel central.

- b) El análisis comparativo de: los datos cuantitativos que actualmente arrojan los Indicadores de Desempeño en México, la cantidad de recursos erogados por los Consulados de México en EUA de 2006 a 2012, y las estadísticas sobre el número de Casos de Protección atendidos por las instituciones consulares de México en el mismo periodo.
- c) El análisis de la Estructura Formal que define las funciones y limitaciones de los actores que integran las Representaciones Consulares de México en EUA, y
- d) El método de análisis diseñado por Michel Crozier y Erhard Friedberg en la obra "*El actor y el Sistema: las restricciones de la acción colectiva*", el cual descubre las características de la institución, a partir de la experiencia del actor. El método consiste en hacer uso de los datos recopilados en las entrevistas y la observación para identificar las *zonas de incertidumbre* que surgen de la Estructura Formal, definir qué actores controlan cada una de ellas y cómo inciden en la capacidad de gestión institucional.

#### ENFOQUE *BOTTOM – UP*.

Esta investigación utiliza el enfoque *bottom-up* para enfatizar la importancia de las estructuras encargadas de la implementación de programas y políticas, en las cuales "los procesos administrativos pueden producir resultados del todo opuestos a los deseados por las autoridades (centrales)" (Hood, 1976:239). La relevancia de las estructuras de implementación radica en que el cumplimiento, la ejecución, o la administración de una política o programa de gobierno dependen de la eficiencia administrativa y de la capacidad de gestión institucional de estas estructuras.

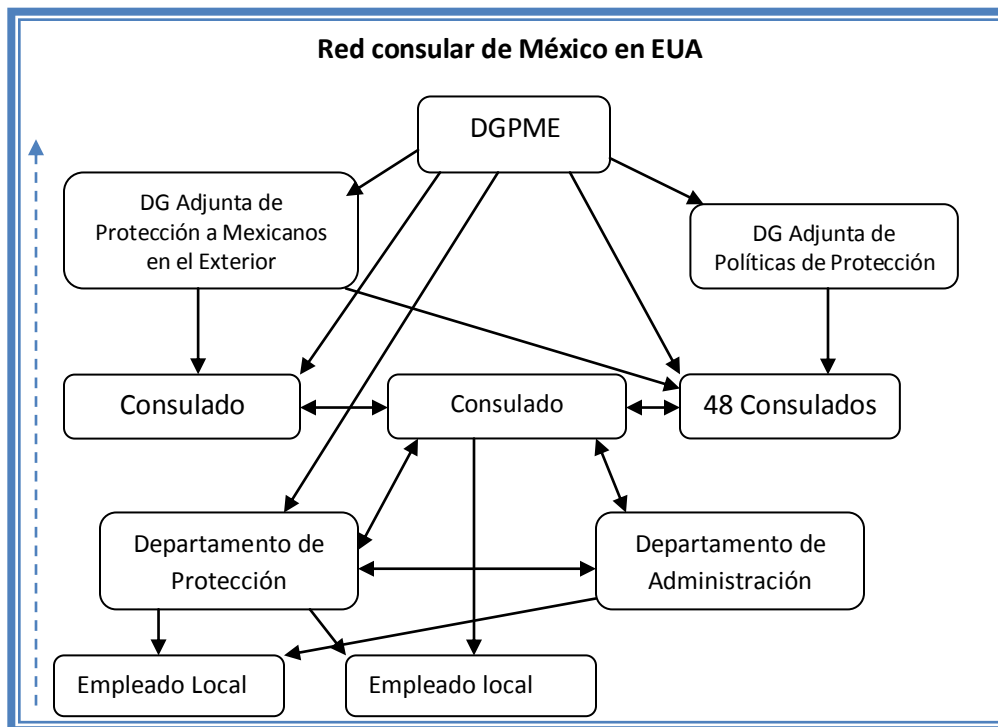
El enfoque permite analizar la forma en que la toma de decisiones sobre el ejercicio de recursos públicos en las estructuras de implementación incide en el marco general de la toma de decisiones sobre presupuesto, evaluación y diseño de políticas y programas. De acuerdo con Stinchcombe, citado por Hjern (2005), las metas y objetivos generales de los programas de gobierno son determinados por los administradores públicos situados en los puestos de alta jerarquía. Sin embargo, no necesariamente son ellos quienes determinan la forma en que las tareas se llevan a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos (Hjern & Porter, 1981).

La división social del trabajo que caracteriza a las instituciones genera la creación de un número indeterminado de unidades de organización y de actores, quienes crean una red institucional encargada de la implementación de políticas y programas, mismos que son diseñados y evaluados por una fuerte autoridad central. En la presente investigación la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la encargada de diseñar, evaluar, coordinar y dirigir la función de protección a mexicanos en el exterior. El encargado de cumplir las metas y objetivos e implementar las políticas y programas de protección es el Cónsul Titular<sup>88</sup> de cada una de las 50 Representaciones Consulares de México en EUA (Red Consular de México). Para que finalmente la operación del Programa de Protección a Mexicanos en el Exterior quede en manos del Encargado del Departamento de Protección, quien a su vez subdivide las tareas entre los empleados locales.

---

<sup>88</sup> Los Cónsules titulares de las Representaciones Consulares son miembros del Servicio Exterior Mexicano, aunque en algunos casos los titulares tienen nombramientos políticos y son designados directamente por el Presidente de la República.

Ilustración 1 Red Consular de México en EUA



Fuente: Elaboración propia| Esquema de red | Operacionalización del enfoque *bottom-up*

El enfoque *bottom-up* destaca los efectos no previstos en la implementación de políticas y programas y hace hincapié en los procesos de interacción entre las unidades de organización ejecutoras y otras partes específicas de la institución, incluyendo las de alta jerarquía (Klijn, 2005). Asimismo, el enfoque permite también observar la interacción entre actores y las características estructurales de la red (Hjern *et al.*, 1981).

#### ANÁLISIS DE DATOS CUANTITATIVOS.

Posteriormente, en el Capítulo 2 de la tesis se lleva a cabo el análisis de los datos cuantitativos con los cuales actualmente se toman las decisiones sobre el presupuesto de la partida de protección a mexicanos

en el exterior 44102. Estos datos se relacionan con los conceptos de presupuesto, Indicadores de Desempeño y Casos de Protección.

En la Secretaría de Relaciones Exteriores las estadísticas sobre el ejercicio de los recursos se obtienen del Sistema para la Gestión Programático Presupuestaria (SIGEPP). En este sistema las Representaciones de México en el Exterior registran el ejercicio de su presupuesto. Presupuesto entendido como:

[...] la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Sector Público Federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación (Arriaga, 1992:39).

Un elemento más que forma parte del Presupuesto basado en Resultados son los Indicadores de Desempeño que todas las Representaciones Consulares deben elaborar y registrar en un sistema de cómputo similar al SIGEPP. Si bien en este momento los Indicadores de Desempeño no inciden en la toma de decisiones sobre presupuesto, sí forman parte de las reformas a la administración pública en México, las cuales tienen objetivos a largo plazo.

Actualmente, las decisiones sobre la distribución del presupuesto de protección se basan en la información que genera el SIGEPP y en la información del Sistema Integral de Protección Consular (SIPC), en donde se registra el número de Casos de Protección que atiende cada Consulado de México. Protección consular entendida como:

[...] el conjunto de acciones, gestiones y buenos oficios que realiza el gobierno de México a través de las Representaciones Consulares y diplomáticas en el exterior, para salvaguardar, de conformidad con los principios y normas de derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país, los derechos y la integridad de las personas de nacionalidad mexicana en el extranjero, cuando exista solicitud de la parte interesada (SRE, 2013a:8)

## ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

Después de una época en la que los enfoques teóricos se basaban en supuestos individuales como el conductismo y la elección racional (Peters, 2003), en donde el entendimiento de los problemas públicos no pudo ser explicado satisfactoriamente por la economía convencional (Ayala, 1999). Poco a poco se retoma el interés por analizar el papel que juegan los factores institucionales en los grandes problemas de la Administración Pública. La importancia de las instituciones no solo ha demostrado ser útil para explicar los problemas del mercado, sino que autores como March y Olsen (1999) se han esforzado por desarrollar una versión del nuevo institucionalismo pertinente para el estudio de las instituciones administrativas del Estado.

En ese sentido, a pesar de que en México las reformas a la AP están relacionadas con la Gestión Pública estadounidense – la cual se basa en los conceptos de la iniciativa privada como organización, cliente y calidad –. En la presente investigación, no se utilizan estos conceptos, particularmente el de organización. Debido a que como se ha expuesto en el presente capítulo, en los últimos años tanto la Administración Pública, como disciplina, como el enfoque de Gestión Pública se desarrollaron en un contexto que se caracteriza porque:

- a) La crisis y motivaciones para llevar a cabo un cambio en la Administración Pública son diferentes en cada país. Cada cambio tiene fases distintas y enfrentan diferencias en su intensidad.
- b) A pesar de la “universalidad” de la NGP, las reformas consisten en combinar diferentes elementos. Además de responder a recomendaciones distintas de la OCDE, relacionadas con la forma particular de gobernar de cada Estado.

- c) La adopción del enfoque de Gestión Pública en Europa y los Estados Unidos de América, no corresponde a la realidad de México.

De tal forma que en este trabajo no es posible adoptar, en forma pura, los conceptos desarrollados por autores anglosajones o europeos. Ya que resulta esencial desarrollar un orden conceptual que tome en cuenta el desarrollo histórico de cada país, la forma de gobierno y la naturaleza de sus instituciones. En ese sentido para abordar el tema de la presente investigación, primero es necesario establecer que el concepto adecuado para definir el objeto de estudio es el de institución y no el de organización. Para Shepsle, una institución es una “estructura de reglas, procedimientos y arreglos” (Shepsle & Bonchek, 2004:290) que de forma general se caracteriza por su división social del trabajo, procedimientos regulares, especialización de funciones, jurisdicción, delegación y supervisión. Por lo que para efectos de la presente investigación se entenderá por institución:

Una estructura de reglas y procedimientos, que se caracteriza por su división social del trabajo, procedimientos regulares, especialización de funciones, jurisdicción, delegación y supervisión.

El uso del concepto institución fortalece el modelo de investigación ya que permite incluir en el análisis elementos como el poder, la estructura institucional, la burocracia y la imposibilidad de utilizar incentivos económicos para influir en el comportamiento de los actores. Estas particularidades no se consideran en el concepto organización y son exclusivas de las instituciones gubernamentales.

El considerar a los consulados de México, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Servicio Exterior Mexicano (SEM) como instituciones

representa una parte fundamental en la presente investigación, ya que las estructuras formales de la institución permitirán identificar qué fuentes de poder otorga esta estructura a los actores y cómo inciden en su comportamiento.

Esta precisión es de gran relevancia, toda vez que basados en la utilidad de la interdisciplinariedad para comprender los grandes problemas de la administración pública, el presente trabajo utiliza un método desarrollado en el campo de la Teoría de las organizaciones, en donde el uso de los conceptos organización, organización formal, organización gubernamental e incluso institución se usan indistintamente.

#### MÉTODO DE ANÁLISIS MICHEL CROZIER Y ERHARD FRIEDBERG.

El papel de los Administradores Públicos en las estructuras de implementación es de gran relevancia para el cumplimiento, la ejecución, y la administración de la política y los programas de protección consular. El Administrador Público es el encargado de planear, diseñar, dirigir, organizar y coordinar para cumplir las metas de la institución.

En un enfoque de Gestión Pública es posible observar, a través de los retos que enfrentan los Administradores Públicos, la manera en la que el PbR se implementa en las instituciones gubernamentales para mejorar el desempeño de la Administración Pública. En ese sentido, de acuerdo a Hood (1976) autores como Tullock, Pressman, Wildavsky y Gross han destacado la importancia de analizar los problemas que enfrentan los administradores al tratar de “persuadir, manipular o coaccionar a la gente para que se actúe de acuerdo con las decisiones que se toman” (Hood, 1976:238).



Es decir, el desarrollo de las tareas de gestión pública depende de las relaciones de poder entre los actores al interior de las instituciones de gobierno. Como señala Hood:

...con frecuencia se observa que la organización y la voluntad de organizarse - es tanto o más importante- que el dinero y otros recursos para el desarrollo eficaz de la guerra, el bienestar, y muchos otros tipos de actividad pública (Hood , 2005:8).

El método fue diseñado en 1977 por los sociólogos franceses Michel Crozier y Erhard Friedberg, en la obra “El actor y el Sistema: las restricciones de la acción colectiva”. Este método se ha utilizado en investigaciones dedicadas al análisis sociológico de las organizaciones, el cual se ha aplicado tanto en el campo de la empresa privada como en la administración pública.

Para ambos autores, se trata de un modo de razonamiento especial, que es el resultado de una serie de opciones teóricas sucesivas y que se apoya en un conjunto de proposiciones coherentes. En este modo de razonamiento el conocimiento adquiere una función importante que va más allá del rigor de los principios y que consiste en comprender la lógica y la racionalidad de cada uno de los objetos de estudio para comprender su funcionamiento.

Dentro de la presente investigación, el conocimiento del funcionamiento de las instituciones consulares es útil para proponer la elaboración de un indicador de corte cualitativo, denominado “Indicador de Capacidad de Gestión Institucional” que puede complementar a los Indicadores de Desempeño cuantitativos y que permite evaluar el ejercicio del presupuesto público para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y mejorar el desempeño gubernamental, a través de una mejor planeación de políticas, programas y asignación de recursos.

En ese sentido, después de analizar el método y sus proposiciones se logró establecer una relación causal directa entre la toma de decisiones y la capacidad de gestión por medio del análisis del control de las zonas de incertidumbre al interior de las instituciones. Para Michel Crozier las *zonas de incertidumbre* son:

Vacios que deja la Estructura Formal, representan fuentes de poder y son el recurso fundamental en una negociación. Las zonas de incertidumbre pueden ser naturales o artificiales de acuerdo a su naturaleza (Crozier & Friedberg:1977).

De acuerdo al citado autor, existe una relación entre las limitaciones de los actores y las zonas críticas de incertidumbre. Esta relación se establece a partir del hallazgo de una segunda estructura de poder que se basa en la manipulación de éstas fuentes, lo que permite delimitar la magnitud y el alcance que la normatividad le confiere al administrador público para logra apreciar el margen de maniobra real del personal del Servicio Exterior Mexicano. A través de este método es posible observar y comprender las “anomalías” y el “distanciamiento” que existe entre el diseño institucional y los procesos reales que caracterizan el funcionamiento de las instituciones.

Los autores Crozier y Friedberg destacan la utilidad del método para analizar cualquier forma de organización que implique lo que ellos denominan “la acción organizada de los hombres”, concepto que utilizan para definir a la acción colectiva cuyo objetivo común es solucionar problemas por medio de la cooperación en campos estructurados. De acuerdo a Crozier este método puede ser utilizado para analizar la toma de decisiones en cualquier forma de organización en donde el problema sea la cooperación y la interdependencia, incluyendo las instituciones gubernamentales.

El método se compone de dos tipos de razonamiento el estratégico y el sistémico:

- a) El razonamiento estratégico descubre las características de la institución, a partir de la experiencia del actor. Éste consiste en hacer uso de los datos recopilados en las entrevistas y la observación para identificar las *zonas de incertidumbre* que surgen de la Estructura Formal, definir qué actores controlan cada una de ellas y cómo las utilizan en el desempeño de sus tareas y al relacionarse al interior de la institución.
- b) El razonamiento sistémico complementa el análisis, aportando elementos sobre las características de la estructura y gestión pública real, a partir del análisis de las reglas y estructura institucional formal. Este razonamiento permite identificar las relaciones de poder que surgen al interior de la institución. Su objetivo es realizar un diagnóstico de la institución que permita comprender el comportamiento de los actores.

En resumen, este modelo de investigación permite:

- a) Observar la manera en la que el PbR se implementa en las instituciones consulares de México en EUA, por medio del uso de los Indicadores de Desempeño. Así como conocer la forma en que estos indicadores se integran al proceso de toma de decisiones sobre asignación de recursos, así como sobre diseño, evaluación y rediseño de políticas y programas.

- b) Describir las características de las instituciones consulares para comprender el funcionamiento de los Consulados de México en EUA.
- c) Establecer una relación causal entre el control de las cuatro zonas de incertidumbre y la orientación de las decisiones sobre gestión pública y sobre la administración del presupuesto.

Uno de los objetivos más importantes de la investigación es destacar la relevancia de brindar mayor atención a la planeación y evaluación de acciones gubernamentales sobre protección a mexicanos en el exterior y al mejoramiento del desempeño gubernamental de los Consulados de México en EUA. Para tal efecto, se desarrolla la propuesta de crear un indicador de corte cualitativo, denominado “Indicador de Capacidad de Gestión Institucional” que complementa a los Indicadores de Desempeño cuantitativos y que permitirá evaluar el ejercicio del presupuesto público, a través del análisis de la capacidad de gestión de los Encargados de Protección. Capacidad de gestión entendida como la capacidad para diseñar y operar los programas y servicios que provee la rama ejecutiva del gobierno.

El objetivo de la propuesta es que los tomadores de decisiones de nivel superior tomen en cuenta la forma en que la capacidad de gestión del administrador público - a nivel de estructuras de implementación - limita la eficiencia administrativa y el cumplimiento de una política o programa. Así como hacer evidente la importancia de utilizar un indicador de este tipo para mejorar el diseño de las instituciones, así como la calidad y el grado de eficiencia administrativa de los servicios públicos.

## Capítulo 2

### **El Presupuesto basado en Resultados y la Protección y Asistencia a migrantes mexicanos en EUA.**

Las reformas a la Administración Pública, que surgieron en Gran Bretaña y que dieron pie al surgimiento de la NGP, llegaron a México en el año de 1995. En ese año el poder Ejecutivo inició las reformas al proceso presupuestario para ir del Presupuesto por Programas al Presupuesto basado en Resultados (PbR). Estas reformas fueron, en parte, financiadas con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (Arellano, 2010). Con ellas México se sumó a la cultura administrativa de la Nueva Gestión Pública.

En el presente capítulo se observará la heterogeneidad en la implementación de las reformas a la AP. Particularmente, la implementación en México del Presupuesto basado en Resultados, y en la forma en que los Indicadores de Desempeño se conectan con las decisiones sobre el presupuesto y gestión pública.

La conexión entre los Indicadores de Desempeño y la toma de decisiones se considera especialmente importante, toda vez que permite cumplir con los objetivos del PbR de mejorar la calidad del gasto, de otorgar mayor importancia a la planeación y evaluación y de ejercer mayor presión para lograr un mejor desempeño gubernamental.

En México, la manera en la que el PbR se implementa en las instituciones gubernamentales para mejorar el desempeño de la Administración Pública es un fenómeno que se puede observar a través del Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular. Las estructuras encargadas de implementar este Programa, que se fondea con la partida presupuestal 7502-44102, son los Consulados de México en el exterior,

especialmente los Consulados de México en EUA, los cuales ejercen la mayor cantidad del presupuesto del programa debido al número de población mexicana que reside en ese país.

## 2.1. Los problemas que enfrentan los migrantes mexicanos en EUA.

Uno de los grandes problemas de la Administración Pública es la limitada capacidad de respuesta del gobierno para resolver grandes demandas, entre otras razones, debido a la escasez de recursos. Un ejemplo claro de estas grandes demandas son los problemas que enfrentan los migrantes mexicanos en EUA.

Actualmente residen en EUA 11.7 millones de mexicanos (Grieco, 2012:2). De los cuales, 6.7 millones son indocumentados<sup>9</sup> (Baker & Rytina, 2013). La cifra de migrantes indocumentados sigue siendo bastante alta, aún cuando entre los años fiscales 2009, 2010 y 2011 fueron deportados a México más de un millón de migrantes mexicanos.

En ese país, los migrantes mexicanos enfrentan diversas situaciones adversas que ponen en riesgo sus derechos humanos e incluso su integridad física. Particularmente, los migrantes indocumentados se encuentran en una situación de vulnerabilidad que los hace proclives a ser víctimas de diversos abusos, tales como, violaciones a sus derechos humanos, explotación laboral y violencia doméstica, entre muchos otros, tal como se muestra a continuación.

---

<sup>9</sup> La oficina de Migración y Aduanas de EUA (U.S. Immigration and Customs Enforcement) se refiere a la población indocumentada como “población inmigrante residente no autorizada” y la define como “todas las personas que no son ciudadanas o residentes legales, que nacieron en el extranjero y entraron a EUA sin inspección o fueron admitidos temporalmente y se quedaron más allá de la fecha límite para abandonar el país” (Baker & Rytina, 2013:1).

## LOCALIZACIONES.

La migración de mexicanos hacia EUA genera diversas problemáticas, una de ellas es la que se relaciona con el extravío de personas en su intento por ingresar a EUA de forma indocumentada. Por ejemplo, los migrantes que ingresan a EUA por el estado de Arizona corren el riesgo de extraviarse en el desierto, como el caso que describe el personal del Consulado General de México en Nogales, Arizona:

Un caso que yo recuerdo mucho es de un niño que se extravió en el desierto, como de unos 6 años, y los papás estaban detenidos en la estación junto con el niño más grande, la señora diabética, la señora mal, estaba... Me acuerdo que salieron helicópteros a buscar al niño y no aparecía, no aparecía. Al día siguiente la señora todavía seguía ahí [...] la Patrulla Fronteriza no los quería mover hasta que se supiera [...] porque la señora decía que su hijo estaba con vida. Me acuerdo que entré, la entrevisté para ver cómo estaba y le dije: ¿Quiere hablar con su familia? Y me dijo –Si- dijo -quiero decirles que no encuentro a mi hijo-. Habló con su familia y el niño estaba con la familia de él. Y ahorita está en Los Ángeles el Niño [...] ¡Es increíble! (Francisco Elorza Velázquez. Entrevista personal. 1 de Octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Durante el cruce de forma indocumentada muchos migrantes pierden comunicación telefónica con su familia, una de las razones es porque fueron detenidos por la Patrulla Fronteriza de EUA. De acuerdo al Departamento de Seguridad Interna de EUA, de 2006 a 2010 la Patrulla Fronteriza detuvo a más de 3.5 millones de migrantes indocumentados. Cuando esto sucede, en algunos casos, los familiares inician la búsqueda llamando a los Consulados de México, por ejemplo:

[...] el consulado paga una cuenta, es de PACER (*Public Access to Court Electronic Records*), a través de PACER podemos encontrar [...] a las personas que han sido presentadas en las Cortes, entonces mientras tengamos esa herramienta es muy fácil para nosotros. Ahora Consulmex Tucson siempre está notificando a las personas que son presentadas en los programas que existen para castigar al inmigrante, [...] que son: *Repatriaciones Laterales, o Extreme Line, Quit Court*. Todas esas [herramientas] nos dan una ventaja [...] para hacerlo más rápido, cuando

es localización de personas (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

La pérdida de contacto con los migrantes es uno de los problemas que causan más angustia en los familiares que residen tanto en México como en EUA. Este sentimiento aumenta cuando en ocasiones las personas permanecen detenidas hasta por 60 días en un centro de detención migratorio:

[...] una vez una persona habló [...] andaba buscando a su hijo [...] lo buscó en otros consulados de aquí mismo de Arizona [...] y no lo encontraban y todo fue por teléfono, pero se oía en la voz de la persona una preocupación que no te puedes imaginar, de tanta angustia. Total que ya hicimos la tarea que todos los consulados debemos hacer y salió el chavo este, salió que estaba detenido en Tucson, Arizona, se le habló al señor, se le digo -sabe que no podemos hablar directamente ahorita con él, pero se encuentra aquí-. Lo único que quería saber es donde estaba, después de dos semanas salió el chavo, me tocó a mí repatriarlo como a eso de las 5:30 de la tarde, menor de edad, se entregó al DIF y pues ya en el DIF trabajan de diferente manera y lo mandaron hasta Querétaro (Héctor Corona Villa. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Una vez que los migrantes llegan a su lugar de destino y durante todo el tiempo que residen en EUA de forma indocumentada, siempre está presente el riesgo de ser detenidos por las autoridades migratorias o - en caso de violar las leyes estadounidenses - por las autoridades locales. En estos casos el desconocimiento del idioma y del sistema legal estadounidense genera que los familiares y/o amigos de los detenidos se acerquen a los Consulados de México para localizar al migrante detenido:

[...] muchas veces, el connacional puede estar detenido acá en el exterior y mamá y papá o esposa, está en México, entonces ellos se acercan - tanto a nuestra dirección allá en México o a algunas de nuestras delegaciones - a solicitar informes [...] porque muchas veces no saben ni en dónde están, solamente piensan que están detenidos o saben que están detenidos porque le habló el amigo con el que venía, o el vecino cuando vio que lo detuvieron (Pedro Rivera Madrigal, Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013. Sacramento, California. Empleado Local).



## REPATRIACIONES.

Cuando los migrantes cruzan a Estados Unidos y son detenidos, o cuando son deportados del interior de EUA, invariablemente son enviados a México por los puertos fronterizos de entrada y salida. La repatriación a México se puede realizar el mismo día de la detención o meses después. En todos los casos, los migrantes regresan en condiciones muy vulnerables, sin dinero para regresar a sus lugares de origen, sin ropa adecuada y con hambre. De acuerdo al personal que se entrevistó en el Consulado General de México en Nogales:

[...] la mayoría de las personas que vienen desde México a Estados Unidos, [...] - no se viene nada más de vacaciones - muchos de ellos vendieron sus casas, vienen endeudados o salen a México sin un peso, ¡imagínate! - ¿qué voy a hacer?-. Se me hace que es bien empleado (el presupuesto), ayudarlos con un poco en esos momentos tan difíciles, son personas quebradas que se les cierra el mundo (Vladimir Parra Rodríguez. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Una vez que los migrantes salen a México, específicamente a la frontera de Nogales, Sonora, hay algunos albergues en donde pueden dormir como máximo tres noches. Sin embargo, en tanto los migrantes deciden si regresan a su lugar de origen o intenta cruzar nuevamente utilizan sus recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas:

[...] en el alimento pues no sabemos tampoco que tanto han carecido en el trayecto de estar aquí, porque no toda la gente que viene el lunes ya se quiere regresar el viernes o el lunes de la siguiente semana, [...] hay personas que están aquí desde un mes, independientemente de la manera en que trabajan con los famosos guías, porque los guías los llevan y los tienen ahí hasta tres semanas, o dos semanas esperando a que se los lleven, entonces están careciendo, el poquito dinero que ellos traen, que sabemos que venden todo, [...] entonces lo poquito que traen pues se lo acaban (Héctor Corona Villa. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

En muchos casos, aunque el migrante desista de intentar cruzar a EUA y decida regresar a su lugar de origen no cuenta con los recursos económicos para adquirir el boleto de autobús:

[...] hay personas que de plano no tienen cómo irse [...] tienen cuatro o cinco días aquí y sus familiares no le contestan (Eusiel García Contreras. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

[...] muchas veces ellos tienen que transferirse de suponiendo de México a Chiapas [...] y muchas veces nos dicen los paisanos o les han platicado que no les va a alcanzar (Víctor Canizales Abril. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Por otra parte, los riesgos que pueden llegar a enfrentar los migrantes al ser repatriados a ciudades fronterizas como Nogales, Sonora, aumentan cuando se trata de personas vulnerables:

[...] es un área muy conflictiva por el cruce y trasiego de drogas también, entonces siempre va a haber gente armada, siempre hay otro tipo de riesgos, hay abuso sexual hacia las mujeres migrantes, eso sí es bastante, hay casos por año, yo creo que tenemos más que otros Consulados [...]. Heridos con arma de fuego, asaltados, ese tipo de problemas sí los tenemos, todo lo que tiene que ver con migrantes si es elevado, [...]. Muchas personas que realmente son migrantes son obligados a cruzar con un bulto en la espalda, entonces ¿por qué? porque no te voy a cobrar el cruce, pero me ayudas a llevar esta mochila, a la hora de la hora los detiene alguna autoridad, entonces les presentan cargos -en muchas ocasiones por tráfico de drogas- cuando realmente ellos nada más venían a trabajar [...]. Por ejemplo, hay casos que muchas veces la persona ha sido secuestrada en Nogales, Sonora y la obligan a cruzar por el desierto, entonces obviamente si está siendo regresada y es una mujer, entonces tienes la obligación de apoyarle en el regreso, o al menos así lo siento yo, porque al ser encontrada de nueva cuenta por estos grupos vandálicos, entonces pues la van a volver a secuestrar, la van a volver a engañar y la van a volver a tratar de ingresar -porque representa dinero para ellos- entonces si la mujer o en este caso particularmente una mujer no quiere ya, lo que quiere es regresar y me lo está diciendo a mí o me lo está demostrando, que realmente tiene temor de permanecer aquí, podemos hacer el arreglo, hablamos inmediatamente con el Cónsul [...] y le explicamos la situación y buscamos la manera de apoyarlo en fin de semana no importa (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

El tráfico de menores es parte del fenómeno migratorio, anualmente la SRE registra la repatriación de alrededor de 13,000 menores de edad a México:

[...] tenemos muy buena relación con Patrulla Fronteriza, con las oficinas del puerto de entrada igual, si es un menor traficado y que no saben donde están los papás y pues tratar de apoyar en que el menor regrese de manera segura con los padres, si es que los padres se encuentran en Nogales, Sonora, o bien si están en alguna parte de los Estados Unidos, que en muchos de los casos cuando los niños son de 6 ó 7 años, es porque van viajando para reunirse con sus padres (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

La migración hacia EUA incluye a migrantes menores de edad que viajan en compañía de algún familiar en segundo grado o solos. Esta población es de las más vulnerables y requiere una atención especial para poder establecer comunicación con ellos y localizar a sus familiares:

[...] nos entregan veinte menores, son veinte personas completamente diferentes uno puede hablar Tzotzil y no te habla nada de español, otro puede hablar mixteco y otro español y a cada una de las personas las tienes que tratar diferente. A uno le puede tocar hasta sordomudos [...] y ahí nos damos a entender por señas (Francisco Elorza Velázquez. Entrevista personal. 1 de Octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

## RIESGOS Y ACCIDENTES.

Las fracturas corporales forman parte de los riesgos a los que se enfrentan los migrantes en sus intentos de cruzar la frontera, las lesiones se pueden producir al saltar el muro fronterizo, en una persecución en el desierto o en un accidente automovilístico:

[...] hubo un tiempo - cuando pusieron el piso de concreto aquí en la barda - se nos incrementaron esos casos mucho, es obvio que si te brincas 7 metros sin agarrarte de nada, algo te va a pasar, te vas a quebrar o algo, pero es incierto porque en ocasiones si tenemos muchos y de repente se calma, son casos muy aislados (Vladimir Parra

Rodríguez. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Al realizar la presente investigación, fue posible observar una de las visitas que el Cónsul Adscrito del Consulado General de México en Nogales realizó al “Albergue para Migrantes San Juan Bosco I.A.P.”, localizado en Sonora. Durante la visita se observó el grado de vulnerabilidad de los migrantes lesionados. En el albergue se encontraba un migrante con una pierna lastimada, mientras que su esposa presentaba una lesión en la espalda, al platicar con él comentó que se le salió el hueso de la rodilla al tratar de atrapar a su esposa y evitar que se lastimara cuando saltó la cerca. El migrante señala que si no la atrapa se hubiera destrozado la espalda.

El encontrarse lejos de su casa, sin dinero y sin familia, aumenta el grado de vulnerabilidad de las personas lesionadas. En estos casos los migrantes regresan a su lugar de origen con un problema de salud que resolver y sin poder trabajar, lo que se suma a la pobreza de la que vienen escapando y a la que tienen que regresar:

Tu sabes que hay casos muy dramáticos, [...] y es un tema muy fuerte que las personas regresan a México en situaciones mucho peores de como ingresaron. Lo más triste es la gente que por ejemplo [...] brinca el cerco y tienen una caída en el muro y queda parálitica. Entonces imagínate que tragedias viven estas personas (Alfonso Sesma Julián. Entrevista personal. 3 de Octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Los riesgos por lesiones también se pueden presentar cuando los migrantes ya se encuentran al interior de EUA:

[...] un muchacho, que fue atropellado aquí en la ciudad, el muchacho quedó un poco mal, discapacitado, entonces se lo tuvieron que llevar a México y le empezaron a dar una indemnización por el problema, por las lesiones, pero este caso duró mucho tiempo yendo a juicio a las Cortes, [...] durante meses teníamos que estar pidiendo estudios socioeconómicos a México, teníamos que estar verificando la manera en

la que estaba viviendo este muchacho, para ver si el juez podía autorizar un nuevo desembolso del dinero que se había autorizado, tenían que enviarnos por ejemplo pruebas de que estaban adquiriendo medicamentos para nosotros hacérselas llegar a la abogada, y que a la vez la abogada pudiera presentarlas en la corte (Andrei Aranda González. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Asimismo, las lesiones también pueden presentarse por accidentes en su lugar de trabajo. Lamentablemente, muchos trabajadores se encuentran desprotegidos en las áreas en donde laboran. En muchas ocasiones no cuentan con el equipo apropiada para trabajar y desconocen las medidas de seguridad que deben tomar para realizar su trabajo:

[...] se accidentó en una compañía, tuvo ruptura en las manos, entonces, ya no podía realizar el mismo trabajo, la compañía pues si le daba lo que es el *Workers' Compensation*, que les ayuda con los servicios médicos, pero él sí pedía su indemnización de por vida porque en un futuro tampoco ya puede trabajar (Melissa García Cruz. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleada Local).

## FALLECIMIENTOS.

El endurecimiento en las medidas de seguridad en la frontera sur de EUA va desviando los flujos migratorios hacia zonas más peligrosas para los migrantes, como lo es el desierto. De acuerdo a las estadísticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de 2006 a 2012 se registraron 2,572 fallecimientos de mexicanos en su intento por ingresar a EUA de forma indocumentada. En la región de Arizona el cruce indocumentado implica caminar por el desierto durante más de una semana, sin ropa y calzado adecuado, y con muy poca agua y alimento. Estas condiciones aumentan la posibilidad de que los migrantes mueran deshidratados, sobre todo cuando ya no pueden continuar caminando y son abandonados por los *coyotes*:

Yo inicié en el 2005, en el Programa de Repatriaciones y a mí me tocó ese caso muy peculiar de una persona, de una señora que venía con dos

niños una de 11 y uno de 14 años, la primera vez - me adelanto porque cruzó dos veces esa persona-. La primera vez obviamente se le ofreció la ayuda, no quería la señora regresar, no quería tomar el avión, igual tu bien sabes el trabajo de ese programa de explicarles, o decirles, o advertirles [...] y a la mejor crearles un poquito de conciencia de que se están arriesgando [...] entonces igual la señora entendió [...] y se regresó (al D.F). Después de tres semanas [...] volvieron otra vez, pero ahora sí que lamentablemente [...] volvieron pero nada más los dos niños, porque la mamá se quedó ahí en el desierto, entonces pasaron el mismo proceso los menores pero ahora en lugar de tres, pasaron dos y te lo digo así, porque nunca se me olvida. Tan fuerte, o la educación que le dio la señora, porque era mamá soltera, tan fuerte fue la educación que les dio a ellos, que los niños en ningún momento se quebraron, el niño le dijo a la niña -espérate aquí con mi mamá y yo voy a ir a buscar ayuda- cuando la señora ya había fallecido, y el niño se fue a buscar ayuda y pues la encontraron [...] (Héctor Corona Villa. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

## PROBLEMAS DE ÁMBITO LEGAL.

Durante el tiempo que los migrantes residen de forma indocumentada en EUA pueden llegar a enfrentar problemas de diversa índole, tales como, complicaciones de salud, discriminación laboral, violaciones de derechos humanos o violencia doméstica, entre otros. De acuerdo al personal entrevistado en los Consulados Generales de México en Dallas y Sacramento, muchos de estos problemas se relacionan con la falta de una cultura de respeto de las leyes y de desconocimiento de la legislación local:

[...] la gran mayoría de los arrestos, de las notificaciones consulares que nos llegan a diario pues todas son por DWI (Driving While Intoxicated), o sea prácticamente manejar en estado de ebriedad, y de ahí se suscitan una infinidad de casos. Violencia doméstica, por ejemplo, el agresor a la mejor piensa -pues aquí no me van a hacer nada como allá en México-, pero pues no aquí sí llega la policía, te arresta, te ponen tras las rejas y te deporta en un momento dado. Entonces la cuestión es educación, es lo que genera todo el problema, es un problema que venimos arrastrando desde México (Juan Carlos Galicia Villanueva. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Cuando los migrantes enfrentan problemas legales en EUA los lleva a ser proclives a violaciones a sus derechos humanos. En ocasiones no tienen posibilidad de contar con un abogado competente, tener un juicio justo o

incluso a tener acceso al sistema de justicia. Particularmente, la falta de una defensa adecuada es uno de los grandes problemas que enfrentan los migrantes:

[...] bueno en principio tendría más abogados consultores, abogados del Programa de Asesorías Legales Externas (PALE) [...]. Realmente hay mucha necesidad de que la gente tenga una defensa adecuada. El 100% de las personas que caen presas tienen un abogado que se les asigna, obviamente esos abogados son los abogados de oficio [...]. Ha habido casos donde dices bueno mira este abogado [...] pues si se puso los guantes, se subió al ring y sí hizo todo para demostrar la inocencia de esta persona, y hay otros que pues nada más van a las audiencias, a veces se presentan con las personas, esos son los casos donde a la familia se le sugiere -sabes que contrata otro abogado- (Juan Carlos Galicia Villanueva. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Asimismo, la diferencia en el grado de las sentencias entre México y EUA, es un factor que se suma a la falta de una defensa adecuada:

Tengo el caso de una persona detenida [...] en un centro penitenciario enclavado dentro de nuestra circunscripción que fue partícipe de un robo, en el cual no hubo heridos, no hubo lesionados, no hubo un fallecido y desconozco las causales del por qué a esta persona a sus 18 años se le condenó a cadena perpetua, entonces para mí es muy impotente el poder platicar con una persona que a pesar de que yo le he tratado de dar alternativas, a través de organizaciones no lucrativas porque es una persona sin los recursos económicos. Yo sé que lo que esta persona necesita es un buen abogado [...], desafortunadamente casos como esos hay muchos, muchos (Tiberio Romero Rivera. Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

## VIOLENCIA DOMÉSTICA.

Las mujeres forman parte de la población indocumentada más vulnerable, sobre todo cuando enfrentan problemas de violencia doméstica. El estatus migratorio, el desconocimiento del idioma, la falta de información sobre los programas e instituciones que apoyan a las víctimas de violencia doméstica en EUA son algunos de los factores que más limitan a las mujeres para tomar la decisión de abandonar el hogar del agresor y denunciar el maltrato:

Muchas veces, ser víctima de violencia doméstica, el ser víctima de ese círculo, de que voy a cambiar, no te preocupes, todo va a estar bien y al rato, otra vez te vuelvo a golpear, el no ser independiente, es lo que muchas veces a las mujeres las tiene ahí, que voy a hacer si se va, no se manejar, no hablo inglés, donde voy a trabajar, como voy a sacar adelante a mis 3 hijos, entonces, ¿si me explico?, entonces, ese miedo al tocar puertas o al venir aquí y decir, no, mire señora no se preocupe, hay programas, usted puede ir a un *shelter* y nosotros la podemos apoyar con esto, sus hijos son ciudadanos, usted puede solicitar esta ayuda, puede solicitar los cheques mensuales, entonces, es más bien, te digo es cultural y es falta de información a la vez (Pedro Rivera Madrigal. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

[...] ellas tienen miedo, he tenido personas que salen del hogar y el residente o ciudadano -porque saben el sistema, saben cómo funcionan aquí las autoridades- llama, levanta el teléfono y dice que la esposa se está robando a los niños (Graciela Gutiérrez. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

Los casos de violencia doméstica pueden generar situaciones muy riesgosas para las mujeres migrantes, quienes de acuerdo con el personal del Consulado General de México en Sacramento “tienen vergüenza, tienen miedo, piensan que las vas a juzgar” (Graciela Gutiérrez. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California):

Siempre me acuerdo de esa señora, su esposo estuvo a punto de prenderla con gasolina y la señora el primer día dice -yo no quería venir mi hermano me trajo a la fuerza-, agachada, toda la entrevista agachada. Y el último día me dice -ya conseguí trabajo, ya tengo departamento, ya tengo todo, ¿qué estaba haciendo?, gracias, la abogada me da muchas esperanzas de una visa U, te agradezco con toda el alma lo que has hecho-. Y siempre se me va a quedar esa señora (Graciela Gutiérrez. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleada Local).



Cuando la víctima de violencia doméstica finalmente logra abandonar el hogar del agresor, muchas veces sale de su casa con sus hijos menores de edad, sin ropa, sin dinero y en ocasiones sin documentos que les permitan identificarse:

Hay un caso en particular que recuerdo que la señora se acababa de salir de su casa porque era víctima de violencia doméstica por parte de su pareja y traía a sus 2 niños pequeños uno de brazos y otro como de 3 años. La señora muy sencilla, le daba pena pedir ayuda, o sea no nos quería decir que necesitaba dinero, pero de esas veces que tu intuición te dice -híjole pobrecita no, esta persona si necesita toda la ayuda que se le pueda brindar-. Entonces en ese caso en particular me acuerdo que le conseguimos un refugio [...] y logramos que la tuvieran ahí hasta por 3 meses, ahí mismo en el refugio la iban a ayudar a conseguir asistencia del gobierno, porque sus hijos eran nacidos aquí en Estados Unidos, nosotros le pudimos dar dinero para que por lo menos la fuera pasando en esas semanas mientras se hacía todo el papeleo y todo eso y la señora se fue muy contenta (Gabriela Barrón Martínez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleada Local).

[...] muchas veces se les apoya para que puedan hacer todos sus trámites para puedan obtener una visa, un permiso de trabajo [...]. Y el poderle decir mira sabes que esto lo podemos destinar para la renta, este te lo podemos destinar para el calzado o la comida de tus hijos, mientras llevas tu proceso y consigues un trabajo, entonces la persona pues imagínate se va bien agradecida (Eusiel García Contreras. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

## DISCRIMINACIÓN Y ABUSOS.

La falta de documentos para residir y trabajar legalmente en EUA provoca que los migrantes sean víctimas de múltiples abusos, por ejemplo, el personal del Consulado General de México en Sacramento destaca que:

[...] nuestra gente aquí en Estados Unidos enfrenta situaciones que muchas veces no tenemos ni idea, están en condiciones muchas veces hasta inhumanas, de patrones o de personas que les rentan un espacio, muchas veces hasta les rentan un pedazo de una cochera para que vivan mamá, papá y los niños y cosas así, o sea son situaciones que muchas veces ahora sí que te parten el corazón y no puedes hacer mucho porque

te tienes que apegar 100% al sistema aquí de Estados Unidos (Pedro Rivera Madrigal. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

El ámbito laboral no es la excepción, por ejemplo en el caso de Texas, el personal del Consulado General de México en Dallas señala que:

La ley dice que puedes despedir a tu empleado simplemente porque tú lo decides, si ya no lo necesitas en tu empresa. Pero yo creo que si se aprovechan de ellos, en ocasiones no les pagan; trabajan y les dan largas para no pagarles (Andrei Aranda González. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

La discriminación laboral es un problema muy serio en EUA, en los Consulados Generales de México en Dallas y Sacramento, el personal local lo mencionó como uno de los principales problemas que enfrentan los migrantes, sin embargo, en las entrevistas surgió muy poca información sobre casos concretos:

Pues yo creo que muchos problemas laborales, discriminación en el trabajo, discriminación me refiero no nada más a malos tratos, sino también a lo mejor abusos en la forma en que les pagan, a lo mejor les pagan muchísimo menos de lo que ganaría una persona de raza blanca o afroamericana, yo creo que la gran mayoría son problemas laborales [...] yo creo que es la gran mayoría de los problemas que ellos enfrentan durante su estancia aquí de manera documentada en los Estados Unidos (Andrei Aranda González. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Siento que todavía es muy alta la cifra de discriminación que tiene la gente, la ignorancia, tener su estatus ilegal, no acercarse con nosotros o a las mismas instancias cuando es lo laboral, tener miedo de voy y pregunto por mis derechos y al rato me amenaza mi jefe, para decirme que ya me voy de aquí [...] es como que ellos, viven con ese miedo (Melissa García Cruz. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleada Local).

Híjole, son tantos, que difícil, ¿dónde sufren más los paisanos? yo siempre he pensado que es en el área del trabajo, ese es mi punto de vista, [...] desde el campo, hasta la zona de servicio, sí es donde sufren más, aparte es donde pasan más tiempo, siento que es donde más le

violan los derechos al connacional. Y donde para nosotros es más difícil entrar, por cuestiones de que muchas veces son compañías privadas, tierras privadas [...]. Se sienten ellos discriminados porque no tienen documentos, sienten a veces que las leyes no los protegen igual. Cuando teóricamente no es el caso, pero todos sabemos que en realidad sí es el caso (Guillermo Marquez Ancona. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

Para dar respuesta a toda esta problemática mencionada, el gobierno de México anualmente destina recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para ayudar a resolver algunos de los problemas que enfrentan los migrantes mexicanos en EUA. De ahí la importancia de mejorar los Indicadores de Desempeño para conectarlos con la toma de decisiones sobre el presupuesto y gestión pública, con objeto de mejorar las políticas y programas de protección a migrantes.

## 2.2. Las reformas al proceso presupuestario.

En 1995, la implementación del Presupuesto basado en Resultados en México partió de un diagnóstico de la Administración Pública Federal (APF), en el cual se destacó la “deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno” (Arellano, 2010:475). Para corregir estas deficiencias se llevó a cabo el diseño de las herramientas de monitoreo y evaluación que caracterizan al PbR. Este diseño tomó en cuenta las mejores prácticas en la implementación del PbR; llevadas a cabo en países como Inglaterra, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y Canadá.

En el 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) inició el diseño del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que es una herramienta de monitoreo y evaluación que debe conectar la información del desempeño con la toma de decisiones sobre presupuesto. El SED se define como “el conjunto de elementos que permite monitorear, evaluar y

dar seguimiento a las políticas públicas y los Programas presupuestarios, con objeto de mejorar el resultado de los mismos” (SHCP, 2011b).

En el diseño del SED se adoptó la metodología del Marco Lógico para definir objetivos, indicadores y metas. Se crearon Programas Presupuestarios (Pp) y una Matriz de Indicadores para Resultados por cada programa (MIR). La MIR incluye los Indicadores de Desempeño que pueden ser de gestión o estratégicos. De acuerdo a la SHCP la meta en el 2011 era consolidar el SED para el año 2012 (SHCP, 2011a).

### 2.3. El Ciclo Presupuestario en México.

Con la implementación del Presupuesto basado en Resultados, el ciclo presupuestario en México se modificó a partir del año 2008 con objeto de utilizar la información de desempeño para conectar la asignación del presupuesto con los resultados medibles que genera cada dependencia de gobierno. Para lograr la modificación al ciclo presupuestario, en el año 2007, la SHCP instruyó a todas las dependencias que integran la APF, incluyendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, elaborar objetivos estratégicos de cada programa o política, alinear los objetivos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), crear las Matrices de Indicadores para Resultados y definir los Indicadores de Desempeño correspondientes.

En el Anexo I se muestran las Etapas del Ciclo Presupuestario después de la implementación del PbR. Cabe destacar que la participación de los Consulados de México en el ciclo se enfoca en la Etapa 2. En esta Etapa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina el techo con el que cada dependencia deberá elaborar su proyecto de presupuesto. La Secretaría de Relaciones Exteriores asigna los recursos a los programas, actividades y proyectos prioritarios -sin rebasar el techo determinado por

la SHCP- entre los que se encuentra el Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular.

Alrededor del mes de septiembre, la SRE envía el anteproyecto de presupuesto a los Consulados de México en el Exterior para que sea validado, primero por cada Consulado y después por la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. Una vez validado, se integra al Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para su envío a la Cámara de Diputados, en donde se discute y se aprueba (SRE, 2007).

Posteriormente, una vez que el Presupuesto de Egresos se publica en el Diario Oficial de la Federación, la SRE notifica a cada Consulado el presupuesto anual que se le asignó y la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto (DGPOP) transfiere a las cuentas bancarias de cada Representación los recursos previstos en el presupuesto autorizado.

Del 1 de enero al 31 de diciembre, durante la Etapa 4 del Ciclo, se ejerce el presupuesto. Para tal efecto, los Consulados de México en EUA cuentan con una cuenta bancaria - en dólares- para la administración de los recursos recibidos, conforme a los dispuesto por el Congreso mexicano (SRE, 2007).

#### 2.4. El Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular.

La labor de protección y asistencia consular que realizan los Consulados de México, principalmente en EUA, es de tal relevancia que forma parte de los objetivos de política exterior plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, el presupuesto de protección y asistencia

consular es el instrumento que permite traducir el PND en metas y objetivos específicos.

Con la implementación del PbR, en el año 2008, la SRE creó un Programa presupuestario que abarcó – de forma forzada - todos los programas, políticas, acciones y servicios que brindan los Consulados de México en materia de protección y asistencia consular. El programa que se creó fue el Programa presupuestario (Pp) de Protección y Asistencia Consular, el cual quedó alineado durante el sexenio 2006 – 2012 con el PND como se muestra en la Tabla 1.

**Tabla 1 Matriz de Indicadores para Resultados**

<i>Objetivo PND 2007-2012</i>	<i>Objetivos Plan Sectorial SRE 2007-2012</i>	<i>Propósito del Programa Presupuestario Protección y Asistencia consular</i>	<i>Indicadores</i>
Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.	Intensificar permanentemente la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior.	Los mexicanos en el exterior resuelven su problemática que requiere protección y asistencia consular.	Número de casos o solicitudes atendidas  Porcentaje de Casos de Protección y asistencia consular concluidos favorablemente.

Fuente: Elaboración propia | (SHCP, 2013a).

Como se puede observar, en la alineación de los objetivos del PND con los Programas Presupuestarios de Protección no es posible identificar claramente el problema al que responde el Programa. Esta identificación es particularmente difícil ya que como se describió al inicio del presente capítulo la problemática que enfrentan los migrantes es muy compleja y abarca un amplio abanico de situaciones.

Una vez creado el Programa presupuestario, la SRE elaboró la correspondiente Matriz de Indicadores para Resultados en donde se estableció el Fin, el Propósito, el Componente y las Actividades del Programa. En la Matriz se puede observar que la redacción de los objetivos se apegó completamente a la redacción sugerida en la “Guía

para el diseño de Indicadores Estratégicos elaborada por la SHCP”. Por ende no corresponde a la realidad operativa de los programas de protección y asistencia consular.

Con el diseño actual de la MIR resulta muy complicado monitorear los programas de protección y medir sus resultados. En primera instancia porque el destino del presupuesto de la partida de protección y asistencia consular se divide en tres partidas presupuestales: la 330403 para el Programa de Asistencia Jurídica Urgente para Defensa de los Mexicanos Condenados a Pena de Muerte; la 330402 para el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas (PALE); y la 7502 hoy 44102 denominada “Gastos por traslado de personas” o comúnmente conocida como *Partida de Protección*, la cual fondea siete programas más.

La distribución del presupuesto en tres partidas es fundamental para identificar problemáticas concretas, población objetivo y reglas de operación. En el presente trabajo, el análisis se centra en la partida 7502-44102 y los siete programas que fondea. La investigación deja fuera del análisis las partidas presupuestales del PALE y de Pena de Muerte porque los recursos que se destinan a estos programas son entregados a abogados en EUA y la toma de decisiones en estos casos integra factores externos y obedece a reglas de operación muy particulares. En cambio, el proceso de toma de decisiones sobre el ejercicio del presupuesto de la partida 7502-44102 se lleva a cabo exclusivamente al interior de las instituciones consulares y presenta diversos grados de discrecionalidad debido a la naturaleza misma de las labores de protección y asistencia consular.

Los recursos que se destinan a la partida 7502-44102 se utilizan para atender la problemática que se describe en el presente capítulo, la cual se

atiende por medio de los programas de: Repatriación de Cadáveres; Protección al Migrante en Situación de Indigencia; Visitas de Protección; Protección y Asistencia a las Víctimas de Trata de Personas; Repatriación de Personas Vulnerables; Protección al Migrante y Campaña de Seguridad al Migrante; y el Programa de Equidad de Género, creado en 2011, el cual integra los seis programas anteriores pero los recursos de esta partida se utilizan exclusivamente para atender a mujeres, niñas, niños y adultos mayores

En la Tabla 2 se muestran los objetivos de los siete programas que se fondean con la partida 7502-44102, la población objetivo, las características de los apoyos y el monto máximo que los Consulados pueden ejercer sin autorización de la SRE. De acuerdo a las Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior los Casos de Protección que requieren una erogación mayor a los montos señalados en la Tabla requieren autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



**Tabla 2 Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior**

Nombre del Programa	Objetivo del Programa	Población objetivo	Características de los apoyos	Monto máximo (dólares) permitido sin autorización de la SRE
Programa de Repatriación de cadáveres	Trasladar a México los restos de los mexicanos migrantes que fallecen en su intento por ingresar de manera indocumentada a los EUA, así como de aquellos que fallezcan en el extranjero y cuyos familiares se encuentren en situación de pobreza.	La población objetivo son los familiares de fallecidos en el extranjero que no cuenten con recursos económicos para cubrir el costo de los servicios funerarios y el traslado de restos a México.	Los recursos del programa se destinarán a cubrir el costo parcial o total de los servicios funerarios, cremación y traslado de restos a México.	3,500 para connacionales fallecidos en su intento por ingresar a EUA de forma indocumentada.
				4,000 para connacionales fallecidos en EUA, cuyos familiares se encuentren en situación de pobreza.
Protección al Migrante y Campaña de Seguridad al Migrante	El objetivo del programa es fortalecer la relación con las autoridades federales, estatales y locales de los EUA, para que se otorgue un trato digno y respetuoso a los mexicanos migrantes. Así como realizar campañas informativas sobre los derechos de los connacionales y sobre los servicios de protección que otorgan los Consulados.	Los mexicanos migrantes en los EUA que se encuentren en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos, así como aquellos que requieran de la protección y asistencia consular.	Los recursos del programa se destinarán a cubrir gastos por reuniones con autoridades, contratación de espacios en medios, folletos, jornadas informativas, reuniones de trabajo entre funcionarios consulares o abogados consultores.	\$1,000, excepto en contratación de espacio en medios, la cual requiere autorización de la SRE en todos los casos.
Protección al migrante en situación de indigencia	El objetivo del programa es apoyar a los mexicanos migrantes que se encuentren en situación de indigencia o vulnerabilidad extraordinaria, en la compra de artículos de primera necesidad, obtención de documentos consulares y pago de alojamiento temporal. Asimismo, de forma excepcional el Consulado llega a cubrir el pago de defensorías jurídicas, gastos médicos menores y en general cualquier otro producto o servicio que satisfaga necesidades básicas.	La población objetivo son los mexicanos en el extranjero que se encuentren en situación de indigencia, vulnerabilidad extraordinaria o insolvencia económica.	Los recursos se clasifican en ayudas menores y mayores. Las ayudas mayores requieren autorización de la SRE.	\$24 para alimento. Monto diario por un máximo de 10 días.
				\$150 para medicinas. Monto semanal por un máximo de cuatro semanas.
				\$150 para ropa.
				\$40 para calzado.
				\$25 para tarjetas telefónicas
				Obtención de pasaporte o matrícula consular.
				\$1000 para gastos médicos menores.
				\$1,000 para alojamiento temporal.
				\$1,000 para defensoría jurídica.
				\$1,000 para traductor.
\$1,000 para necesidades básicas, por razones humanitarias o apoyo logístico a testigos.				

Fuente: Elaboración propia | (SRE, 2011c).

**Tabla 2 Continuación**

<i>Nombre del Programa</i>	<i>Objetivo del Programa</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Características de los apoyos</i>	<i>Monto máximo (dólares) permitido sin autorización de la SRE</i>
Visitas de protección	El objetivo del programa es visitar a los mexicanos que se encuentren en centros de detención penales y migratorios en el extranjero. Así como, de requerirse, en hospitales, albergues, centros de trabajo urbanos y rurales, para verificar que sus derechos sean respetados, prestar asistencia consular, conocer sus necesidades y actuar en consecuencia.	La población objetivo son los mexicanos migrantes que se encuentren en los lugares mencionados en situación de vulnerabilidad y que requieran protección y asistencia consular.	Los recursos del programa se destinarán a cubrir los gastos de alimentación, traslado y hospedaje del personal local de las Representaciones que realice las visitas de protección, así como excepcionalmente a otorgar ayuda económica a los detenidos y presos mexicanos.	\$30 (- 120 km) y \$45 (+ 120 km) para alimento del personal local. \$150 (+ 120 km) para hospedaje del personal local. \$100 para artículos de aseo personal, por una sola vez durante un semestre. \$50 para medicinas, por un máximo de 4 semanas, durante un semestre. \$100 para despensa alimentaria, por una sola vez durante un semestre. \$25 para libros y revistas, por una sola vez durante un semestre. \$25 para tarjetas telefónicas, por una sola vez durante un semestre. \$50 para artículos de primera necesidad, por una sola vez durante un semestre.
Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas	El objetivo del programa es brindar protección y asistencia a las víctimas de trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su integridad física y psicológica, y apoyarlas en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentren antes, durante y después del proceso judicial.	La población objetivo son las víctimas de delitos de trata de personas, es decir que por medio de violencia física o moral, engaño o abuso de poder, sean sometidas a explotación sexual, trabajos o servicios.	Los recursos del Programa se destinaran a garantizar el respeto a sus derechos humanos, así como asistencia médica y psicológica, alojamiento y alimentación; brindar la asistencia jurídica necesaria, así como un traductor en caso de requerirlo; proporcionar la protección y asistencia para denunciar el delito, conseguir la reparación del daño, expedir sin demora alguna la documentación necesaria para que logre el retorno a territorio nacional.	\$24 para alimento. Monto diario por un máximo de 10 días. \$150 para medicinas. Monto semanal por un máximo de cuatro semanas. \$150 para ropa. \$40 para calzado. Obtención de pasaporte o matrícula consular. Obtención de visa especial del país en el que se encuentre. \$1000 para atención médica psiquiátrica o psicológica. \$1,000 para alojamiento temporal. \$1,000 para traductor. Representación legal. Incluye gastos de apoyo logístico a las víctimas de trata.

Fuente: Elaboración Propia | (SRE, 2011c).

**Tabla 2 Continuación**

Nombre del Programa	Objetivo del Programa	Población objetivo	Características de los apoyos	Monto máximo (dólares) permitido sin autorización de la SRE
Repatriación de personas vulnerables	El objetivo del programa es repatriar a cualquier punto de México a los mexicanos migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad o de extrema emergencia, si el connacional lo solicita.	La población objetivo son los migrantes mexicanos en situación de vulnerabilidad y emergencia como: menores de edad; mujeres embarazadas, solas o con infantes; accidentados; enfermos; ancianos; indígenas; o aquellos migrantes que se encuentren en situación de indigencia.	Los recursos del programa se destinarán a cubrir los gastos de traslado de los mexicanos migrantes que serán repatriados.	<p>\$750 para pasaje aéreo o terrestre.</p> <p>\$100 para alimentación.</p> <p>\$50 para medicinas.</p> <p>\$50 para vestido.</p> <p>Obtención de documentación consular.</p> <p>\$150 para hospedaje, en casos excepcionales</p> <p>\$30 y \$4 para alimentación del personal local y \$150 para hospedaje.</p>
Equidad de Género	El objetivo del programa es brindar protección y asistencia consular a las mujeres, niñas, niños, adultos mayores y excepcionalmente a hombres, que sean víctimas de maltrato y/o violencia doméstica, así como a mujeres y menores de edad que sean víctimas de trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como para contribuir en las gestiones necesarias ante las autoridades durante y después del proceso judicial. Y repatriar a cualquier punto del territorio nacional a mujeres y menores de edad migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad o de extrema emergencia, asegurando que esto se realice en forma segura, digna y humana	Las mujeres, niñas, niños, adultos mayores y excepcionalmente a hombres, que sean víctimas de maltrato debido a violencia intrafamiliar, abandono, adicciones o abuso físico o psicológico, así como a mujeres y menores de edad que sean víctimas del delito de trata de personas. Así como las mexicanas migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad o de extrema emergencia, mujeres embarazadas, solas o con infantes, accidentadas, enfermas, ancianas, indígenas, trabajadoras agrícolas del PTAT que anticipadamente requieran ser repatriadas; así como aquellas que se encuentren en situación de indigencia o insolvencia económica temporal.	Los recursos del programa se destinaran a otorgar las condiciones necesarias para garantizar el respeto a sus derechos humanos, así como asistencia médica y psicológica, alojamiento y alimentación; Así como brindar la asistencia jurídica necesaria, un traductor en caso de requerirlo. Y proporcionar la protección y asistencia para denunciar el delito, conseguir la reparación del daño, así como otros beneficios que establezca la legislación del país en el que se encuentre. Además de expedir sin demora alguna la documentación necesaria para que logre el retorno a territorio nacional.	Los montos mínimos permitidos son los mismos que en los programas de Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y Protección al migrante en situación de indigencia.

Fuente: Elaboración Propia | (SRE, 2011c).

## 2.5. Los Indicadores de Desempeño.

Un instrumento del SED son los Indicadores de Desempeño que, de acuerdo a la SHCP, deben ser un medio sencillo y fiable para medir el cumplimiento de objetivos y metas de los programas de gobierno. El objetivo de los indicadores debe ser medir en diferentes dimensiones: la eficacia (en el cumplimiento de objetivos), la eficiencia (qué tan bien se utilizan los recursos en la producción de resultados), la calidad (de los bienes y servicios producidos) y la economía (la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros) (SHCP, 2011a).

En el Anexo II se muestran algunos de los Indicadores que se han utilizado para monitorear y evaluar el Pp de Protección y Asistencia Consular de 2008 a 2012. Durante la recolección de datos realizada en la presente investigación se observó que estos indicadores no se utilizan de forma homogénea ya que se encontraron versiones distintas de la MIR en documentos de la SHCP, en la página de la SRE y en la “Evaluación de los Programas E002 Protección y Asistencia Consular” realizada en el 2010, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Por lo tanto, el actual diseño de los Indicadores y la inconsistencia en el registro de las actividades impiden medir la eficiencia, la eficacia, la calidad y la economía del Pp, es decir no brindan información de calidad sobre el desempeño de los Consulados. De forma que el PbR aún no está incluido completamente en el marco general de la toma de decisiones. Por lo tanto, en el Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular - en este momento - el PbR se puede clasificar como presentacional, es decir que no tiene relevancia al momento de tomar decisiones.

En contraste, el personal entrevistado durante el trabajo de campo en las tres Representaciones Consulares y en la SRE señaló como su principal fuente de información para la toma de decisiones al Sistema Integral de Protección Consular (SIPC) y al Sistema para la Gestión Programático Presupuestaria (SIGEPP). El SIPC brinda información sobre los Casos de Protección que atienden los Consulados de México en el Exterior y el SIGEPP brinda información precisa sobre el ejercicio del presupuesto.

#### 2.5.1. Presupuesto registrado en el SIGEPP.

El Sistema para la Gestión Programático Presupuestaria es la fuente de información más confiable sobre el ejercicio del presupuesto, ya que cada cheque que se expide de la cuenta de cada Representación Consular se debe registrar en el sistema y clasificar de acuerdo a la partida y subpartida a la que pertenece. Una vez que se registra la erogación, el SIGEPP emite una póliza de gasto que debe corresponder al monto exacto del cheque. Finalmente, todas las pólizas emitidas por el sistema se integran en un reporte mensual que es enviado a la SRE para la revisión de las erogaciones.

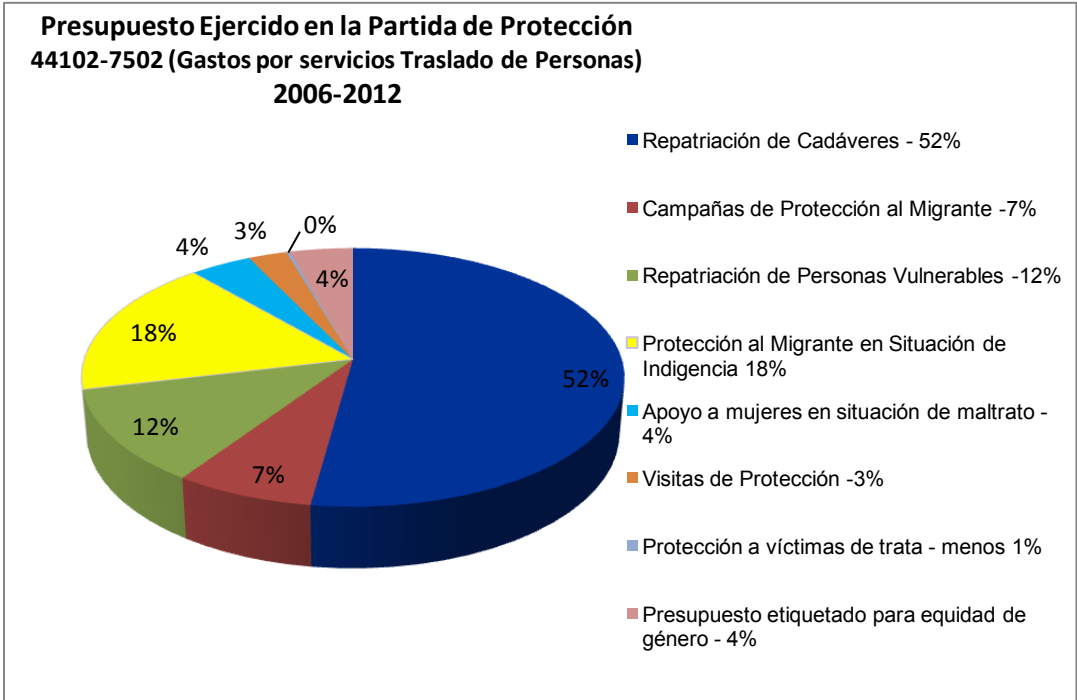
Como se muestra en la Ilustración 2, de acuerdo a la información registrada en el SIGEPP, durante el periodo sexenal 2006-2012, se ejerció un presupuesto de más de 62 millones de dólares en la partida presupuestal 7502-44102. De los cuales alrededor de 32 millones de dólares (52%) se destinaron al Programa de Repatriación de Cadáveres.

Adicionalmente, se destinaron más de 10 millones de dólares al Programa de protección al migrante en situación de indigencia. Asimismo, alrededor de 7 millones (12%) fueron ejercidos bajo el Programa de Repatriación de personas vulnerables.

Por otra parte, más de 4 millones de dólares (7%) se destinaron al Programa de Campañas de Protección al Migrante. Cabe destacar que en comparación con este 7%, en las sub-partidas de Apoyo a víctimas de maltrato, de Gastos del personal local para realizar visitas de protección a cárceles y de Apoyo a personas víctimas de trata, solo se ejerció menos del 4% del total de recursos ejercidos en la partida.

Finalmente, en esta misma gráfica se incluyen los recursos que, a partir del año 2011, el Congreso de la Unión etiquetó para apoyo exclusivo de mujeres, niñas, niños y adultos mayores. Este presupuesto se destina al programa Equidad de Género, el cual recibió en 2011 y 2012 más de 2 millones de dólares (4%).

Ilustración 2 Partida de Protección (7502-44102)| Presupuesto Ejercido 2006-2012



Fuente: Elaboración Propia | Solicitud de información IFAI | SRE | DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

A su vez, para tener una mirada a fondo del tipo de conceptos en los que se ejerce el presupuesto, en el Anexo III se muestra la clasificación presupuestal del SIGEPP, la lista de conceptos de gastos detallados a los que se destinan los recursos, así como su alineación con los siete Programas de Protección y Asistencia Consular que fondea la partida 7502-44102.

Adicionalmente, en los datos recolectados, se observó que durante el sexenio 2006-2012, anualmente, se destinaron alrededor de 8.3 millones de dólares a la Partida de Protección. Las Tablas 3 y 4 muestran el presupuesto autorizado y el presupuesto ejercido, respectivamente, en los Consulados de México en EUA. En el análisis se observó que el monto anual que recibe cada Consulado puede variar de 15,000 dólares para Consulados como Presidio y Del Rio en Texas, hasta 500,000 mil, 800,000 mil o 1 millón de dólares para Consulados como Atlanta, Chicago, Los Ángeles y Nueva York.

**Tabla 3 SRE: Ingresos presupuestales para los Consulados de México en EUA 2006-2012 (Monto en dólares)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dallas	185,800	188,550	237,740	284,818.22	280,660	248,214.32	204,250
Nogales	104,942.97	174,560	135,000	101,638.5	176,800	198,347.81	135,036
Sacramento	114,204	164,220	176,642	203,533	223,440	282,362.12	264,060
47	5,734,140.6	6,014,306.32	7,403,746.68	8,622,613.95	8,035,141.72	10,348,000.4	8,173,385
Consulados							
Total	<b>6,139,087.57</b>	<b>6,541,636.32</b>	<b>7,953,128.68</b>	<b>9,212,603.67</b>	<b>8,716,041.72</b>	<b>11,076,924.7</b>	<b>8,776,731</b>

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE | DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

**Tabla 4 SRE: Presupuesto ejercido en los Consulados de México en EUA 2006-2012 (Monto en dólares)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dallas	517,114.63	195,056.34	201,680.25	165,121.64	257,941.29	309,649.88	227,622.92
Nogales	108,795.58	119,727.19	156,848.19	167,921.61	194,961.39	238,681.94	171,396.71
Sacramento	141,681.49	179,948.12	203,686.35	208,785.15	250,631.43	281,940.96	296,287.06
47	6,377,196.91	6,498,857.71	6,980,827.08	8,508,390.96	8,794,867.48	9,416,483.13	11,160,632.90
Consulados							
Total	<b>7,144,788.61</b>	<b>6,993,589.36</b>	<b>7,543,041.87</b>	<b>9,050,219.36</b>	<b>9,498,401.59</b>	<b>10,246,755.9</b>	<b>11,855,939.50</b>

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE | DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

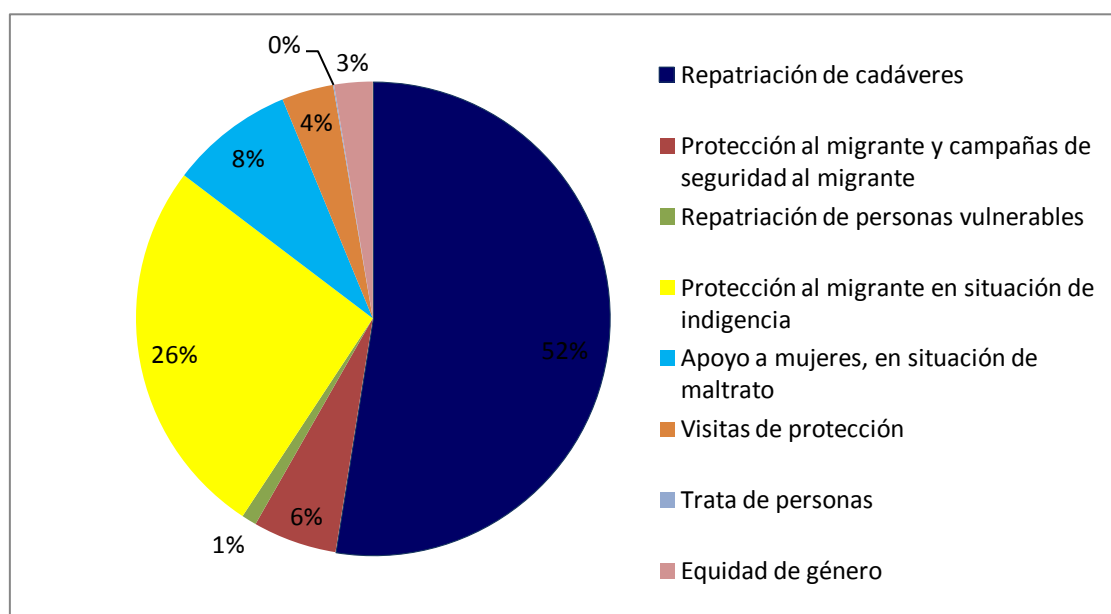
Para comprender la forma en que se ejerce el presupuesto en los Consulados que se eligieron como muestra, en primer lugar la Tabla 5 y la Ilustración 3 muestran el presupuesto ejercido por el Consulado General de México en Dallas de 2006 a 2012. En esta representación los datos muestran que el presupuesto se ejerce principalmente en los casos de traslado de restos y protección al migrante en situación de indigencia.

**Tabla 5 SRE: Presupuesto ejercido por el Consulado de México en Dallas 2006-2012 (Monto en dólares)**

	Repatriación de cadáveres	Campañas de Protección al migrante	Repatriación de personas vulnerables	Protección al migrante en situación de indigencia	Apoyo a mujeres, en situación de maltrato	Visitas de protección	Trata de personas	Equidad de género	Total Anual
<b>2006</b>	81,522.68	392,580.8	2,307.12	34,224.44	166.55	5,297.04	0	1,016	<b>517,114.63</b>
<b>2007</b>	79,522.17	8,529.59	1,326	103,283.53	160	229.8	0	2,005.25	<b>195,056.34</b>
<b>2008</b>	92,697	3,610.68	1,677.34	103,277.23	0	0	0	418	<b>201,680.25</b>
<b>2009</b>	100,244	1,016.03	0	62,284.44	1,524	53.17	0	0	<b>165,121.64</b>
<b>2010</b>	109,329	4,358.32	692.88	52,612.12	68,142	21,555.97	1,101	150	<b>257,941.29</b>
<b>2011</b>	163,503.75	59,669.84	5,605.09	18,775.24	51,087	10,673.96	0	335	<b>309,649.88</b>
<b>2012</b>	151,345.9	7,642.68	3,528.46	11,590.55	4,145	14,567	0	34,803.33	<b>227,622.92</b>
<b>Total</b>	<b>778,164.5</b>	<b>477,407.94</b>	<b>15136.89</b>	<b>386,047.55</b>	<b>125,224.55</b>	<b>52,376.94</b>	<b>1,101</b>	<b>38,727.58</b>	<b>1,874,186</b>

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

**Ilustración 3 Presupuesto Ejercido Consulmex Dallas 2006-2012**



Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.



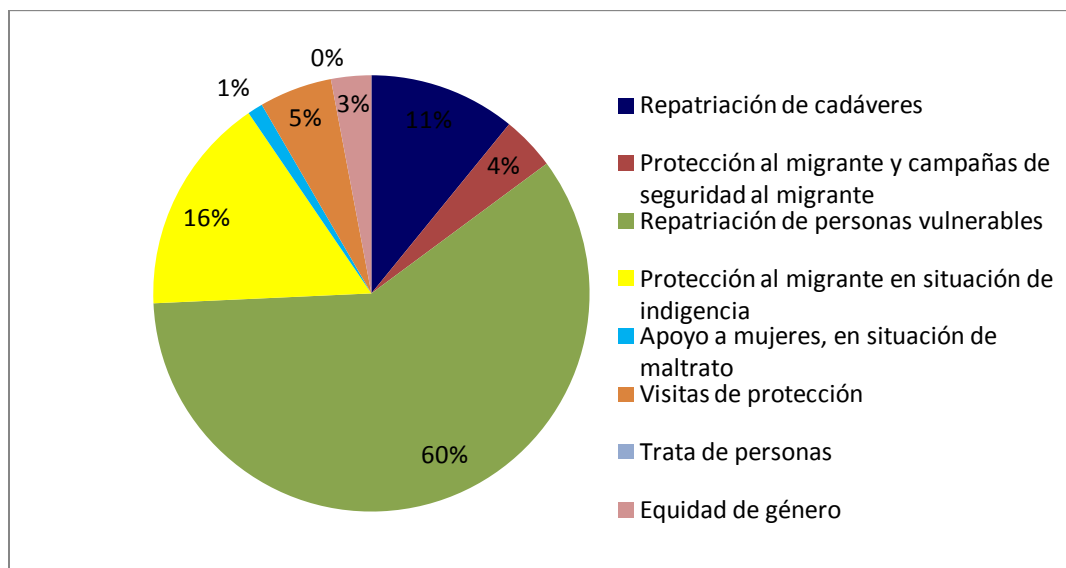
En segundo lugar, la Tabla 6 y la Ilustración 4 muestran el presupuesto ejercido por el Consulado General de México en Nogales de 2006 a 2012. En este caso en el Consulado en Nogales el presupuesto se ejerce principalmente en los casos de Repatriación de personas vulnerables.

**Tabla 6 SRE: Presupuesto ejercido por el Consulado de México en Nogales 2006-2012 (Monto en dólares)**

	Repatriación de cadáveres	Campañas de Protección al migrante	Repatriación de personas vulnerables	Protección al migrante en situación de indigencia	Apoyo a mujeres, en situación de maltrato	Visitas de protección	Trata de personas	Equidad de género	Total Anual
2006	29,910.02	5,083.09	68,569.73	4,702.16	0	7.8	0	522.78	<b>108,795.58</b>
2007	34,389.6	2,292.65	74,425.81	3,982.12	4,035	0	0	602.01	<b>119,727.19</b>
2008	46,586.51	2,585.51	103,474.09	3,182.08	1,020	0	0	0	<b>156,848.19</b>
2009	14,214.14	2,172.21	145,127.87	5,463.39	0	0	0	944	<b>167,921.61</b>
2010	0	19,154.6	63,381.86	101,276.33	1,970	8,373.2	0	805.4	<b>194,961.39</b>
2011	0	9,963.58	132,525.69	62,628.38	6,166	21,489.08	0	5,909.21	<b>238,681.94</b>
2012	889	4,880.53	100,733.17	6,504.04	0	32,663.88	0	25,726.09	<b>171,396.71</b>
<b>Total</b>	<b>125,989.27</b>	<b>46,132.17</b>	<b>688,238.22</b>	<b>187,738.5</b>	<b>13,191</b>	<b>62,533.96</b>	<b>0</b>	<b>34,509.49</b>	<b>1,158,332.61</b>

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

**Ilustración 4 Presupuesto Ejercido Consulumex Nogales 2006-2012**



Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

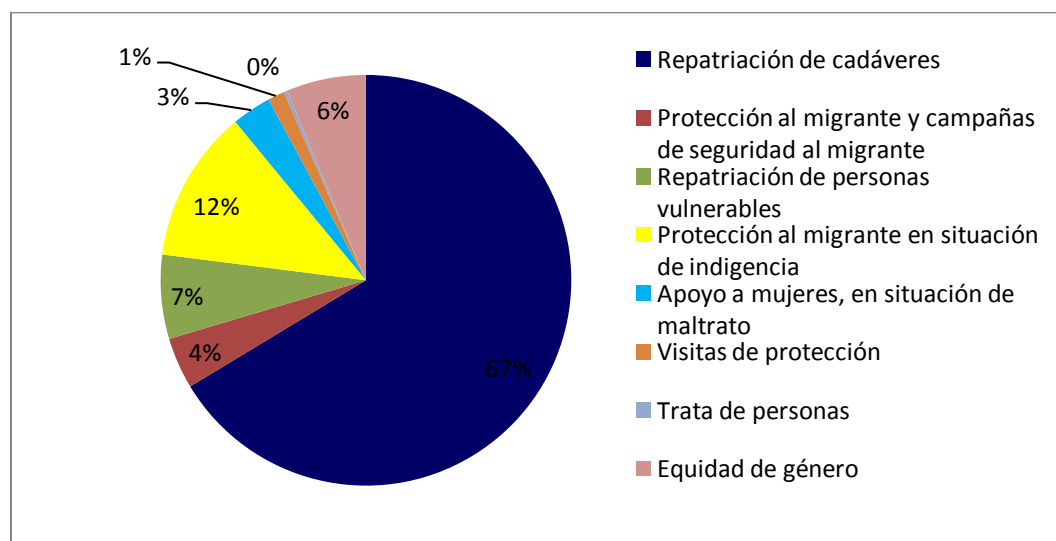
Finalmente, la Tabla 7 y la Ilustración 5 muestran el presupuesto ejercido por el Consulado General de México en Sacramento de 2006 a 2012. Particularmente, los datos muestran que en esta Representación Consular los recursos se ejercen principalmente en los casos de traslado de restos y el resto del presupuesto se ejerce de forma equilibrada entre el resto de las sub-partidas.

**Tabla 7 SRE: Presupuesto ejercido por el Consulado de México en Sacramento 2006-2012 (Monto en dólares)**

	Repatriación de cadáveres	Campañas de Protección al migrante	Repatriación de personas vulnerables	Protección al migrante en situación de indigencia	Apoyo a mujeres, en situación de maltrato	Visitas de protección	Trata de personas	Equidad de género	Total Anual
2006	124,261.37	2,482.66	7,312.83	5878	1,160	483.53	0	103.1	<b>141,681.49</b>
2007	148,742.13	5,621.17	4,875.95	13,823	4,520	1,361.77	0	1004.1	<b>179,948.12</b>
2008	150,391.61	506.74	11,407.76	39,138	1,050.6	321.18	0	870.46	<b>203,686.35</b>
2009	148,473.26	3,512.24	20,426.44	29,678.13	4,005	1,479.23	0	1,210.85	<b>208,785.15</b>
2010	152,157.97	13,504.63	20,147.08	19,876.6	26,754	14,519.02	2,081.19	1,590.94	<b>250,631.43</b>
2011	177,561	10,986	25,580.51	16,556.38	10,983	1,279.15	0	38,994.92	<b>281,940.96</b>
2012	135,451.38	26,562.63	13,616.53	62,980.56	106	1,019.57	2,214	54,336.39	<b>296,287.06</b>
<b>Total</b>	<b>1,037,038.72</b>	<b>63,176.07</b>	<b>103,367.1</b>	<b>187,930.67</b>	<b>48,578.6</b>	<b>20,463.45</b>	<b>4,295.19</b>	<b>98,110.76</b>	<b>1,562,960</b>

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

**Ilustración 5 Presupuesto Ejercido Consulmex Sacramento 2006-2012**



Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

## 2.5.2. Casos de Protección registrados en el SIPC.

Las estadísticas que arroja el SIPC son una de las principales fuentes de información para medir el desempeño de los Consulados. Por ejemplo, uno de los factores que toma en cuenta la SRE para asignar el presupuesto de protección es el número de casos que se registran en este sistema. En la Tabla 8 se muestra el número de solicitudes de asistencia y protección consular registradas en el SIPC, comúnmente conocidas como Casos de Protección. Como se puede observar en promedio los Consulados de México en EUA atienden anualmente alrededor de 127,000 Casos de Protección, principalmente en los ámbitos migratorio y administrativo.

**Tabla 8 Solicitudes de asistencia y protección consular registradas en el SIPC**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Derechos Humanos	195	239	422	479	468	220	186
Penal	16,397	16,824	19,782	19,090	18,631	16,389	14,699
Migratorio	51,103	69,275	65,970	56,900	67,954	86,514	113,579
Laboral	2,264	2,117	2,140	2,058	2,293	2,188	1,535
Civil	6,412	6,709	7,992	7,395	11,484	8,864	9,229
Administrativo	28,574	29,352	28,486	24,163	22,658	25,217	27,467
<b>Total</b>	<b>104,945</b>	<b>124,516</b>	<b>124,792</b>	<b>110,085</b>	<b>123,488</b>	<b>139,392</b>	<b>166,695</b>

Fuente: Elaboración propia | (SRE, 2012b)

### a) Casos de Protección atendidos por Consulumex Dallas.

En el periodo de 2006 a 2012, el Consulado General de México en Dallas atendió 18,062 Casos de Protección. La Tabla 9 muestra que del total de casos atendidos el 32% fue del ámbito penal (presos y traslado de reos), el 27 % fue del ámbito migratorio (permisos humanitarios y remociones) y 26% en el ámbito administrativo (traslado de restos). Destacando que a pesar de que en las entrevistas se resaltó que el ámbito laboral es en donde más problemas enfrentan los migrantes mexicanos, los casos laborales únicamente alcanzan alrededor del 4% del total de casos

atendidos. Asimismo, la misma Tabla muestra una disminución en la atención de los Casos de Protección, pasando de 4,659 casos en el 2006 a 1011 en el 2012.

**Tabla 9 Casos de Protección, atendidos por Consulmex Dallas**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total Sexenal
Derechos Humanos	4	9	24	15	13	5	19	89
Penal	1,568	2,149	760	513	649	366	341	6,346
Migratorio	1,097	2,789	418	325	174	168	92	5,063
Laboral	327	189	90	60	57	62	12	797
Civil	420	467	328	242	326	190	150	2,123
Administrativo	1,243	1,153	1,085	511	517	411	397	5,317
<b>Total</b>	<b>4,659</b>	<b>6,749</b>	<b>2,705</b>	<b>1,666</b>	<b>1,736</b>	<b>1,202</b>	<b>1,011</b>	<b>18,062</b>

Fuente: Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4629/2013 de fecha 4 de septiembre de 2013.

Uno de los principales problemas que enfrenta el diseño de los Indicadores de Desempeño y su relación con el presupuesto es la unidad de medida, ya que en el SIPC se registra una gran diversidad de casos y no todos implican una erogación de recursos. En la Tabla 10 se muestra el número de Casos de Protección en los que se llevó a cabo una erogación de recursos económicos en Consulmex Dallas. Como se puede observar aunque se registra un aumento en el porcentaje de casos que implican ejercicio de recursos, en el 2012, este tipo de casos únicamente representó el 21.9% del total de casos registrados.

**Tabla 10 Casos de Protección, atendidos con erogación de recursos por Consulmex Dallas**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Casos de Protección atendidos	4,659	6,749	2,705	1,666	1,736	1,202	1,011
Casos con erogación de recursos	S/D	164	447	239	207	249	222
Porcentaje de casos con erogación de recursos	S/D	2.4%	16.5%	14.3%	11.9%	20.7%	21.9%

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4629/2013 de fecha 4 de septiembre de 2013.

b) Casos de Protección atendidos por Consulmex Nogales.

Por otra parte, Consulmex Nogales atendió, de 2006 a 2012, 107,698 casos. La Tabla 11 muestra que del total de casos que atiende el Consulado el 90% pertenecen al ámbito migratorio. Este ámbito incluye remociones expeditas en puertos de entrada; repatriación de enfermos y accidentados; repatriación de menores; y repatriación de personas vulnerables. Asimismo, en este ámbito se registran los mexicanos que fueron repatriados durante el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior, en el cual se repatriaba a los migrantes en aviones hasta la ciudad de México.

**Tabla 11 Casos de Protección, atendidos por Consulmex Nogales**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total sexenal
Derechos Humanos	6	5	25	21	27	9	6	99
Penal	63	71	22	42	100	328	133	759
Migratorio	5,696	19,779	14,042	16,678	29,063	13,479	2,670	101,407
Laboral					4	1	0	5
Civil	7	12	6	36	68	74	6	209
Administrativo	1,093	231	66	102	549	555	193	2,789
<b>Total</b>	<b>6,865</b>	<b>20,098</b>	<b>14,161</b>	<b>16,879</b>	<b>29,811</b>	<b>14,446</b>	<b>5,438</b>	<b>107,698</b>

Fuente: Solicitud de información IFAI | SRE|DGPME|Oficio UDE-4629/2013, de fecha 4 de septiembre de 2013.

La Tabla 12 muestra que los recursos de la partida 7502-44102 se utilizaron para atender más de 600 casos anualmente. Asimismo, se observa que de 2007 a 2012 se registra un incremento en el porcentaje de casos que implican ejercicio de recursos.

**Tabla 12 Casos de Protección atendidos con erogación de recursos por Consulmex Nogales**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Casos de Protección atendidos	6,865	20,098	14,161	16,879	29,811	14,446	5,438
Casos con erogación de recursos	S/D	805	1,227	919	638	937	660
Porcentaje de casos con erogación de recursos	S/D	4%	8.6%	5.4%	2.1%	6.4%	12.1%

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4629/2013 de fecha 4 de septiembre de 2013.

c) Casos de Protección atendidos por Consulmex Sacramento.

El ejercicio del gasto en el Consulado General de México en Sacramento es de los más equilibrados de la Red Consular. La Tabla 13 registra que de los 6,214 Casos de Protección atendidos, la mayor parte del gasto se destina a apoyos por situación de indigencia y a traslado de restos; en segundo lugar se encuentran los casos de tipo migratorio (Ámbito Administrativo), sobre todo orientación general sobre consultas migratorias; finalmente se encuentran las visitas a cárceles y los casos de custodia de menores. Sin embargo, en el ámbito laboral se observa la misma tendencia que en el resto de los Consulados solo alrededor del 1% pertenece a este ámbito.

**Tabla 13 Casos de Protección, atendidos por Consulmex Sacramento**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total sexenal
Derechos Humanos	2	1	1	2	4	1	0	9
Penal	189	295	406	156	172	127	64	1,220
Migratorio	207	280	582	141	117	199	311	1,630
Laboral	23	10	11	13	7	8	1	50
Civil	109	110	129	110	285	56	45	735
Administrativo	875	722	452	539	306	264	287	2,570
<b>Total</b>	<b>1,405</b>	<b>1,418</b>	<b>1,581</b>	<b>961</b>	<b>891</b>	<b>655</b>	<b>708</b>	<b>6,214</b>

Fuente: Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4629/2013 de fecha 4 de septiembre de 2013

Asimismo, en el 2012, este Consulado erogó recursos en el 55% de sus casos, tal como se observa en la Tabla 14.

**Tabla 14 Casos de Protección, atendidos con erogación de recursos por Consulmex Sacramento**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Casos de Protección atendidos	1,405	1,418	1,581	961	891	655	708
Casos con erogación de recursos	S/D	57	251	271	231	237	392
Porcentaje de casos con erogación de recursos	S/D	4%	15.8%	28.1%	25.9%	36.1%	55.36%

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4629/2013 de fecha 4 de septiembre de 2013.

Finalmente, las Tablas 15, 16 y 17, muestran el índice de Casos de Protección resueltos favorablemente por cada Consulado.

**Tabla 15 Índice de Casos de Protección y asistencia consular resueltos favorablemente por el Consulado en Dallas.**

	<i>Meta Anual % de casos resueltos favorablemente</i>	<i>Número de Casos Resueltos favorablemente</i>	<i>Meta Alcanzada % de casos resueltos favorablemente</i>
2010	85%	1,231	87.2%
2011	85%	644	54.7%
2012	85%	675	66.8%

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4696/2013 de fecha 6 de septiembre de 2013.

**Tabla 16 Índice de Casos de Protección y asistencia consular resueltos favorablemente por el Consulado en Nogales**

	<i>Meta Anual % de casos resueltos favorablemente</i>	<i>Número de Casos Resueltos favorablemente</i>	<i>Meta Alcanzada % de casos resueltos favorablemente</i>
2010	85%	29,275	98.9%
2011	85%	13,660	95.1%
2012	85%	4967	92.9%

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4696/2013 de fecha 6 de septiembre de 2013.

**Tabla 17 Índice de Casos de Protección y asistencia consular resueltos favorablemente por el Consulado en Sacramento**

	<i>Meta Anual % de casos resueltos favorablemente</i>	<i>Número de Casos Resueltos favorablemente</i>	<i>Meta Alcanzada % de casos resueltos favorablemente</i>
2010	85%	60	100%
2011	85%	437	67.4%
2012	85%	216	55.7%

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGPME | Oficio UDE-4696/2013 de fecha 6 de septiembre de 2013.

## 2.6. Los Indicadores de Desempeño desde el punto de vista de los actores.

En las entrevistas realizadas en campo, en los tres Consulados, se recopiló información sobre la forma en que se asigna el presupuesto de forma anual. Asimismo, se recolectaron las opiniones de los actores sobre el diseño actual de los Indicadores de Desempeño, especialmente sobre la unidad de medida que se utiliza actualmente para evaluar las políticas y programas de protección y asistencia consular.

### EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO.

La validación del Anteproyecto de Presupuesto es un proceso en el que interviene por un lado la Secretaría de Relaciones Exteriores y por el otro el personal del Servicio Exterior Mexicano de los Departamentos de Administración y de Protección de cada Consulado. Sin embargo, la participación del personal del SEM en las Representaciones Consulares es únicamente para validar los montos asignados a nivel central. De acuerdo al personal entrevistado, las Representaciones:

No gestionamos ningún tipo para protección, es lo que nos envían y ellos lo envían muy bien porque ven lo que se gastó en el año y es como lo asignan (Leopoldo Perea Nájera. Entrevista personal. 7 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM).

Las Representaciones no tienen como injerencia en decir cuánto, o sea eso lo asigna directamente la Secretaría, ellos son quienes distribuyen (Nora Ramírez Cervantes. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

El margen que tiene el consulado es realmente nulo, porque la información objetiva ya está dentro del sistema y se reporta pues en nuestros indicadores, entonces ahí te digo carecemos de algún margen de maniobra al respecto, digo la única situación sería que si nuestros indicadores nos reflejan que hay un incremento de los Casos de Protección atendidos y aquellos en los que se requiera erogación de recursos [...] salvo que existiera a la mejor durante el ejercicio correspondiente una situación extraordinaria como ocurrió en el 2010, la



aprobación de la ley SB1070 [...] y además te soy honesto si hubiera una situación así pues tendríamos todo el apoyo de Cancillería estoy seguro para mandarnos recursos extraordinarios para hacer frente a esas situaciones (Alfonso Sesma Julián. Entrevista personal. 3 de Octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

De acuerdo a la experiencia del personal del SEM:

En la Secretaría se basan en dos cosas: uno, ellos definen como ha sido el comportamiento de los gastos para determinado rubro; y la otra, también depende mucho cuanto les autorice el Congreso para asignar a una partida u otra, entonces pues nosotros nada más cumplimos con recibir lo que nos envía y utilizarlo de la manera en que no lo distribuyen [...]. Y nosotros tenemos la opción de poder mover el dinero entre una (partida) y otra ahora. Aquí nada mas hay que tener cuidado que hay una partida que es intocable [...] esa partida es la de equidad de género, esa es la que no podemos tocar (Nora Ramírez Cervantes. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento, California. Personal del SEM).

A pesar de que el presupuesto se asigna a nivel central y de que los Consulados tienen poca o nula participación en la distribución de los recursos, la opinión del personal del SEM en cuanto a la asignación del presupuesto en general es positiva. Destacaron que las asignaciones son adecuadas y que además existe un fondo de contingencia para hacer frente a situaciones extraordinarias.

#### OPINIÓN DE LOS ACTORES SOBRE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO.

La opinión del personal del SEM, encargado de los Departamentos de Administración y Protección, sobre los Indicadores de Desempeño tiene distintos matices, para el personal con mayor antigüedad y experiencia los indicadores son poco útiles debido a que “no te dan una fotografía real de la problemática de la protección que estás enfrentando”. En general existe la percepción de que el diseño actual no es adecuado:

Yo creo que no sirven como están diseñados actualmente [...] porque o sea lo que preguntan no creo que refleje el trabajo vamos ni en

protección, ni en lo demás [...].Creo que no refleja nada, se me hace como que pueden reflejar los números de servicios consulares que es algo muy objetivo, cuántos pasaportes, cuántas matrículas, cuántos actos consulares, pero aún así decir bueno el Consulado que más documentos dio es el mejor [...] a lo mejor no, porque en otro Consulado están dando menos porque hubo cambios económicos en una zona que ya no están llegando los mexicanos (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Asimismo, el personal del SEM considera que “es muy complicado medir una labor tan compleja como es la de atender al connacional en el universo de problemas que puede enfrentar y la manera en que puedes ayudarlo” (Sergio Hayakawa León. Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM). Sobre todo porque:

En ocasiones puedes ser de mucha ayuda sin la asignación de un solo peso, sin asignación de un solo centavo puedes cambiar la vida de alguien. Y en ocasiones por más dinero que tengas disponible [...] o por más bien que hayas querido utilizarlos [...] puede que resulte en un caso desfavorable o que no pueda clasificarse como exitoso (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

Por lo que se refiere al establecimiento de metas, para el personal del SEM resulta complejo fijar las metas anuales ya que en su opinión:

No sé qué tan bueno, que tan exacto, que tan provechoso sea fijarte metas exactas o bueno tan frías como los números, en ámbitos que son completamente todo lo opuesto, que se trata de aliviar, de dejar una sensación de resolver un problema, no tanto de mejorar en términos medibles fríamente (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

Además, la complejidad en la problemática de protección que enfrentan los migrantes en EUA y las grandes demandas que genera el fenómeno migratorio representan un reto para establecer las metas anuales:

Yo creo que rebasa lo que yo hago aquí [...] yo hago todo lo que pueda a nivel de Encargado de Protección porque digo que haciendo mi parte y viendo que mis compañeros hagan su parte vamos a mejorar a México. Pero pues después de 15 años sigues viendo a jóvenes cruzando la frontera, eso va más allá de lo que puedes resolver, son cuestiones que nos rebasan (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

## LA UNIDAD DE MEDIDA EN LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO.

Los datos recolectados en las entrevistas fueron confirmando que existe un problema con la forma en que actualmente están diseñados los Indicadores de Desempeño del Programa presupuestario. En 29 entrevistas realizadas fue posible observar que la labor de protección y asistencia consular envuelve diversos elementos que deben tomarse en cuenta para construir Indicadores de Desempeño más apegados a la realidad operativa de los consulados.

Actualmente, los Indicadores de Desempeño miden únicamente el número de casos atendidos en cada Representación Consular y el porcentaje de los que se concluyen favorablemente. Los datos que alimentan la MIR provienen del SIPC. Sin embargo, no todos los Casos de Protección se registran en el sistema. De acuerdo a las entrevistas, los que se registran obligatoriamente en el SIPC implican un grado considerable de complejidad que incluye los siguientes elementos: el migrante llenó una solicitud de apoyo; se entrevistó al solicitante; se le brindó ayuda económica; el proceso implica diversas gestiones; o requiere de seguimiento a largo plazo.

Una vez que un Caso de Protección se registra en el sistema el tiempo que toma concluirlo varía de acuerdo a su naturaleza. Por lo tanto, el SIPC integra casos abiertos y cerrados; es decir vigentes o concluidos favorable o desfavorablemente.

Sin embargo, la labor de protección y asistencia consular va más allá de los casos atendidos o el porcentaje de concluidos, por el contrario existen diversos elementos que son de gran relevancia para evaluar el desempeño de las Representaciones Consulares. El primero de ellos es el factor tiempo, dependiendo de su naturaleza, entre más tiempo lleve concluir un caso se requiere una mayor cantidad de gestiones internas y externas:

Decir un número de un caso se escucha muy fácil, o sea fue un caso pero no, un caso implica muchísimo, muchísimo, por ejemplo un caso civil que yo llevé desde que llegué durante varios meses, este caso ya venía desde antes de que yo estuviera en el Consulado, fue un muchacho, que fue atropellado aquí en la ciudad, el muchacho quedó discapacitado, entonces se lo tuvieron que llevar a México y le empezaron a dar una indemnización por las lesiones [...] fueron muchísimas gestiones, llamadas que se hacían de aquí a México, correos electrónicos entre nosotros, la abogada. Trabajábamos obviamente con la Delegación (de la SRE) en el Estado de Aguascalientes, fue muchísimo, muchísimo. Correos con personal de allá [...], a veces para agendar llamadas en las que pudiéramos estar como en una videoconferencia todas las partes, o sea ha sido mucho, mucho, y a lo mejor el caso en sí refleja nada más un solo número pero no dice todo lo que está detrás (Andrei Aranda González. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Por el contrario, en los Consulados de frontera “muchos casos por lo demás son muy rápidos, o sea son muy inmediatos de forma que difícilmente seguimos con un caso mucho tiempo” (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Un segundo elemento se relaciona con la cantidad de migrantes con los que interactúa el personal del Consulado, por ejemplo, “vas y ves a gente tanto en patrulla fronteriza, como en México, hablas con mucha gente y no toda esa gente metes realmente al sistema” (Vladimir Parra Rodríguez.

Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

En otros casos “cuando vamos y damos las pláticas a los centros comunitarios, cuando por teléfono resuelves dudas de la gente que te habla el fin de semana -que arrestaron a su novio, a su pareja y que lo van a deportar-” (Gabriela Barrón Martínez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleada Local). E inclusive “a los lugares a donde vamos como consulado móvil, siempre también hay varias personas que tienen preguntas” (Emilio Avalos Avalos. Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local). Los entrevistados manifestaron que muchos casos no son registrados en el sistema “yo digo que como un 30% o 40% de lo que haces” (Vladimir Parra Rodríguez. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Otro ejemplo son las llamadas telefónicas que se reciben en el Consulado sobre localización de personas:

Atiendes una llamada por teléfono es una localización muchas de las llamadas no te tomas el tiempo de registrar porque ahí mismo atiendes a la persona, te vas a los sistemas y empiezas a checar y llamar y ahí mismo estas atendiendo la persona entonces ya cuelgas y otra cosa y ya ese caso no lo diste de alta, entonces es como muchas veces no refleja lo que hacemos, hacemos mucho más de lo que proyectamos (Eusiel García Contreras. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Un tercer elemento se relaciona con la labor de asesoría que brinda el personal del Consulado a los migrantes y que no implica otorgar un apoyo económico al solicitante del servicio:

A veces son ayudas [...] que en realidad no van más allá de quizás una búsqueda en internet o una simple respuesta de aquí esta una lista de

abogados, entonces si yo me pusiera de levantar caso para todos esos casos que la verdad no tienen tanto mérito y que no hacen tanta diferencia estaría más aquí adentro de mi oficina que allá afuera atendiendo un caso que a lo mejor si necesite o tenga más mérito (Graciela Gutiérrez. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleada Local).

El apoyo se puede enfocar no tanto en cuestión económica sino a lo mejor el apoyo en información, en orientarlos con que se acerquen con funerarias que trabajen con nosotros que en vez de cobrarles 12 mil dólares, les van a cobrar 7 u 8, entonces eso ya también es un servicio, [...] les vamos a dar el apoyo de darles información, orientarlos, guiarlos, darles acceso a otros servicios que dan otras instituciones (Guillermo Marquez Ancona. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

Lo que pasa es que muchas veces a nosotros nos llega cualquier petición [...] incluso una duda sobre aspecto migratorio, muchas veces por estar nosotros metidos en otros casos, igual lo resolvemos y pudiera ser que se pase registrar dicho caso, entonces si eso fuera realmente en una realidad bonita, pues a la mejor todos los consulados creo yo pues tuvieran una cantidad que números bastante elevado. Entonces (el sistema) refleja un índice de casos a lo mejor un poquito más complejos (Héctor Corona Villa. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Ahora nosotros no podemos dar de alta todos los casos, o das de alta los casos o los atiendes, hay muchos casos que tú los atiendes vas al CAMDEP, vas al comedor, vas a migración, todo mundo se te acerca, te pregunta uno, te pregunta el otro, lo atiendes, lo comunicas, le consigues información, esos casos no los puedes dar de alta, porque o los atiendes o los das de alta (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Otros tipos de casos por ejemplo orientación, hay mucha gente, somos un consulado de frontera, realmente la gente quiere saber dónde están sus familiares y cómo les pueden depositar dinero, eso es el pan nuestro de todos los días (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Un cuarto elemento importante en la labor de asistencia consular es que el personal de los Consulados sirve de enlace para comunicar a los mexicanos que se encuentran en estado de vulnerabilidad con sus familiares. Este tipo de asistencia generalmente no se registra en el

sistema. En el caso del Consulado General en Sacramento, existen teléfonos celulares disponibles en el hospital *Shriners* para que los familiares de los pacientes puedan comunicarse a México. En el caso de los Consulados en frontera durante las entrevistas es común que el personal comunique a los migrantes detenidos o deportados con su familia, a través del teléfono celular de protección.

Un quinto elemento a considerar es que el personal de protección siempre está en constante movimiento “básicamente es lo mismo que todos hacemos, vamos a entrevistar a las personas que están del lado mexicano que recién fueron repatriadas”. De acuerdo a las entrevistas la labor en sí:

...nunca es lo mismo, siempre es total y absolutamente impredecible, es impredecible, por ejemplo, hace dos semanas un solo día yo creo que dimos como casi cerca de \$500 dólares solamente en documentación, o sea en pasaportes exclusivamente en pasaportes y desde esas dos semanas por ejemplo hace dos semanas que no hemos tenido ninguna ayuda para la obtención de documentos, otro es, por ejemplo, pues algunas veces podemos tener casos que vienen físicamente donde se les otorga ayuda de indigencia por alguna cuestión y una semana o algún día podemos tener 4, y dos semanas podemos no tener nada, entonces todo es como muy irregular (Nora Ramírez Cervantes. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

Cada día es un reto diferente al que te enfrentas, como comentamos aquí entre nosotros -no puedes planear tu día, porque cada día es diferente, tu dispones una cosa y cuando entras se te presenta otra realidad completamente diferente- (Gabriela Barrón Martínez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleada Local).

Finalmente, existen elementos externos que se relacionan con el área geográfica que atiende cada Consulado. Estos elementos pueden estar relacionados con factores políticos, desastres naturales, campañas informativas y con solicitudes de apoyo de otras Representaciones

Consulares. Por ejemplo, la aprobación de una ley anti-inmigrante, o en el caso de los consulados de frontera, la repatriación de los menores de circuito, quienes llegan a cruzar la frontera varias veces en un mes.

Quizá el elemento más importante a considerar en la construcción de los indicadores es que, en general, la principal preocupación de los entrevistados respecto al tema se relaciona con las múltiples gestiones que tienen que realizar para atender un solo caso. La mayoría de los entrevistados manifestaron que el diseño de los indicadores no refleja la complejidad de sus labores. Sobre todo en aquellos casos en los que por factores externos el caso concluye desfavorablemente, lo que puede demeritar todo el trabajo y el tiempo invertido por el personal del Consulado. Es decir para los actores resulta más importante medir el desempeño en términos de omisión es decir:

Yo creo que lo desfavorable es no actuar en materia de protección [...]. Yo no necesariamente diría que todo tiene que ser resuelto a favor de lo que uno desea o de lo que uno quiere, pero lo que no es aceptable es que no haya una respuesta, definitivamente tenemos que estar como miembros del servicio exterior y eso es muy claro, no lo dice muy claramente la Ley del Servicio Exterior, defendiendo los intereses del país y los intereses de los mexicanos en el exterior, entonces eso significa que pues ni modo el cónsul de protección pues tendrá que tener su teléfono las 24 horas disponible para situaciones genuinas de protección y el jefe inmediato tendrá que estar informado las 24 horas del día, según la situación que amerite la intervención del jefe inmediato y del titular también (Víctor Arriaga Weiss. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM).

Como se pudo observar en el presente capítulo las decisiones sobre el presupuesto en los Consulados de México en EUA aún no están relacionadas con la información sobre el desempeño. Esto posiblemente obedece a que del año 2007 al 2012, el SED se implementó de forma gradual con objeto de que se adopte como una práctica común en la APF y se arraigue la cultura de la evaluación del desempeño entre los servidores públicos. Por ende el sistema continúa en un proceso de mejora, sin embargo, de acuerdo a Walter Lepore (Arellano, 2010), el



SED y sus componentes corren el riesgo de convertirse en un instrumento de gestión altamente costoso que genera información poco útil para la asignación de recursos.

Lo anterior pone en relieve la importancia del objetivo de la presente investigación de determinar los factores que inciden en la toma de decisiones sobre gestión pública y sobre el ejercicio del presupuesto de los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento. Para brindar nuevos elementos que permitan evaluar la administración del presupuesto en las Representaciones Consulares de México en los Estados Unidos de América.

### **Capítulo 3**

#### **La Estructura Formal de la Secretaría de Relaciones Exteriores**

En el presente capítulo se describen las características de las instituciones consulares para comprender su funcionamiento. En esta parte de la investigación se utilizó el razonamiento sistémico del método de Michel Crozier, mediante el cual las características de la Estructura Formal permiten identificar las zonas de incertidumbre; que posiblemente orientan la toma de decisiones sobre gestión pública y sobre la administración del presupuesto.

En el razonamiento sistémico se analiza la normatividad de las instituciones para ubicar el contexto legal tanto nacional como internacional, en el que se desarrolla la implementación de los programas y políticas de protección a migrantes. Asimismo, este análisis brinda una fotografía de la estructura de los Consulados que permite identificar a los actores y sus funciones, así como describir los canales de comunicación mediante los cuales fluye la información que sirve de base para la toma de decisiones. Además, brinda un panorama de las reglas mediante las cuales se implementan los programas. Para finalmente, mostrar los límites que imponen las normas a cada uno de los actores, las cuales inciden en su desempeño.

Esta parte del análisis permite comprender los efectos no deseados que genera el diseño institucional. Asimismo, aporta elementos para comprender las relaciones de cooperación e interdependencia que surgen al interior de los Consulados. Los datos que se presentan a continuación se contrastarán en el Capítulo 5 con los datos recolectados durante la observación del funcionamiento real de los Consulados.

### 3.1. El contexto legal en el que se desarrolla la labor de protección y asistencia consular.

En el primer capítulo fue posible observar que las reformas a la Administración Pública basadas en las doctrinas de la NGP se llevan a cabo de forma heterogénea alrededor del mundo. Por lo que el análisis de estas reformas depende mucho del contexto particular de cada país. Particularmente, los estudios sobre las transformaciones al proceso presupuestario han demostrado que el contexto específico de las instituciones y la estructura legal de las mismas inciden en la forma en que se han adoptado los cambios. En el caso de las reformas al presupuesto que se destina a la labor de protección y asistencia consular en México el contexto nacional e internacional son de gran relevancia.

#### 3.1.1. El contexto legal nacional.

El contexto nacional es útil para poner de manifiesto la importancia de la labor que realizan las Representaciones Consulares. Especialmente se busca destacar la relevancia que tiene la protección y asistencia consular como función de gobierno.

En México el poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de la República. Entre las funciones del Presidente se encuentran las de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como las de nombrar<sup>10</sup> y remover a los Embajadores y Cónsules Generales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917: Artículo 80 y 89).

A su vez, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado fueron creadas para el despacho de

---

<sup>10</sup> Con aprobación del Senado.

los asuntos encomendados al Poder Ejecutivo. A la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde, entre otras funciones, dirigir el Servicio Exterior e impartir protección a los mexicanos en el exterior (Reglamento Interior de la SRE, 2013: Artículo 2 y 22). Al frente de la SRE está un Secretario del despacho facultado para ejecutar la política exterior; para autorizar la apertura y cierre de las Representaciones de México en el mundo; acordar los nombramientos del personal del SEM, así como sus traslados; y aprobar los programas de trabajo de la Secretaría y el proyecto de presupuesto de egresos (Reglamento Interior de la SRE, 2013: Artículo7).

El Secretario de Relaciones Exteriores, para el desahogo de los asuntos relacionados con la protección de los mexicanos en el exterior, se auxilia de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, cuyas principales funciones se explican en la Tabla 18.

**Tabla 18 Principales atribuciones de la DGPME**

<b>PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA DGPME</b>
Recabar, analizar y sistematizar la información que permita el diseño de políticas de protección y su instrumentación
Supervisar el desarrollo de la protección
Elaborar programas de protección y, en su caso, ordenar, revisar y aprobar los que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior, así como supervisar su buen desarrollo y cumplimiento
Coordinar con la Dirección General de Tecnologías de Información e Innovación, la correcta administración de los sistemas de cómputo desarrollados para la protección consular y para el análisis del fenómeno migratorio, a fin de facilitar la generación de información y estadísticas en la materia
Instrumentar acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección
Diseñar y establecer políticas de protección preventiva que tengan como objetivo la diseminación de información útil para la salvaguarda de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior
Fungir como enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, respecto a los mexicanos repatriados.
Proponer la apertura, cierre, o redefinición de las oficinas consulares de México en el exterior
Participar en la preparación de evaluaciones relacionadas con la organización interna de las misiones diplomáticas y Representaciones Consulares en la región de América del Norte, para atender sus necesidades y requerimientos en materia de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia | (Reglamento Interior de la SRE, 2013:Artículo 22).

### 3.1.2. El contexto legal internacional.

En el contexto internacional se resaltan las implicaciones que conlleva la labor de protección y asistencia consular. Sobre todo en el ámbito de derecho internacional y de relaciones bilaterales. Este punto es importante, ya que como se observará más adelante, aumenta la pertinencia de las fuentes de poder y otorga mayor relevancia al control de ciertas zonas de incertidumbre.

Las relaciones consulares entre dos Estados se rigen por instrumentos jurídicos de carácter internacional como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Esta convención regula las funciones, privilegios e inmunidades tanto de los Consulados, como de sus funcionarios.

De acuerdo a la Ley del Servicio Exterior Mexicano una Oficina Consular es “la representación del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país” (Ley del SEM, 2012: Artículo 1Bis). Las oficinas consulares realizan de forma permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación consular a mexicanos y extranjeros, entre otras (Ley del SEM, 2012: Artículo 1Bis).

De acuerdo a la Ley del SEM, las Oficinas Consulares se clasifican -de acuerdo a su importancia y ámbito de circunscripción- en Sección Consular, Consulado General, Consulado y Agencia Consular. Asimismo, todas dependen administrativamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Ley del SEM, 2012).

Las funciones de protección y asistencia consular que realizan los Consulados tienen su origen normativo en el Artículo 5 de la Convención

de Viena sobre Relaciones Consulares. La función principal de los Consulados es proteger los intereses de los nacionales del Estado que envía y prestarles ayuda y asistencia (Convención de Viena sobre Relaciones Consulares , 1963).

Para llevar a cabo las funciones consulares el Artículo 36 de la Convención de Viena establece el derecho que tienen los nacionales del Estado que envía de comunicarse con su Cónsul y de presentarse en su oficina consular. Asimismo, faculta a los Cónsules para comunicarse con sus connacionales y visitarlos, así como para dirigirse a las autoridades del Estado receptor.

**Ilustración 6 Artículo 36 - Notificación y Acceso Consular**

Artículo 36  
COMUNICACION CON LOS NACIONALES DEL ESTADO QUE ENVIA

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:
  - a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;
  - b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;
  - c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.
2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.

Fuente: Elaboración propia | Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

### 3.1.3. La jurisdicción.

El ejercicio de las funciones consulares solo puede llevarse a cabo dentro de la circunscripción consular, definida por la Convención como “el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares” (Convención de Viena sobre Relaciones Consulares , 1963). Cabe destacar que en el análisis de la información recolectada en el trabajo de campo se pudo observar que el espacio geográfico es un elemento importante en el ejercicio de las funciones de protección y asistencia consular. Por lo que en el Anexo IV se muestra el mapa de las 50 Representaciones Consulares en EUA.

#### a) La circunscripción del Consulado General de México en Nogales.

El edificio del Consulado se encuentra ubicado en el número 135 de la calle W Cardwell en Nogales, Arizona, y en esa sede se brinda servicio a la población mexicana que reside en la circunscripción consular o que cruza a EUA de forma indocumentada por la frontera Sonora – Arizona. La circunscripción abarca en el Estado de Arizona el Condado completo de Santa Cruz con el cruce fronterizo de El Sásabe, así como la ciudad de Green Valley en el Condado de Pima, tal como se muestra en el Anexo V.

#### b) La circunscripción del Consulado General de México en Dallas, Texas.

El edificio del Consulado se encuentra ubicado en el número 1210 de la calle River Bend en Dallas, Texas, y en esa sede se brindan servicios a la población mexicana que reside en la circunscripción consular, la cual abarca 121 condados del Estado de Texas, tal como se muestra en el Anexo VII.

- c) La circunscripción del Consulado General de México en Sacramento, California.

El edificio del Consulado se encuentra ubicado en el número 2093 de la calle Arena Boulevard en Sacramento, California, y en esa sede se brinda servicio a la población mexicana que reside en la circunscripción consular, la cual abarca 24 condados del Estado de California, tal como se muestra en el Anexo IX.

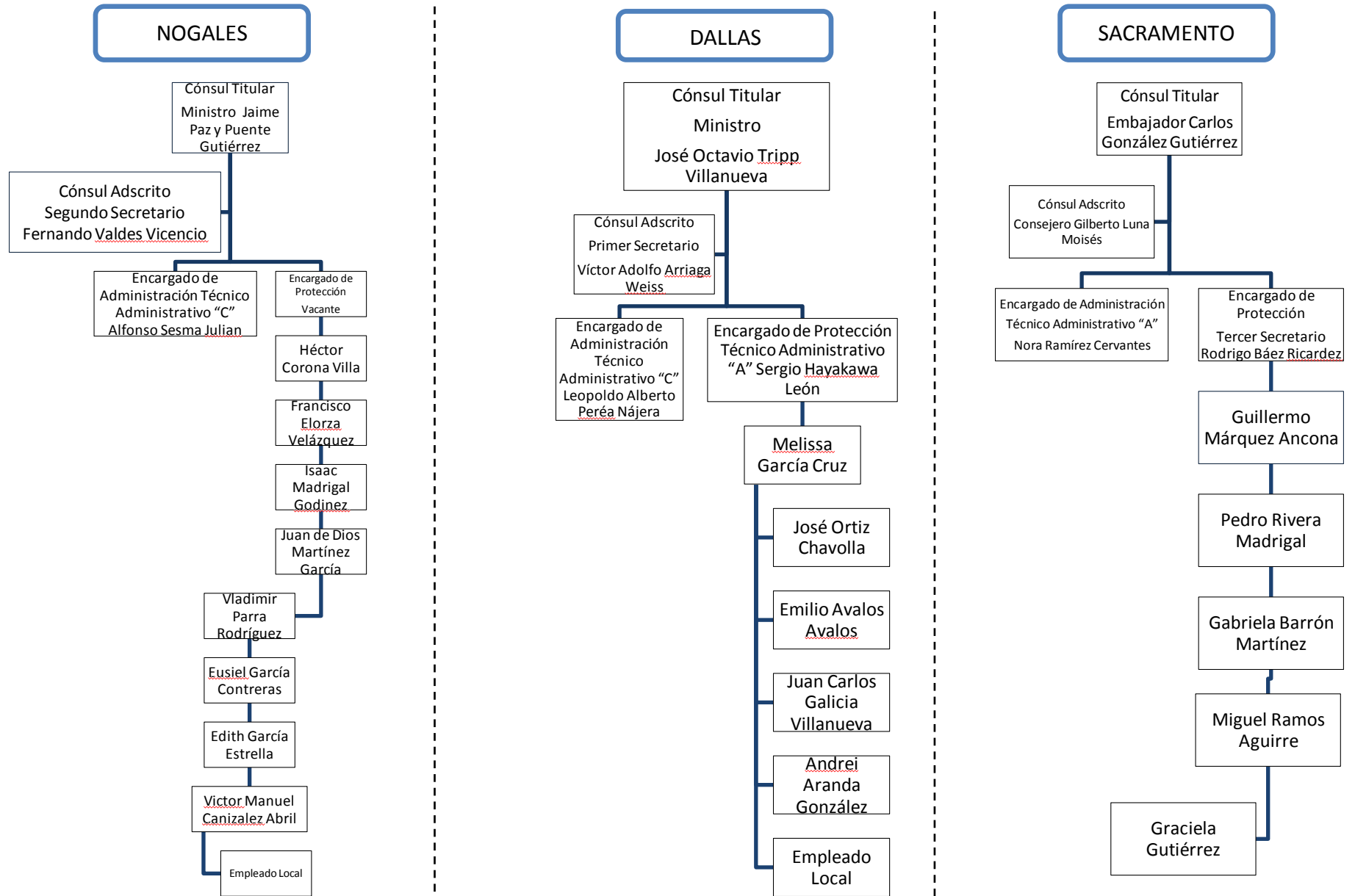
### 3.2. Identificación de los Actores.

Por otro parte, el razonamiento sistémico también permite observar la importancia de la estructura en el desarrollo de las labores de gestión pública. Asimismo, muestra el diagnóstico de las principales características de la institución, a través de la identificación de los actores; de la descripción de sus funciones; de observar los canales de comunicación que establece la norma; y de la identificación de los mecanismos de delegación de atribuciones.

Para llevar a cabo sus funciones las Representaciones Consulares cuentan con una Plantilla de Personal que se integra por personal del Servicio Exterior Mexicano y por personal contratado localmente. La Ilustración 7 muestra el organigrama de los Consulados Generales de México en Dallas, Nogales y Sacramento.



Ilustración 7 Organigrama de las Representaciones consulares en Dallas, Nogales y Sacramento.



Fuente: Elaboración Propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGSERH | Oficio UDE-4305/2013 de fecha 15 de agosto de 2013. |Observación participante

### 3.2.1. El Servicio Exterior Mexicano.

El Servicio Exterior Mexicano “es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, conforme a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República” (Ley del SEM, 2012: Artículo 1). El SEM depende del Ejecutivo Federal y su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Ley del SEM, 2012: Artículo 1 y 3).

Asimismo, el Servicio Exterior se divide en las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa. La rama diplomático-consular consta de siete rangos que van del rango de Agregado Administrativo al de Embajador. La rama técnico-administrativa se integra por siete rangos que van del rango de Técnico-Administrativo "C" al de Coordinador Administrativo.

### 3.2.2. Los empleados contratados localmente.

El Artículo 27 del Reglamento de la Ley del SEM, señala que los titulares de los Consulados pueden contratar empleados localmente, previa autorización de la Secretaría, siempre y cuando estén contemplados en la plantilla autorizada. La contratación de este personal será bajo el régimen de prestación de servicios por honorarios y por tiempo determinado. Los contratos no pueden exceder del 31 de diciembre de cada año, pero pueden renovarse a recomendación del titular de la representación, si la calidad de los servicios prestados y las necesidades de personal así lo ameritan. El personal contratado en estos términos no es considerado, bajo ninguna circunstancia, miembro del Servicio Exterior o trabajador de la Secretaría (Reglamento de la Ley del SEM, 2012).

Actualmente, los empleados locales son denominados por la Secretaría de Relaciones Exteriores “Prestadores de Servicios en Estados Unidos de América”. Estos prestadores de servicio laboran en los Consulados de México bajo un “Contrato de Prestación de Servicios Profesionales Independientes”. El contrato se celebra entre los Consulados, representados por el Cónsul Titular y el prestador de servicios (SRE, 2013c).

## LAS FUNCIONES DE LOS ACTORES

La plantilla de personal de las Representaciones consulares se integra por el personal del SEM y por el personal contratado localmente. Las funciones del personal del SEM están establecidas en la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, así como en las Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior. Sin embargo, las funciones de cada empleado local las define la Representación Consular al momento de la contratación, por lo que únicamente están reguladas, de manera general, por el contrato de prestación de servicios. Este es un vacío que deja la norma que permite el desarrollo de zonas de incertidumbre que se convierten en fuentes de poder para los actores.

De forma general, el Artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que:

Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán *asistencia y protección consular* y, de ser el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la *protección diplomática* (Reglamento de la Ley del SEM, 2012).

De forma específica, el Artículo 44 de la Ley del SEM señala que le corresponde a los Cónsules Titulares: proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional. Esta función incrementa la pertinencia del control de las zonas de incertidumbre en los Departamentos de Protección, en la medida en que el control de la fuente de poder incide en el ejercicio de las funciones de los Cónsules Titulares.

Como se puede observar las principales atribuciones del personal del SEM son las de brindar protección y asistencia consular. Las Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior, definen protección consular como:

El conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realizan los funcionarios de las Representaciones en el exterior para salvaguardar, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país, los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero y atender sus demandas (SRE, 2011c:5).

Por lo que se refiere al concepto de Asistencia Consular, es un concepto estrechamente ligado al de protección y deriva de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, definido como:

El conjunto de funciones, de naturaleza y alcance bastante diferentes, que el Cónsul desarrolla en favor de sus connacionales para facilitarles su permanencia en el territorio del Estado receptor, dirigiéndose para este fin, si fuera necesario, a las autoridades locales sin manifestarse en forma de reclamación (SRE, 2011c:11).

De acuerdo al artículo 65 del Reglamento de la Ley del SEM, la asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras. Para estos efectos los miembros del Servicio Exterior deberán:

I.- Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia

con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al estado extranjero en donde se encuentren;

II.- Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, a través de los abogados consultores de las representaciones;

III.- Visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia; y,

IV.- Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses (Reglamento de la Ley del SEM, 2012:Artículo 65).

Las funciones de protección y asistencia consular también son reguladas por las Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior. En estas normas es posible observar las funciones de implementación de los Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular que les corresponden a los Cónsules Titulares, a los Encargados del Departamento de Administración y a los Encargados del Departamento de Protección, tal como se muestra en la Tabla 19.

**Tabla 19 Responsabilidades del personal del SEM en la implementación del Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular.**

<b>Responsabilidades del Cónsul Titular</b>	<b>Responsabilidades del Encargado de Protección</b>	<b>Responsabilidades del Encargado de Administración</b>	<b>Responsabilidades de DGPOP</b>
<p>Supervisar que los apoyos de los programas de protección se otorguen de conformidad con lo dispuesto en las presentes normas.</p> <p>Autorizar el otorgamiento de ayudas en efectivo en aquellos programas que así lo establezcan, y</p> <p>Revisar y remitir a la DGPME el “Reporte mensual de gasto”, dentro de los primeros 7 días hábiles del mes siguiente al que se deba reportar.</p>	<p>Otorgar los apoyos de los programas de protección conforme a lo dispuesto en las presentes normas.</p> <p>Integrar los expedientes de los casos de asistencia y/o protección consular atendidos, con la documentación que establece cada programa de protección referido en las presentes normas.</p> <p>Gestionar oportunamente la autorización de la DGPME respecto de los montos de ayuda que rebasen los máximos previstos para cada programa de protección.</p> <p>Proporcionar al encargado de los asuntos administrativos de la Representación, la documentación necesaria para gestionar y comprobar las erogaciones por las ayudas que establecen los programas de protección, incluida la impresión de la Cédula Única del SIPC en la que se refleje el monto en dólares estadounidenses.</p> <p>Registrar oportunamente en el expediente correspondiente del SIPC todas las erogaciones que se realicen con motivo del otorgamiento de apoyos económicos en casos de asistencia y/o protección consular.</p>	<p>Registrar en el SIGEPP los gastos que se efectúen para dar cumplimiento a los objetivos de los programas de protección consular.</p> <p>Integrar en los reportes mensuales de gasto que son enviados a la DGPOP, la documentación comprobatoria de las erogaciones.</p> <p>Elaborar el “Reporte mensual de gasto” conforme al formato correspondiente y de acuerdo a la información proporcionada por el Encargado de protección.</p>	<p>Vigilar que las Representaciones incluyan en sus reportes mensuales de gasto, la documentación comprobatoria de las erogaciones efectuadas.</p>

Fuente: Elaboración propia | (SRE, 2011c).

## LOS CANALES DE COMUNICACIÓN Y EL ACCESO A LAS FUENTES DE INFORMACIÓN.

De acuerdo al razonamiento sistémico del método de análisis de Crozier y Friedberg, las instituciones “establecen los canales de comunicación entre sus miembros y definen las posibilidades de acceso de unos y otros a la información que necesitan para sus respectivas (funciones)” (Crozier & Friedberg, 1977:67). En las Representaciones consulares, la normatividad establece que el personal del SEM es el encargado de mantener los canales de comunicación con la SRE y al mismo tiempo también le brinda al personal del SEM la posibilidad de definir los canales de comunicación al interior del Consulado.

Es decir el artículo 44 de la Ley del SEM establece que corresponde a los Cónsules Titulares mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial. A su vez el artículo 24 del Reglamento de la Ley del SEM señala que el Cónsul Titular es el encargado de elaborar el Manual Interno de Organización, el cual determina la distribución del trabajo por áreas dentro del Consulado (Ley del SEM, 2012). Cabe destacar que los empleados locales no figuran en los Manuales de Organización oficiales de las tres Representaciones Consulares.

Por otra parte, el Artículo 44 de la Ley del SEM establece que los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de sus facultades, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. Para tal efecto, inmediatamente después del titular del Consulado hay un cónsul adscrito, puesto que desempeña un miembro del Servicio Exterior, quien cubre las ausencias temporales de los titulares de las Representaciones Consulares (Ley del

SEM, 2012). El siguiente puesto en el organigrama le pertenece a los Encargados de los Departamentos de Protección y Administración.

Las tres premisas anteriores muestran que la comunicación en las Representaciones Consulares es vertical. En primer lugar, se observa que generalmente el personal del SEM es el encargado de establecer comunicación con la SRE, tanto para reportar los Casos de Protección, como para gestionar las autorizaciones de ejercicio de recursos. En segundo lugar, la distribución de funciones por área les permite a los Cónsules Titulares delegar las funciones de implementación del Pp de Protección y Asistencia Consular a los Encargados de Protección y Administración. Finalmente, la delegación de funciones permite a los Titulares apoyarse en los Cónsules Adscritos para el desempeño de sus labores.

Los datos recolectados muestran que los empleados locales se encuentran al final de la estructura. La comunicación del empleado local es principalmente con el Encargado del Departamento de Protección, quien es su superior inmediato. Asimismo, también tienen comunicación con el Encargado de Administración para la gestión de recursos.

Sin embargo, la comunicación con el Cónsul Adscrito y con el Cónsul Titular es completamente limitada. Como se observó en campo esta comunicación depende del estilo de trabajo de cada Cónsul Titular.

Por lo que se refiere a la comunicación con los decisores centrales en la SRE, a nivel de Directores Generales, la comunicación es limitada para los empleados locales. Esta comunicación vertical que caracteriza a las Representaciones consulares crea un efecto no deseado al limitar el flujo de información de los empleados locales a los tomadores de decisiones a nivel central.



Respecto al acceso a la información que proviene de la SRE la normatividad le otorga el control al personal del SEM. El Artículo 62 del Reglamento de la Ley del SEM establece que los miembros del Servicio Exterior tendrán la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que conserven bajo su cuidado o a la cual tengan acceso. Además de ser responsables de la valija diplomática (Reglamento de la Ley del SEM, 2012: Artículo 63).

### 3.3. Las reglas que rigen el funcionamiento oficial de la institución.

De acuerdo a Crozier y Friedberg (1977) las reglas que rigen el funcionamiento oficial de la institución delimitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder. Las siguientes reglas delimitan el campo de juego, establecen las relaciones de poder y definen las negociaciones alrededor de la norma. Además de generar relaciones de cooperación e interdependencia entre el personal del SEM y el personal local.

#### LAS LIMITACIONES QUE IMPONE LA NORMA A LOS ACTORES.

En el método de Crozier, un elemento importante en el análisis es identificar los elementos que limitan el comportamiento de los actores. En el presente apartado el objetivo es observar qué elementos de la normatividad inciden en el comportamiento de los actores y en su desempeño al interior de las instituciones.

Los datos permiten inferir que los límites de los empleados locales están relacionados con el tipo de contrato laboral, con la temporalidad del mismo y con los mecanismos de renovación de contrato. En cambio los límites del personal del SEM se relacionan con el Programa de rotación, con las evaluaciones del personal del SEM y con los mecanismos de

ascenso. La Tabla 20 muestra los límites que inciden en el comportamiento de los actores que integran la plantilla de personal.

**Tabla 20 Límites del personal del SEM y de los empleados locales.**

<b>LÍMITES DEL PERSONAL DEL SEM Y DE LOS EMPLEADOS LOCALES.</b>	
Empleados Locales	El sueldo que reciben es pago por honorarios y no podrá variar durante la vigencia del Contrato
	La vigencia del contrato laboral es anual e invariablemente termina el 31 de diciembre
	Las compensaciones por trabajo en fin de semana no forman parte de los honorarios pactados, ni es considerada como prestación adicional.
	No hay responsabilidad del Consulado de renovar el contrato o prorrogarlo al término de su vigencia.
	El contrato se puede dar por terminado anticipadamente a solicitud de alguna de las partes o por acuerdo de ambas.
	Los prestadores de servicios no deben ostentarse como funcionarios o personal del Consulado
	El Consulado acepta la competencia de las autoridades locales para resolver algún conflicto o controversia suscitado con motivo de la interpretación o aplicación del contrato. Sin embargo, no renuncia a sus inmunidades diplomáticas.
Personal del SEM	El personal del SEM se debe ajustar a una rotación programada. Sin embargo, pueden ser trasladados fuera del calendario de rotaciones. Y el personal que se niegue a cumplir una orden de traslado causará baja del Servicio Exterior. El personal de la rama diplomático-consular no debe permanecer menos de dos años, ni más de seis en una misma adscripción en el exterior. Los miembros de la rama técnico-administrativa podrán permanecer en una misma adscripción un máximo de ocho años. Cuando a un miembro del Servicio Exterior se le notifique una orden de traslado deberá viajar por la vía más rápida y tomará posesión de su nuevo puesto dentro de un plazo de 60 días naturales. Los miembros del SEM pueden ser adscritos a ciudades denominadas por la Ley del SEM como de vida difícil, en las cuales existen conflictos armados, insalubridad, o un régimen de intolerancia o discriminación, entre otros factores. La estancia en estas adscripciones no puede ser mayor a 2 años.
	Los concursos de ascenso para el personal del SEM contemplan la revisión del expediente de los aspirantes, el cual incluye méritos y eficiencia demostrados en los cargos desempeñados.
	El expediente de los miembros del SEM se evalúa por puntaje, cuyo valor máximo es de 50 puntos, de los cuales solo 10 corresponden a los informes de desempeño.
	La Comisión de Personal evalúa cada cinco años al personal del SEM, a través de la revisión de logros, faltas, quejas, sanciones, e irregularidades. Y una evaluación insatisfactoria causa baja definitiva del Servicio Exterior.
	Cada año en el mes de junio, los Cónsules Titulares informan a la SRE sobre las aptitudes, comportamiento y diligencia.
	Para poder ascender a rango de Consejero el aspirante debe haber estado asignado a un Consulado por un periodo mínimo de 2 años.
	Los miembros tienen prohibido intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados y desempeñar gestiones consulares sin autorización.

Fuente: Elaboración propia | (Ley del SEM, 2012) | (Reglamento de la Ley del SEM, 2012) | Oficio UDE-4477/2013 de fecha 13 de agosto de 2013.

## MECANISMOS DE SANCIÓN Y RECOMPENSA.

La estructura concede a algunos miembros una autoridad legítima sobre otros a través de poderes específicos de sanción o recompensa. Asimismo, estos mecanismos de sanción y recompensa también orientan el comportamiento de los actores al interior de las instituciones. El análisis de estos mecanismos permite comprender la forma en que éstos inciden en el control de las zonas de incertidumbre y en el desempeño de los actores.

La Tabla 21 muestra los mecanismos de sanción y recompensa de los empleados locales. Como se puede observar los mecanismos de recompensa de los empleados locales son extremadamente limitados en comparación con los mecanismos de recompensa que la Ley del SEM brinda al personal del Servicio Exterior y que se detallan en la Tabla 22. Por el contrario, aparentemente, los mecanismos de sanción del personal del SEM, que se detallan en la Tabla 23, son de mayor alcance en comparación con los mecanismos de sanción de los empleados locales.

Un elemento importante que surge de la comparación de los mecanismos de sanción es que en el caso de los empleados locales es el personal del SEM el encargado de aplicar las sanciones. En cambio la aplicación de la mayoría de las sanciones del personal del Servicio Exterior depende de las instituciones a nivel central en México.

Tabla 21 Mecanismos de Sanción y Recompensa del personal local.

<b>Causas de Sanción</b>	Rescindir el contrato por:
	Prestar sus servicios en estado de ebriedad o bajo influencia de algún narcótico.
	Por no dar seguimiento las recomendaciones del Consulado sobre el trabajo del prestador de servicios
	Por no presentarse a prestar sus servicios durante 5 días en el lapso de un mes
	Cuando su actitud sea contraria a los intereses del Consulado. Por acciones u omisiones.
	Por ostentarse en la localidad como funcionario o personal del Consulado cuando no esté ejerciendo sus labores.
<b>Mecanismos de Recompensa</b>	La cláusula segunda del contrato establece como mecanismo de recompensa el pago de una compensación cuando por necesidades de la representación se requiera de los servicios del empleado local durante los fines de semana. Sin embargo, el pago de esta compensación está sujeto a previa aprobación que reciba la Representación [de la Secretaría de Relaciones Exteriores].
	Seguro de Vida y Gastos Médicos (el cual no incluye a sus dependientes económicos)
	Recibir trato amable y respetuoso
	en el mes de diciembre una gratificación anual
	Liberación de sus obligaciones por un lapso de un mes
	Las prestadoras en estado de gravidez cuentan con tres meses de liberación de servicios.

Fuente: Elaboración propia | Solicitud de información IFAI | SRE| DGSERH | Oficio UDE-4477/2013 de fecha 13 de agosto de 2013.

**Tabla 22 Mecanismos de recompensa personal del SEM.**

Programa de Rotación	En el Programa de Rotación deben tomarse en cuenta las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal del Servicio Exterior.
	En caso de rotación, la SRE cubre los gastos de transporte e instalación, incluyendo a su cónyuge y familiares dependientes económicos, así como gastos de empaque, transporte y seguro de menaje de casa familiar. Cuando se trate de traslados a México el personal del SEM puede importar a México un vehículo, libre de impuestos aduanales y derechos de importación.
	Pago de gastos de instalación equivalente a un mes y mes y medio de sueldo.
	Los miembros del SEM pueden ocupar un puesto en la Secretaría o en el exterior.
	Ayuda de renta
Capacitación	Oportunidades de capacitación y preparación académica para los miembros del Servicio Exterior.
Derechos y Prestaciones en México	Cuentan con los derechos y prestaciones que señala la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales.
Ascenso y derecho de antigüedad	Tienen asegurado su lugar en el escalafón, acumulan antigüedad y pueden ascender de rango.
	El examen de media carrera se puede presentar en tres ocasiones, o en su defecto en dos y el personal del SEM tiene la opción de no presentar el tercer examen y permanecer sin ascensos hasta su jubilación.
Beneficios para familiares directos	Los hijos nacidos en el extranjero se consideran nacidos en México.
	Ayuda para el pago de la educación de los hijos menores de edad.
Vacaciones	Los miembros del SEM cuentan con 30 días de vacaciones al año, pudiendo acumular hasta 60 días continuos. Y cubre a los miembros del Servicio Exterior y sus dependientes, cada dos años, el importe de sus pasajes del lugar de su adscripción a México y de regreso. En los casos de adscripciones de condiciones de vida difícil, esta prestación puede otorgarse cada doce meses.
	En las adscripciones de vida difícil, los miembros del Servicio Exterior cuentan con dos salidas al año, que no se cuentan como vacaciones ni como licencias económicas.
	En caso de emergencia el titular de la Representación Consular puede conceder hasta 15 días con goce de sueldo dando aviso a la SRE, que se deducen del periodo vacacional
Seguro de Gastos Médicos y Licencias	Licencia médica hasta por dos meses con goce íntegro de sueldo, dos más con medio sueldo y dos más sin sueldo.
	En caso de embarazo las mujeres cuentan con tres meses de licencia económica con goce íntegro de sueldo.
	Seguro de gastos médicos para el personal del SEM y sus dependientes económicos.
Incentivos positivos	Los funcionarios con actuaciones sobresalientes en caso de guerra, amenazas graves colectivas, por circunstancias naturales y otros casos similares, pueden obtener una nota laudatoria emitida por el Secretario y un posible estímulo económico.

Fuente: Elaboración propia | (Ley del SEM, 2012) y (Reglamento de la Ley del SEM, 2012)

Tabla 23 Mecanismos de Sanción para el Personal del SEM

Legislación	Sanciones	Motivos	Órgano que impone la sanción
<b>Artículo 45 de la Ley del SEM</b>	Amonestaciones y apercibimientos	Se integran al expediente del personal SEM	Cónsules Titulares
<b>Artículo 53Bis de la Ley del SEM</b>	Separación del SEM	Las dos causas más importantes de separación del SEM son por: 1. Reprobar el examen de media carrera (el cual se puede presentar hasta en tres ocasiones). 2. Recibir una evaluación insatisfactoria	Comisión de Personal y el Secretario de Relaciones Exteriores
<b>Sanciones administrativas Artículo 57</b>	Suspensión Destitución Sanción económica	1. Abandonar el empleo, por más de tres días consecutivos sin causa justificada. 2. Violar las obligaciones de los miembros del SEM. 3. Actuar con deslealtad al país a sus instituciones. 4. Violar el deber del sigilo profesional. 5. Incurrir en morosidad, descuido manifiesto o ineptitud comprobada en el desempeño de sus obligaciones oficiales. 6. Hacer uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, correos diplomáticos, recursos financieros y materiales, así como las inmunidades y privilegios inherentes al cargo. 7. Desobedecer las instrucciones de la Secretaría o del jefe superior.	Comisión de Personal y el Secretario de Relaciones Exteriores  Las de los cónsules generales se sometan ante el Presidente de la República Mexicana.
<b>Faltas Administrativas Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Artículo 13</b>	1. Amonestación privada o pública. 2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año. 3. Destitución del puesto. 4. Sanción económica. 5. Inhabilitación temporal de tres meses a un año de inhabilitación. 6. Inhabilitación de un año cuando implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios 7. Inhabilitación de un año hasta diez años cuando el acto u omisión implique beneficio, lucro o cause daños y perjuicios. 8. Inhabilitación de diez a veinte años si el daño excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual.	Incumplir las obligaciones que establece el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Contraloría Interna

Fuente: Elaboración propia | (Ley del SEM, 2012) | (Reglamento de la Ley del SEM, 2012) | (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2012)

## MECANISMOS DE NEGOCIACIÓN ALREDEDOR DE LA NORMA.

De acuerdo a Robert A. Dahl (Citado en Crozier & Friedberg, 1977:55) el poder implica siempre la posibilidad para algunos individuos o grupos de actuar sobre otros, es una relación y solo se manifiesta mediante el inicio de una relación de intercambio, por lo tanto de negociación. A través del método de Crozier es posible observar la forma en que el desarrollo de las tareas de gestión pública depende de las relaciones de poder entre los actores al interior de las instituciones de gobierno. Asimismo, se puede observar que generalmente las relaciones de cooperación e interdependencia giran alrededor de la negociación de la norma.

Esta negociación y la relación de interdependencia y cooperación son de gran relevancia en las actividades del Administrador Público. En el caso de los Cónsules de Protección, para que el Departamento funcione bien es necesario que los empleados locales realicen actividades fuera de su horario de trabajo, fuera de la sede consular, e incluso algunas de las actividades van más allá de lo que establece la normatividad.

En el análisis del Contrato de Prestación de Servicios de los empleados locales se pueden identificar tres puntos alrededor de los cuales, ambas partes, pueden negociar para lograr el desarrollo de las actividades de protección. El primero es el horario de trabajo de los empleados locales, el cual es de lunes a viernes, –generalmente- de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.; el segundo son las fechas de los periodos vacacionales; y el tercero es la participación de los empleados locales en todos aquellos servicios que tenga encomendados el Consulado, tales como Consulados Móviles, las Guardias de Protección, entre otros.

## PROCEDIMIENTOS REGULARES.

El funcionamiento de los Consulados en cuanto a la implementación de los Programas Presupuestarios de Protección y Asistencia Consular se rige por las Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior (SRE, 2011c). Estas normas establecen procedimientos para cada uno de los siete programas de protección.

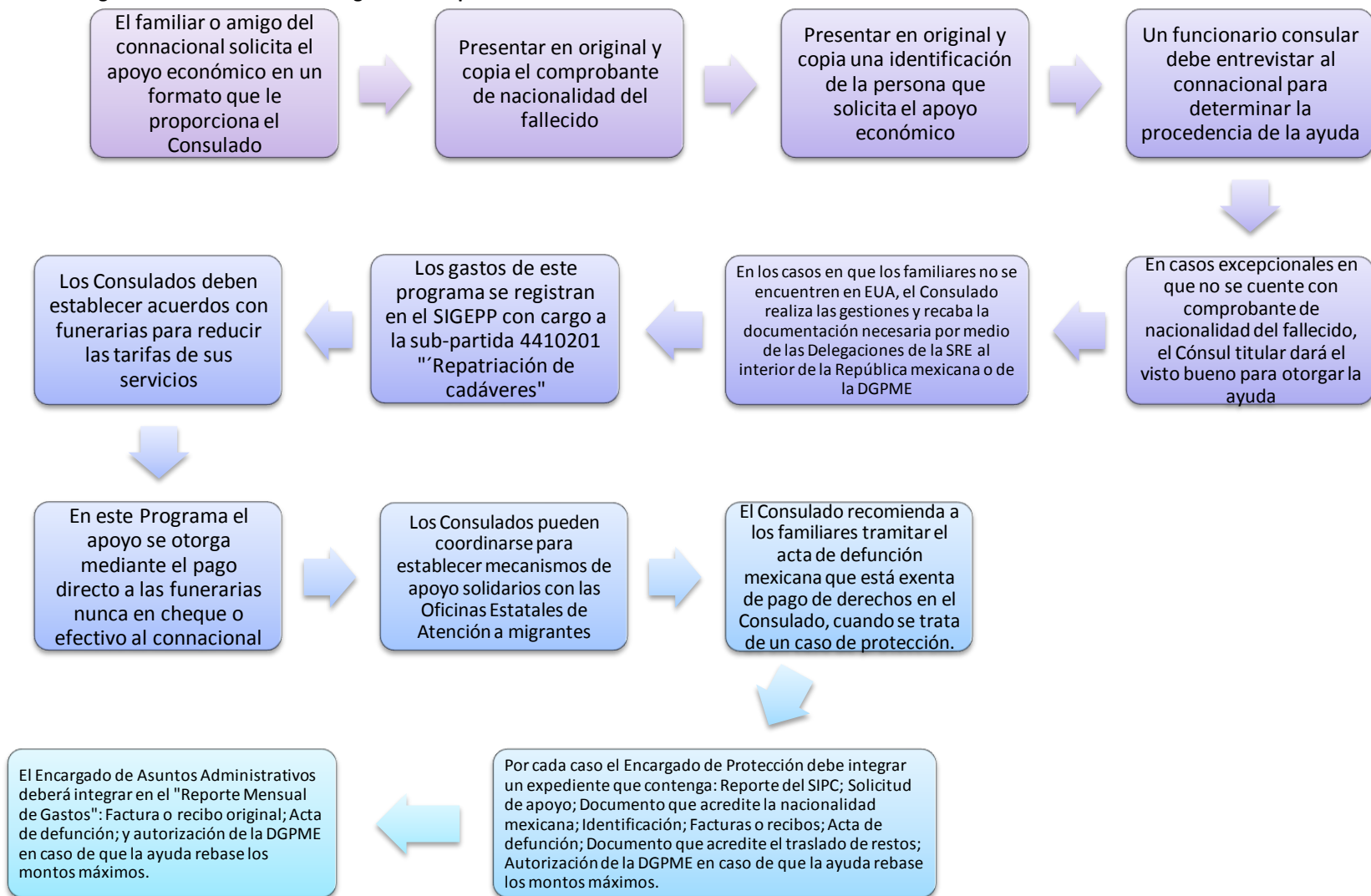
De forma general las normas establecen que para que se pueda ejercer la protección de los mexicanos en el exterior se debe cumplir con los siguientes supuestos:

- I. El sujeto a proteger debe ser mexicano.
- II. El interesado debe solicitar la protección.
- III. Debe existir interés del Estado de asistirlo.

Asimismo, en los siete programas se debe cumplir con el procedimiento de brindar el servicio a solicitud del migrante mexicano, de llevar a cabo la entrevista que determina la procedencia de la ayuda, de registrar el gasto en el SIGEPP, de registrar del caso en el SIPC; y de integrar el expediente correspondiente para su envío a México en el Reporte Mensual de Gastos. A manera de ejemplo, en las Ilustraciones 7 y 8 se muestran los procedimientos de los Programas de Repatriación de Cadáveres y del Programa de Protección al Migrante en Situación de Indigencia, respectivamente.

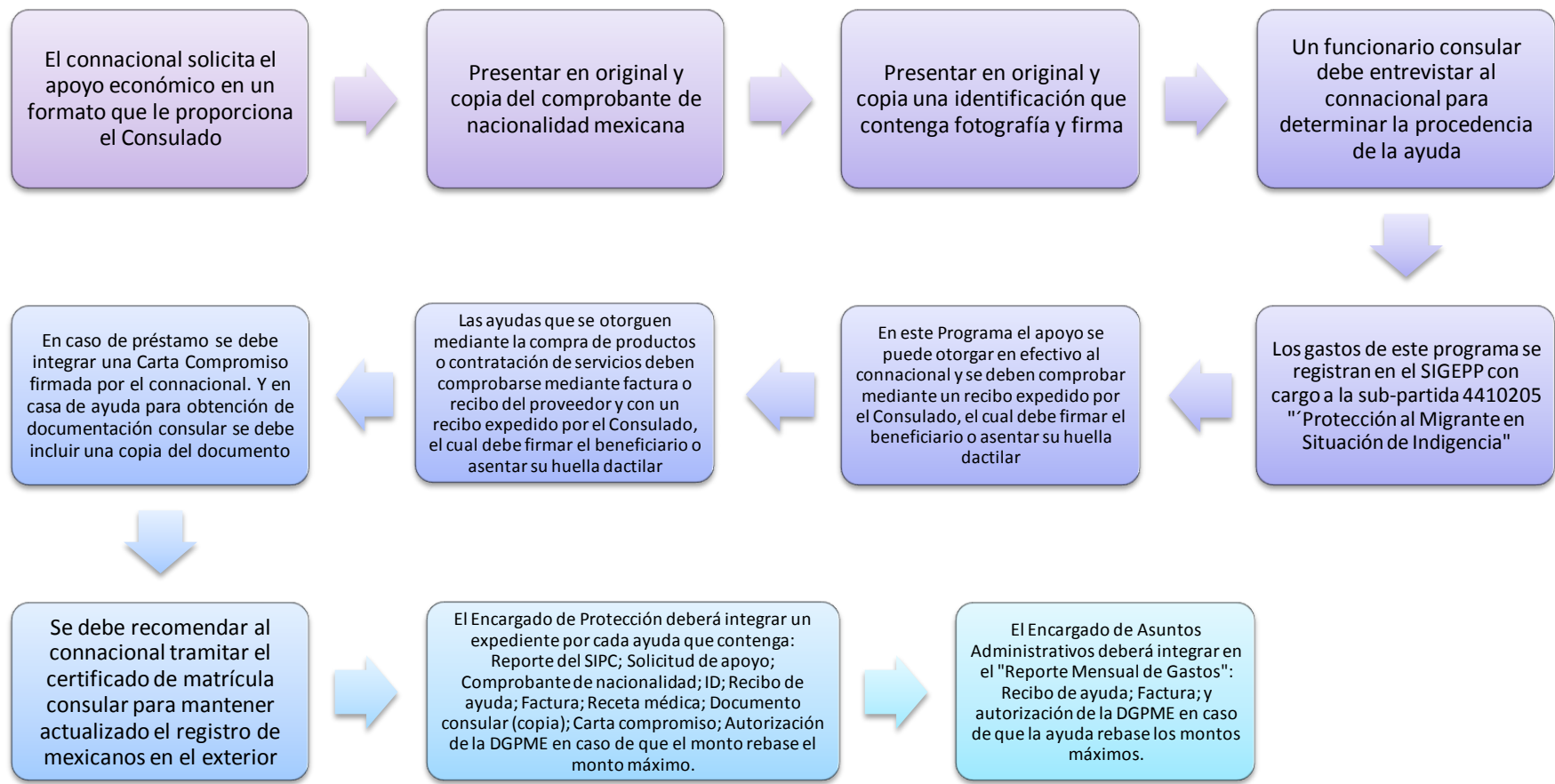


**Ilustración 8 Diagrama de Procedimientos "Programa de Repatriación de cadáveres".**



Fuente: Elaboración propia | (SRE, 2011c)

Ilustración 9 Diagrama de Procedimientos "Programa de Protección al Migrante en situación de indigencia"



Fuente: Elaboración propia | (SRE, 2011c)

El análisis de la estructura institucional reflejó que los Consulados -como estructuras de implementación- están relacionados con la facultad del Poder Ejecutivo de dirigir la política exterior. Así como con la función -que tiene encomendada la SRE- de impartir protección a los mexicanos en el exterior; función de gobierno que depende de los recursos que se destinen para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, la estructura institucional refleja que dado que la protección de los mexicanos en el exterior es una función de las oficinas consulares - regulada por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963- le corresponde al personal del SEM impartir la asistencia y protección consular, por ser el cuerpo permanente de funcionarios encargado de representar a México en el extranjero y de ejecutar la política exterior.

Adicionalmente, esta estructura refleja que la normatividad le otorga al personal del SEM el poder para implementar y operar los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior y para administrar, registrar y reportar el ejercicio del presupuesto. Además, le otorga la facultad de supervisar dichos programas y de autorizar el ejercicio del presupuesto de protección. Así como el control sobre los canales de comunicación y de la información.

Sin embargo, el diseño institucional actual genera efectos no deseados que se relacionan con los vacíos que deja la norma y que se convierten en fuentes de poder para los actores. Uno de estos vacíos se relaciona con las funciones de los empleados locales, las cuales no están definidas claramente. Este vacío se suma a las limitaciones que genera: el Programa de Rotación al que se debe ajustar el personal del SEM; el tamaño geográfico de las circunscripciones; el número de población mexicana que reside en la circunscripción; la falta de indicadores para medir el desempeño del personal del Servicio Exterior; el número limitado

de miembros del SEM asignados al Departamento de Protección de las Representaciones consulares; y la falta de incentivos y reconocimiento de la labor de los empleados locales. La combinación de estos factores genera zonas de incertidumbre que inciden en la toma de decisiones sobre gestión pública y administración del presupuesto de protección a mexicanos en el exterior.

## Capítulo 4

### Las zonas de incertidumbre en los Consulados de México en EUA

Como se pudo observar en el Capítulo 2 una forma de medir el desempeño del Pp de Protección y Asistencia Consular es con base en el número de Casos de Protección atendidos y concluidos favorable o desfavorablemente, así como en el monto de recursos ejercidos en la partida 7502-44102. Sin embargo, estos indicadores no reflejan si el número de casos atendidos responde adecuadamente a la problemática de la circunscripción (eficacia), tampoco reflejan que tan bien se utiliza el presupuesto (eficiencia), ni la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros (economía).

En este trabajo se busca demostrar que las zonas de incertidumbre como categorías de investigación son un lente que permite observar los factores que limitan la capacidad de gestión de los Administradores Públicos. Así como, su eficiencia administrativa para el cumplimiento, ejecución y administración de la política de protección a migrantes.

Desde la óptica del investigador estas categorías tienen amplias posibilidades de ser un medio fiable para medir el desempeño del personal del SEM. El cual se relaciona con su capacidad para planear, diseñar, dirigir, organizar y coordinar el cumplimiento de metas y objetivos claros que respondan a las necesidades particulares de cada circunscripción.

El análisis del desempeño del personal del Servicio Exterior y de los factores que orientan el ejercicio de los recursos de cada Consulado contribuye a mejorar la eficiencia y la eficacia en el ejercicio del presupuesto de protección a mexicanos en el exterior. De tal forma que en este apartado el análisis sobre el control de las zonas de incertidumbre

busca aportar una reflexión sobre las posibilidades de mejoramiento de la institución.

#### 4.1. Zona de incertidumbre comunicación e información.

De acuerdo a Crozier “un individuo para poder cumplir con la tarea o función asignada a su puesto necesitará información proveniente de otros puestos que desempeñan otros individuos” (Crozier & Friedberg, 1977:72). En el caso de los Consulados de México en EUA, el personal del SEM requiere de la información que proviene de los empleados locales para llevar a cabo sus funciones.

##### 4.1.1. Las Entrevistas que determinan la Procedencia de la Ayuda.

De acuerdo a los procedimientos que establecen las Normas para la Ejecución de los Programas de Protección, una vez que el migrante mexicano o un familiar solicitan el apoyo del Consulado –y se comprueba su nacionalidad y su identidad- un funcionario consular debe entrevistar al solicitante para determinar la procedencia de la ayuda. En el caso de los Consulados de México en EUA son los empleados locales quienes llevan a cabo esa primera entrevista.

En ese sentido, en general, el personal local señala que son “el primer paso para que la gestión y el apoyo se den” (Entrevista Personal No. 24, del 4 de octubre de 2013. Empleado Local) por ejemplo:

Creo que mi participación tiene mucho que ver porque yo soy la que tiene ese primer contacto con la persona, entonces si trato de ser muy cautelosa en la entrevista, en las preguntas que hago, en la información que escribo [...]. El Cónsul de Protección no tiene tiempo de ver a todas las personas, entonces él se tiene que basar en mi recomendación para, junto con otros factores, tomar una decisión (Entrevista personal No. 15, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

La entrevista es crucial para la implementación de los Programas de Protección y Asistencia consular ya que el personal del SEM basa sus decisiones en los datos que se obtienen de este primer procedimiento. Fundamentalmente, para atender un caso de protección los Cónsules parten de la información que les presentan los empleados locales y que se deriva de las entrevistas:

Generalmente tiene que ser con la mirada con la que me lo traen, todos ellos tienen bastante experiencia, llegan y con lo que me digan empiezo, tal vez en algunas ocasiones desde luego considero que no están en lo correcto, o me detengo. Pero de entrada empiezo como me lo cuentan ellos y generalmente llegan con cierta emoción, ya traen ellos una opinión y me la transmiten, lo editorializan digamos, entonces así es como empiezo (Entrevista personal No. 26, del 4 de octubre de 2013. Personal del SEM).

En tal sentido, la ejecución de los Programas que integran el Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular depende de los datos recabados en esta primera entrevista. Particularmente, porque el monto de ayuda económica que se otorga en cada caso puede variar dependiendo de la situación específica del migrante.

Como el caso de los Consulados de México en frontera, en donde el Encargado de Protección decide el monto de los recursos que se brindan al migrante repatriado con base en los datos que refleja la entrevista. Por ejemplo, los siguientes datos determinan el monto de la ayuda que se brinda para cubrir los gastos de traslado del migrante a su lugar de origen (Entrevista personal No. 7, del 3 de octubre de 2013):

:

- Cuándo fue enviado el migrante a México;
- Cuál es la situación de vulnerabilidad que presenta;
- A qué parte de la República mexicana se dirige;
- Si hay otros programas que lo puedan apoyar;
- Si son mujeres;

- Mujeres embarazadas;
- Mujeres con niños;
- Personas enfermas o lastimadas;
- Adultos mayores;
- Personas que no hablen muy bien el español;
- Personas que no cuentan con una identificación de las que señala la normatividad para recibir el apoyo.

Asimismo, en la ejecución del Programa de Repatriación de Cadáveres, en los Consulados al interior de EUA, los Encargados de Protección requieren que los empleados locales profundicen en la situación global del fallecido: “¿A qué se dedicaba? ¿Hace cuánto tiempo está fuera de México?” El objetivo es que el Encargado de Protección logre tener “una visión más grande para decir si se apoya o no” (Entrevista personal No. 20, del 8 de octubre de 2013).

Específicamente, el personal del SEM manifestó que los recursos de este Programa se otorgan con base en “una entrevista (que determina si la persona estaba sola aquí en Estados Unidos, si era indocumentado o no era indocumentado, si su familia son indocumentados o son residentes permanentes [...]), nos da una fotografía del caso” (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013). De tal suerte que el reporte de la entrevista debe contener el mayor número de datos tanto del migrante como de su familia (Entrevista personal No. 20, del 8 de octubre de 2013). Sobre todo para conocer si se han explorado otras opciones de ayuda, ya sea en otra institución de gobierno o en las redes de ayuda familiar (Entrevista personal No. 7, del 3 de octubre de 2013).

En general, la información que se recaba en la entrevista también determina el tipo de asistencia que se puede brindar, precisa si va a ser una intervención corta o a largo plazo; y además muestra las necesidades



específicas del solicitante (Entrevista personal No. 22, del 3 de diciembre de 2013), por ejemplo:

Puedes pararte y decir a ver todos para acá, todos para allá, denme sus nombres y ya vuelva mañana. Eso es atención, entre comillas, pero ya cuando escuchas -a ver ¿qué pasó?- resulta que no viene sola, que viene con el marido -y tú quieres apoyarla sola-; o al paisano que se le olvida su esposa. Pero eso no lo vas a lograr hasta que te sientes y platicas con la gente; que llevan dos días sin comer, que tienes que comprarles alimento... (Entrevista personal No. 19, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Por otro lado, además de que las entrevistas sirven de base para la toma de decisiones sobre el ejercicio del presupuesto, también son un factor que inciden en el número de Casos de Protección que atiende cada Consulado. Es decir durante este procedimiento es posible recabar información para ampliar el apoyo y asistencia consular al resto de los integrantes de la familia del usuario. Los entrevistados señalan que en un caso de puede “(lograr) otro caso con éxito, muchas veces van hasta en cadenita, no tienes una idea de que tanto tu puedes ayudar y ver los resultados” (Entrevista personal No. 22, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Adicionalmente, en esa conversación es posible deducir si la persona necesita o no el apoyo económico. Algunos de los empleados manifestaron ser muy cuidadosos al momento de sugerir el monto del apoyo económico:

Siento que todos aquí somos muy cuidadosos, no necesariamente tenemos que pagarle a ellos 3 mil, 4 mil dólares, cuando a lo mejor no lo requiere, pero les vamos a dar el apoyo de darles información, orientarlos, guiarlos, darles acceso a otros servicios que dan otras instituciones, a lo mejor de apoyo al migrante. Yo creo que es una manera que podemos velar por el presupuesto, poder identificar a la persona que realmente lo necesita (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

En el caso contrario también están en posibilidad de sugerir al Encargado de Protección que se incremente el monto de la ayuda que se le va a brindar al migrante:

Somos las personas que entrevistamos al connacional, a la mejor si mi jefe considera que únicamente se le puede dar cierta cantidad para alimentos y nosotros platicamos con la persona y vemos que no le va a alcanzar por x ó y motivo pues se lo hacemos del conocimiento a él y regularmente si accede en base a las razones que le proporcionamos. Creo que nosotros incidimos un poquito en la ejecución del ejercicio del dinero porque entrevistamos a las personas y más o menos podemos conocer sus necesidades y puede extenderse un poquito más de lo que mi jefe pudiera tener proyectado darles (Entrevista personal No. 7, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Con estos datos es posible comprobar que el control de esta zona de incertidumbre determina el poder que un actor puede ejercer sobre otro. Ya que la manera en que se transmita la información afectará profundamente la capacidad de gestión del Administrador Público.

Aunado a esto es pertinente destacar que la información que proviene de las entrevistas contiene una gran carga emocional y es muy subjetiva. De acuerdo a los entrevistados, en ocasiones es difícil transmitir la información en la que se basa la toma de decisiones sobre presupuesto y gestión pública:

Nosotros vemos los casos de frente y así en seco entonces para nosotros el hecho de tener a la persona que te está pidiendo [...] los números pues acá arriba son muy fríos [...] tu acá ves a la persona necesitada pues que realmente si necesita el salirse de la frontera o una ayuda aquí (Nogales, Arizona) porque ya tuvo problemas con su matrimonio y no tiene cómo pagar la renta. En protección lo ves de golpe y ya nada más vas y platicas las cosas y no es lo mismo que tú llegues y le platicues [...] a qué tú veas a la persona que está llorando que está necesitada, desesperada, que muchas veces ya viene con mucha pena porque pues no recibe ayuda de nadie (Entrevista personal No. 12, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Por consiguiente, la “Entrevista que determina la procedencia de la ayuda” incrementa la importancia de la zona de incertidumbre comunicación e información, convirtiéndola en una zona crucial para el desempeño de la institución. Los datos revelan que la mayoría de los empleados locales están muy conscientes de la importancia de su participación en este procedimiento:

Yo creo que si no es la más importante, es de las más importantes, porque tú eres el primer filtro, tú eres el que lo vas a identificar [...]. Yo tengo que ser el principal promotor, yo tengo que realmente creer en el caso del connacional, ver la necesidad, yo tengo que reflejar esa necesidad al (Encargado de Protección) y al Cónsul General (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Pues yo pienso que desde el punto en que yo pido autorización procuro presentarle al cónsul el problema y la respuesta. Entonces yo me convierto en un *advocate* para representar el interés de la persona y decirle - yo sé que la partida dice tal, yo sé que hemos gastado mucho, pero la verdad yo pienso que el caso se tiene que resolver de esta forma. Entonces, no solamente presentar la solución al problema sino también justificar con elementos, para que también tu jefe tenga herramientas para apoyar su decisión (Entrevista personal No. 21, del 5 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Finalmente, durante los ejercicios de observación participante se constató que la información que proviene de las entrevistas fluye de manera diferente en cada Representación Consular. En algunos Consulados los empleados locales transmiten la información recabada en las entrevistas de forma verbal, y en otros por medio de un correo electrónico dirigido al Encargado de Protección. No obstante en todos los casos en los que se brinda ayuda económica, la asistencia se debe registrar en el SIPC e incluir en el expediente del caso un reporte impreso de la entrevista.

4.1.2. Los expedientes de los casos de asistencia y protección consular y su registro en el SIPC.

La revisión de la Estructura Formal mostró que el flujo de comunicación en los Consulados tiene un diseño vertical. En este diseño los empleados contratados localmente se encuentran al final de la estructura.

A su vez, los procedimientos de implementación de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior establecen que les corresponde a los Encargados de Protección registrar los casos en el SIPC e integrar los expedientes correspondientes. Sin embargo, en la observación en campo se registraron datos que demuestran que dicha función es delegada a los empleados locales.

En consecuencia, la documentación que sirve de base para la toma de decisiones sobre erogación de los recursos de la partida 7502-44102 se encuentra al final de la estructura. Por ende, el desempeño de la institución depende de la forma en que la información fluye hacia los Administradores Públicos encargados de la toma de decisiones sobre el presupuesto.

Con base en la observación del funcionamiento real de los Consulados se puede describir el procedimiento que realizan los empleados locales durante la implementación de los programas de protección:

- a) El personal local lleva a cabo las primeras entrevistas.
- b) Posteriormente realiza una búsqueda en el SIPC para verificar que el migrante no ha recibido ayuda económica en ocasiones anteriores.
- c) Somete el caso a consideración del Encargado de Protección.

- d) De ser autorizado, los empleados locales proceden a imprimir la solicitud y el recibo de ayuda.
- e) Complementan el expediente con copia del comprobante de nacionalidad del migrante y de la identificación oficial correspondiente; y
- f) En los casos de contratación de servicios o compra de productos, se incluye en el expediente una factura y un recibo.
- g) Dependiendo del estilo de trabajo de cada empleado, se procede a registrar el caso en el SIPC -ya que para gestionar la erogación de los recursos se requiere entregar a Administración una impresión de la Cédula del Caso que emite el SIPC-.

Por ejemplo, en el Consulado de México en Nogales, el personal local señala que “una vez que llegas aquí a la oficina pues se termina de integrar el expediente, asentar las cantidades en el recibo, sacar las copias necesarias, registrarlo en el sistema, recabar las firmas” (Entrevista personal No. 7, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

La observación del funcionamiento real de los Consulados brinda datos que demuestran que los empleados locales entrevistan a los migrantes, integran los expedientes y registran los casos en el SIPC. Estas funciones incrementan el control de esta zona de incertidumbre por parte de los empleados locales. Ya que en ellas se concentra la información que sirve de base para la toma de decisiones.

Este hallazgo permite establecer una relación causal entre la capacidad de gestión del personal del SEM y la forma en que los empleados locales transmiten la información que poseen:

Afortunadamente creo que se toman mucho en consideración porque finalmente yo soy quien entrevisto a la persona, quien hago la valoración y también la forma en que se las presentes al cónsul es la forma en que él te va a decir sí adelante o no. Muchas veces tú sabes [...] de qué

manera tienes que presentarle las cosas para que lo apruebe [...] (Entrevista personal No. 18, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

Por ejemplo, fue posible observar que los filtros en la información pueden variar dependiendo del tema y del grado de control de la zona de incertidumbre:

Yo soy un poco independiente en la cuestión de manejar los casos. Por cuestiones de confidencialidad muchas veces las personas te llegan a contar cuestiones muy íntimas, normalmente les comento las cosas, les hago un pequeño resumen y ya determinan si procede o no procede. Prácticamente como te comentaba ayer si cumplen con ciertos requisitos que de alguna manera yo establecí desde el inicio -presentando un reporte de policía, la orden de protección y una carta del albergue- con eso tienen, yo realmente no tengo por qué ahondar más si me están dando documentos de respaldo (Entrevista personal No. 18, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

Es decir, para desarrollar las labores de gestión pública los Encargados de Protección dependen de la entrevista, de los expedientes y del registro y actualización de los casos en el SIPC. Sin embargo, no siempre están todos los casos registrados o actualizados:

Si por ejemplo es algo con lo que me he enfrentado un poco, él es súper bueno, reacciona súper rápido, pero cuando veo si ya alimentó el sistema, si ya está actualizado, a él si ya no le parece como la parte más importante del asunto, sino lo más importante es reaccionar y solucionar el problema, que sin duda para el paisano es lo más importante, pero no debemos tampoco olvidarnos de que trabajamos en una institución que tiene reglas, que si el día de mañana una auditoría necesita revisar los expedientes, tienen que estar completos, entonces si es un poco la tensión entre tener los expedientes completos (Entrevista personal No. 27, del 4 de diciembre de 2013. Personal del SEM).

El personal del SEM entrevistado señaló que cuando la información no se encuentra en el sistema se “acude al expediente, se acude al programa de Outlook, a los correos electrónicos y se acude a la persona. Y sí me genera un letargo en la toma de decisiones que se necesita ser ejecutiva” (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013).

Al respecto, el personal del Servicio Exterior atribuye la falta o demora en el registro de los casos en el SIPC al hecho de que en ocasiones algunos miembros del Servicio Exterior no transmiten a los empleados locales la normatividad que proviene de la SRE:

Creo que la Dirección General tiene una normatividad muy buena lo único que nos falta es concentrarla en un manual o en el libro de protección [...] donde se encuentren todas las normas que tenemos. Porque mira yo tenía una carpeta física de lineamientos donde guardaba las circulares normativas, para detrimento mío no me traje una copia, yo pensé que iba a encontrar una aquí, lo cual no la encontré. Entonces hoy en día estoy manejándome con mi conocimiento y me he dado cuenta de que mucha de esa normatividad no llegó a mis compañeros locales y de ahí hay muchas imprecisiones con las que han trabajado ellos y muchos obstáculos con que yo me he tenido que enfrentar; uno de esos es el manejo de gestión y recursos. Utilizar el Sistema Integral de Protección Consular como una herramienta de comunicación y de reporte a la Secretaría, todavía no les ha entrado en su concepción de servidores públicos de que es una herramienta eficaz y que todo lo que informas ahí es oficial y tiene una trascendencia como un correo electrónico o un oficio, es lo que ellos no han aceptado, entonces eso si me atrasa mucho el trabajo porque no le dan el seguimiento (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013).

Por lo tanto, el personal del SEM necesita de la información que proviene de los empleados locales para cumplir con las obligaciones que establece el Reglamento de la Ley del SEM de impartir asistencia y protección consular. Es decir su capacidad de gestión depende de que los empleados locales transmitan la información sobre los casos de protección, con mayor o menor retraso.

#### 4.1.3. Gestión de recursos en el Departamento de Administración.

Durante la investigación, los instrumentos de recolección de datos permitieron identificar las relaciones de cooperación e interdependencia que surgen al interior de las instituciones consulares. De acuerdo al método de investigación este tipo de relaciones permite comprender el resultado de las actividades que se llevan a cabo para implementar los programas de protección y asistencia consular.

El análisis de la normatividad muestra que la Estructura Formal coloca al Encargado de Protección, al Encargado de Administración y al Cónsul Titular en una relación de interdependencia y cooperación debido a que sus responsabilidades están estrechamente relacionadas. En esta relación de interdependencia la zona de incertidumbre comunicación e información juega un papel relevante, especialmente en cuando al ejercicio del presupuesto.

Particularmente, el análisis de la normatividad sobre el ejercicio de la partida presupuestal 7502-44102 muestra que las actividades de los Encargados de Administración tienen un mayor grado de responsabilidad y de fiscalización que el resto del personal del SEM. Al ser responsables de: registrar las erogaciones en el SIGEPP; de emitir los cheques correspondientes; de enviar mensualmente a la SRE la documentación comprobatoria de las erogaciones efectuadas; así como de solventar las observaciones al ejercicio del presupuesto.

En principio -de acuerdo a los entrevistados- las erogaciones de los recursos de la partida de protección se pueden clasificar en dos “cuando tenemos aquí a la persona que necesita la ayuda y la otra es los proveedores, que en general esa cuestión de proveedores son las funerarias y son los abogados” (Nora Ramírez Cervantes. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

En el caso de los proveedores, el Departamento de Administración depende de la documentación que les entregan las funerarias y los abogados consultores, sin embargo, el personal del SEM señala que:

A veces no traen toda la documentación completa que nosotros requerimos en el departamento de administración y entonces, pues ya



dependiendo del caso, nosotros sacamos el pago, les hacemos el cheque y entonces a veces lo que ocurre con las funerarias es que vienen a recoger el cheque y entonces nos traen la factura o la documentación que nos falta, algunas –pocas- veces nos traen la factura por anticipado y entonces ya les pagamos (Entrevista personal No. 4, del 4 de diciembre de 2013. Personal del SEM).

Por otra parte, en el caso de los recursos en efectivo que se entregan directamente al migrante, el Departamento de Administración necesita la solicitud de apoyo y los recibos firmados por el interesado. Estos documentos provienen del Departamento de Protección:

Quando tenemos aquí a las personas pues tienen en general toda la documentación y en ese momento se les entrega la ayuda, el dinero, el pasaporte o lo que se requiera, y ellos como la persona está aquí pues tienen los recibos firmados y ya nada más a veces esperamos que ellos alimenten el sistema, porque tienen que entregarme una impresión de lo que alimentan del caso en el sistema de protección, entonces algunas veces pues es prioridad atender a la persona y que se vaya con la ayuda que se requiere, y bueno ya después son las cosas administrativas, después me pasan parte del respaldo, pero mientras ya tenemos los recibos firmados y todo (Entrevista personal No. 4, del 4 de diciembre de 2013. Personal del SEM).

Los datos muestran que los Encargados de Administración dependen de la documentación que les brinda el Departamento de Protección para llevar a cabo sus funciones. Específicamente son los empleados locales quienes están a cargo de recabar la documentación que se integra al Reporte mensual de gastos. De acuerdo a la normatividad, este reporte se debe enviar a la SRE los primeros 7 días hábiles del mes, debidamente firmado por el Cónsul Titular, situación que incrementa la importancia de esta zona de incertidumbre:

Yo por ejemplo tengo una fecha límite para enviar a México todos los comprobantes y las pólizas de todos los egresos que se dan, de los gastos del consulado, incluyendo por supuesto lo que se gasta en protección, entonces que es lo que pasa cuando nosotros damos un cheque, y la factura no nos la dan, porque ya está firmado, porque ya necesitan, porque la funeraria dice que no traslada los restos si no tiene el pago antes, entonces ya tiene el pago antes y yo no tengo la factura,

yo no puedo mandar el reporte incompleto. A veces los recibos de las personas que tienen que firmar, están físicamente en México, entonces mandan el recibo, la persona allá los firma y lo lleva a la delegación, la delegación lo manda por valija a la Secretaría, la Secretaría nos lo manda por valija acá, entonces yo tengo mi carpeta parada, porque no tengo el documento que completa toda la documentación comprobatoria de ese ingreso, así sea un centavo o sean \$5,000 dólares, no la puedo mandar incompleta. Entonces me generan retrasos en la información que nosotros tenemos que pasar, porque yo no tengo la documentación comprobatoria completa que ellos me tienen que entregar (Entrevista personal No. 4, del 4 de diciembre de 2013. Personal del SEM).

En campo se observó que los Consulados de México en Nogales y en Sacramento han establecido un mecanismo común de cooperación para mejorar el flujo de información en esta relación de interdependencia. Este mecanismo consiste en designar en el Departamento de Protección a un empleado local, quien es el enlace con el Departamento de Administración:

...aquí por ejemplo algo maravilloso es que hay una persona que es muy ordenada y que sabe perfecto cómo se maneja, nuestro canal es una sola persona, en la cual además confiamos [...], ella nos ayuda mucho, porque ella es quien corretea a los demás, porque siempre está el desordenado, el que se le olvida, entonces ella de alguna manera es nuestro puente y nos ayuda a manejar esas situaciones, y ella nos entrega las cosas, nos revisa, se las regresa, nos ahorra muchos retrasos y muchos re-trabajos, entonces esa parte nos ayuda mucho (Entrevista personal No. 4, del 4 de diciembre de 2013. Personal del SEM).

Mi papel es revisar que todo el expediente esté completo y este correcto, si hay alguna inconsistencia o error pues turnarlo a la persona que lo elaboró para subsanarlo o muchas veces, como a veces andamos en la calle me sale más práctico hacerlo en el momento que esperar a que mi compañero llegue y lo cambie, porque se tiene que hacer el reembolso lo más pronto posible, porque hay una caja chica de \$3,500 dólares que yo creo que en dos días se termina, entonces habría que estar reembolsando lo más rápido posible. Capturo en una hoja en Excel los datos del expediente para tener un archivo en electrónico y aparte entrego el archivo físico de protección y entrego el original a administración para que hagan lo propio en la captura del SIGEPP (Entrevista personal No. 7, del 3 de octubre de 2013. Empleada Local).

Yo soy la persona en la que concentran toda la información para pasársela a firma al Cónsul, o sea yo soy la encargada de checar que

todos los recibos estén completos, de que hayan puesto los montos adecuados en cada partida, porque pues somos humanos, cometemos errores y no está de más que otros ojos más echen un vistazo en lo que hiciste, entonces yo soy la que se los paso a firma. El Cónsul me los da y yo le saco copias a administración y preparo los documentos para subírseles y pedirles el dinero y ya se los entregó a los muchachos después (Entrevista personal No. 14, del 4 de diciembre de 2013. Empleada Local).

Asimismo, se pudo comprobar que este mecanismo es muy útil para el Encargado del Departamento de Protección, ya que le permite tener acceso a los saldos de la partida de protección, lo que facilita la administración del presupuesto:

Tengo una persona encargada de presupuesto, de las cinco personas que tengo a mi cargo en el departamento, una se encarga del presupuesto, todas las erogaciones pasan por ella y con ella acuerdo seguido -cada semana- (para saber) cuanto hay en cada una de mis partidas y vamos viendo cuánto falta, cómo se ha gastado en este mes, normalmente la de repatriación de cuerpos siempre se acaba bien pronto, en cuatro repatriaciones ya se me iría todo el presupuesto de un mes, hay que hacer un poco malabares con otras partidas y reajustar (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

Adicionalmente, el mecanismo agiliza la planeación en el ejercicio de los recursos. Pues brinda acceso a los Encargados de Protección a los saldos de la partida de protección.

De acuerdo a la normatividad la operación del SIGEPP le corresponde al Encargado del Departamento de Administración, incluyendo la consulta de saldos de la partida de protección. Por lo que en los casos en que el Consulado no cuenta con el mencionado mecanismo de cooperación el acceso a esta información depende de la comunicación informal entre el personal del SEM:

...tengo acceso, o sea no lo tengo de primera mano porque tendría que solicitarlo al administrador, por cuestiones prácticas nunca se lo solicito, porque sé que hay dinero, solamente cuando voy hacer un gasto fuerte le digo -oye hay dinero o no hay dinero- o él me informa -oye cuantas ayudas vas a dar porque nada más queda tanto en tal partida-. Y entre él y yo de forma verbal él me informa cuánto dinero hay en cierta subpartida y yo le indicé de donde jalarlo de una a otra. Pero no tengo yo acceso al SIGEPP por razones de normatividad, pero eso afortunadamente en este caso que estoy viviendo no me es ningún obstáculo (Sergio Hayakawa León. Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM).

En suma, los datos permiten inferir que en los casos en que no se cuenta con este mecanismo puede existir un mayor número de conflictos entre Departamentos. Sobre todo si se toma en cuenta que durante las entrevistas el personal del SEM a cargo de los Departamentos de Administración -a diferencia del resto del personal- manifestó una mayor preocupación por los mecanismos de sanción:

Afortunadamente la normatividad que hay ahora de protección está perfectamente claro lo que se tiene que constar para la comprobación de cualquier erogación en el área administrativa. Entonces cuando esto salió hace tres años, para nosotros la parte administrativa fue la gloria porque los anteriores hijole era estar peleando todo el tiempo con la gente protección, porque además ellos no se meten en administración pero finalmente nosotros somos los responsables ante la función pública y ante todos los mexicanos de qué es lo que se está haciendo con el dinero de México, entonces eso nos ha ayudado muchísimo (Entrevista personal No. 4, del 4 de diciembre de 2013. Personal del SEM).

Hasta este momento, los datos demuestran que los empleados locales recaban la información que sirve de base para la toma de decisiones. Además integran los expedientes, registran los casos y también están a cargo de entregar al Departamento de Administración la documentación comprobatoria del gasto. Asimismo, es evidente que el desempeño del Departamento de Protección incide en el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento de Administración.

#### 4.1.4. Visitas de protección.

De acuerdo a la Ley del SEM una de las principales funciones del personal del Servicio Exterior es visitar a los mexicanos que se encuentran presos dentro de su circunscripción. En la práctica, generalmente, las visitas las llevan a cabo los empleados locales. Ellos son los encargados de recopilar la información que permite al personal del SEM conocer las necesidades de los mexicanos que se encuentran presos.

En otras palabras, el Programa de Visitas de Protección depende de la información que recaba el personal local durante las visitas. Esta información sirve de base para la toma de decisiones sobre el ejercicio del presupuesto en materia de Asesoría Legal, así como sobre el desarrollo de actividades de gestión pública que aseguren el respeto a los derechos de los mexicanos que se encuentran detenidos.

#### 4.1.5. La Zona de incertidumbre comunicación e información como unidad de medida de la capacidad de gestión del administrador público.

De acuerdo al método de Crozier (1977), la importancia del control de una zona de incertidumbre se mide por la forma en que ésta incide en la capacidad de acción de otros actores. En este apartado se busca demostrar que la zona de incertidumbre es un componente útil para medir en diferentes niveles la capacidad de gestión del personal del SEM.

La capacidad de gestión se entiende como la capacidad para diseñar y operar los programas y servicios que provee la rama ejecutiva del gobierno. En el presente trabajo el diseño y la operación de los programas de protección depende de algunos de los elementos que se enlistan a continuación.

En primer lugar, a nivel central en la SRE, el elemento que se toman en cuenta para diseñar los programas de protección y asignar el presupuesto a cada Consulado es la experiencia del ejercicio fiscal anterior. Específicamente, el presupuesto ejercido y el número de Casos de Protección atendidos. En ese sentido, los empleados locales cuentan con la posibilidad de contribuir a incrementar o disminuir el número de Casos de Protección o el monto de recursos ejercidos:

Influyes en los números porque pues se supone que tú eres el que está dando los apoyos y estás gastando el dinero entonces ahí es donde influyes [...] y si no haces ningún caso y te quedas sentado y no vas y ayudas a nadie pues no te vas a gastar el dinero, entonces pues te van a reducir el número de presupuesto que te dieron ese año supongo (Entrevista personal No. 12, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Los datos recolectados en campo demuestran que los empleados locales inciden en las estadísticas que sirven de base para la toma de decisiones sobre el ejercicio y asignación de recursos. Sobre todo si se toma en cuenta el potencial de cada caso:

Yo creo que si hay algo que nos limita somos a veces nosotros mismos los que nos limitamos, no tanto es que te limites, sino que es lo que es tan padre del trabajo de protección que a mí me llama mucho la atención, que tú puedes ver un caso y no hay límites, tú lo puedes extender hasta donde tú quieras, darle el apoyo es algo hasta discrecional del empleado que recibe o del oficial que recibe cada caso. Como tú puedes en un caso, tú puedes ver una infinidad de asistencia que se le puede dar esa persona (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Significa entonces que el control sobre las fuentes de información que poseen los empleados locales les permite incidir en la toma de decisiones sobre el ejercicio del presupuesto en las estructuras de implementación. Así como, sobre las principales fuentes de información que sirven de base

para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos a nivel central.

En segundo lugar, un elemento que incide en la operación de los Programas de Protección es la discrecionalidad con la que se pueden manejar los Casos de Protección. Esta discrecionalidad deja abierta la posibilidad de que erróneamente se le niegue la protección y asistencia consular a un nacional mexicano. Sobre todo por el grado de desinformación que existe entre los migrantes sobre los servicios que pueden solicitar en su Consulado. En ese sentido la primera entrevista a los migrantes se vuelve crucial debido a que:

muchas veces ni ellos mismos saben los servicios con los que cuenta su propio consulado, ellos piensan que nada más es para pasaportes y matrículas y la verdad la interacción que puede llegar a tener tu consulado en el exterior es grandísima: familiar, civil, penal, migratorio, cubre todo, todos los terrenos, todas las áreas (Entrevista personal No. 22, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

En tercer lugar, el control de la zona de incertidumbre comunicación e información es de gran relevancia para las decisiones que toma el Cónsul Titular en la operación de los programas de protección. Sobre todo en cuanto a la expedición de pasaportes de protección y en aquellos casos de “alto impacto” en los que intervienen los medios de comunicación tanto en México como en EUA:

Por darte un ejemplo, el accidente automovilístico que paso hace 3 semanas donde falleció la familia, yo escuché de eso el viernes como a las 10 de la noche, de inmediato le hablé (al Cónsul de Protección). Le digo -no sé si sean mexicanos pero ahí donde paso está lleno de mexicanos, es una zona agrícola [...] entonces hay que estar muy pendientes, ya él le mando un texto al cónsul, el cónsul dijo -perfecto mañana hay que estar pendientes-. El lunes que llegamos ya estábamos todos enterados que al cónsul ya lo había contactado la prensa, el cónsul ya sabía del caso y estaba preparado, cualquier incidente, cualquier cosa que podía pasar, el cónsul ya estaba enterado (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

En síntesis, la zona de incertidumbre comunicación e información es una fuente de poder crucial. La cual es un componente útil para medir en diferentes niveles la capacidad de gestión del personal del SEM. Debido a que en la medida en que los empleados locales lleven a cabo las entrevistas, integren los expedientes, registren los casos, estén a cargo de entregar al Departamento de Administración la documentación comprobatoria del gasto y realicen las visitas de protección, se incrementa su capacidad de incidir en el diseño y operación de los programas de protección y por ende en el ejercicio del presupuesto. En consecuencia la capacidad del personal del SEM para diseñar y operar los programas de protección se disminuye considerablemente.

#### 4.2. Zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno.

De acuerdo a Michel Crozier “no puede existir una (institución) sino establece relaciones con él o los medios que la rodean” (Crozier & Friedberg, 1977:71). De estas relaciones depende el funcionamiento de la institución. En el caso de las Representaciones consulares existen dos tipos: externas e internas.

Las relaciones externas son aquellas que establece el Consulado con las instituciones gubernamentales de EUA y con las organizaciones no gubernamentales de apoyo al migrante. Por ejemplo, con el Departamento de Seguridad Interna de EUA, con el Departamento del Trabajo de EUA y con las oficinas del Servicio de Protección al Menor, entre otras.

Por otra parte, las relaciones internas se establecen entre los distintos Departamentos que integran los Consulados. Así como con la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior en la SRE.



De acuerdo a Crozier el control de medio se considera una especie de habilidad. En la presente investigación se pudo observar que los empleados locales controlan las relaciones externas, lo que les permite, en algunos casos, tener una presencia importante en las relaciones internas.

#### 4.2.1. Relaciones externas.

Las relaciones entre la institución y el medio externo son la esencia de la labor de protección y asistencia consular. El análisis de la Estructura Formal mostró que esta labor tiene implicaciones en el ámbito de derecho internacional y en las relaciones bilaterales entre México y EUA.

Por ejemplo, el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 es la base para el establecimiento de las relaciones entre los Consulados y su entorno. Puesto que faculta a los funcionarios consulares para comunicarse con sus nacionales y establece el derecho a la notificación y acceso consulares.

La operación de los siete programas que integran el Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular depende de las relaciones entre el Consulado y su entorno. El establecimiento y construcción de estas relaciones es de gran relevancia en las estructuras de implementación. La Tabla 24 muestra algunos ejemplos de las instituciones y organizaciones con las que los Consulados en EUA establecen relaciones.

Tabla 24 Relaciones entre los Consulados y su entorno

Programa de Protección y Asistencia Consular	Instituciones y Organizaciones
Programa de Repatriación de Cadáveres	Funerarias Médicos Forenses Patrulla Fronteriza Departamento de Justicia de EUA
Protección al Migrante y Campaña de Seguridad al Migrante	Centros Penitenciarios Iglesias Organizaciones de Apoyo al Migrante en México y en EUA Centros Comunitarios
Protección al migrante en situación de indigencia	Organizaciones de apoyo a víctimas de violencia doméstica Departamento de Justicia de EUA Cortes Familiares
Visitas de protección	Prisiones Estatales Prisiones Federales Centros de Detención Migratoria Departamento de Justicia de EUA Cortes Federales Hospitales
Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas	Departamento de Seguridad Interna de EUA Departamento de Justicia de EUA (ICE) U.S. Immigration and Customs Enforcement
Repatriación de personas vulnerables	(CBP) U.S. Customs and Border Protection
Equidad de Género	(USCIS) U.S. Citizenship and Immigration Services Departments of Family and Protective Services Cortes Familiares

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

Por ejemplo, en el ámbito migratorio las Representaciones consulares dependen de la relación con las oficinas que integran el Departamento de Seguridad Interna de EUA, como la Patrulla Fronteriza y la oficina de Inmigración y Aduana. Esta relación es fundamental para que el personal del SEM cumpla con su labor de visitar a los mexicanos detenidos y de asesorarlos sobre sus derechos.

Al respecto, los datos demuestran que los empleados locales son quienes desarrollan esta relación. Específicamente, las entrevistas realizadas en campo otorgan ejemplos claros de la manera en que la labor de protección y asistencia consular depende de la relación con las autoridades migratorias:

Siempre hemos tenido las puertas abiertas con las autoridades, es una gran ventaja para nosotros, el poder tener acceso consular en tiempo real de las personas en el puerto de entrada. Muchas veces está la persona detenida ahí, podemos tener acceso, podemos platicar con ellos antes de que sean presentados en una Corte, o sea eso es bien importante, yo sé que no todos los consulados gozan de este privilegio, nosotros somos uno de ellos (Entrevista personal No. 19, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Este consulado tiene muy buena relación, muchas veces migración nos habla a nosotros y nos dice que le ayudemos a contactar a familiares, porque esta persona califica para, no sé, algún DACA<sup>11</sup>, que no recuerdan los teléfonos o que la dirección es esta. (Entrevista personal No. 22, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Es una relación muy, muy estrecha y nos ayuda en sí a hacer nuestro trabajo, porque a veces las personas, la acaban de detener y todavía no está en el sistema, o no tenemos forma de encontrarlos y, casi siempre, no me ha tocado ningún caso en que no manden el nombre la fecha de nacimiento y no me den algo (Entrevista personal No. 15, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

De igual manera, la relación con las autoridades penitenciarias es necesaria para llevar a cabo el Programa de Visitas a Cárceles. El objetivo del programa es verificar que los derechos de los nacionales mexicanos sean respetados, prestarles asistencia consular y conocer sus necesidades. De la misma manera que el ejemplo anterior, esta relación también depende de los empleados locales:

---

<sup>11</sup> DACA permite que algunas personas que llegaron a EUA cuando eran niños puedan solicitar la consideración de una Acción Diferida de un proceso de remoción por un periodo de dos años, sujeto a renovación. Bajo este programa las personas elegibles tienen derecho a un permiso de trabajo (Departamento de Seguridad Interna, 2014).

Son buenas, en general es buena la relación, obviamente hay prisiones con las que tengo más trato, que conozco mejor a las autoridades pero sin ningún problema o sea si son bastante condescendientes, en una ocasión se me hace teníamos problemas para entrar a una prisión pero me parece que era una prisión que nunca habíamos visitado y como que no sabían bien como era la forma de trabajar, pero se soluciona el problema (Entrevista personal No. 9, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

Pues desde que llegué he procurado establecer esos lazos verdad, con las autoridades afortunadamente nunca he tenido una respuesta negativa y eso pues me ha permitido pues que sea sino más cómodo mi trabajo, por lo menos ha sido más práctico mi acercamiento con ellos y esto se ha visto reflejado precisamente bueno en la respuesta que yo le imprimo a lo que yo suelo hacer, no es lo mismo si no tienes una relación fluida por teléfono, por correo electrónico o presencial con alguna autoridad que es toral. Entonces yo siento que es toral, fundamental el tener una conversación por teléfono, el que oye si no te vas a comer, por lo menos cada vez que practiques una visita en mi caso a una prisión, procura pasar a saludar, agradecer la visita, intercambiar impresiones, intercambiar números telefónicos, para qué, para que precisamente el día de mañana puedas llamar, oye mira sabes que necesito esto oye cómo le tengo que hacer (Entrevista personal No. 23, del 10 de octubre de 2013. Empleado Local).

Un ejemplo más son las relaciones que surgen en los casos del ámbito civil, como custodia de menores y ayuda a víctimas de violencia doméstica. En estas relaciones, al igual que en los ejemplos anteriores, los empleados locales tienen un papel preponderante:

Mira, yo me llevo muy bien con la gente de (CPS) porque esa es mi área, entonces el año pasado, Sacramento tuvo un simposio, que fue el primer simposio que organizó el consulado, precisamente con la colaboración de México, de la (DGPME), para instruir a (CPS) y a los abogados que trabajan para (CPS), trabajadores sociales y otras organizaciones, de cuáles son los servicios que tenemos para la gente mexicana. Entonces, esa fue como que la cereza del pastel, nuestra relación siempre ha sido muy buena, obviamente año con año se mejoran las practicas se pulen las que ya tenemos (Entrevista personal No. 14, del 4 de diciembre de 2013. Empleada Local).

Sí bueno desde que llegué he estado conociendo y conociendo a gente y de alguna manera pues ya por los años ya conoces a varios trabajadores sociales, ya los trabajadores sociales te mandan cartas. Me mandan una carta, una notificación consular, por parte de CPS, me la mandan dirigida a mí y pues las personas muchas veces no saben si tú eres cónsul, si tú

eres vicecónsul, si tú eres empleado local o como comúnmente nos llaman prestador de servicios (Entrevista personal No. 18, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

Me llevo muy bien con los abogados de migración por el tipo de casos que manejo. Con la abogada que tenemos en cuestiones familiares también, y las organizaciones que se encargan de ayudar a las víctimas de violencia doméstica, *Opening Doors, California Rural Legal Assistance*, con todos ellos me llevo muy bien y mi relación es muy estrecha, entonces ya me conocen, me mandan correos donde me preguntan cosas, no sé por ejemplo: ayúdame por favor que tengo una clienta que necesita sacar un pasaporte, entonces ya la relación ya no es tanto como con protocolo, pues ya tenemos muchos años trabajando juntos (Entrevista personal No. 14, del 4 de diciembre de 2013. Empleada Local).

En el ámbito civil las funciones encomendadas al personal del Servicio Exterior tales como: asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades; informarles sobre la legislación y convivencia con la población local; así como sobre sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero; y brindar asesoría jurídica; dependen de las relaciones con los Departamentos de Protección al Menor y con las organizaciones que brindan apoyo a víctimas de violencia doméstica.

De modo que en esta zona de incertidumbre fue posible observar que algunos empleados locales llegan a adquirir el poder que Crozier denomina como “marginal secante”. El cual se refiere al dominio que adquiere un actor al participar en varias formas de organización ya sea como intermediario o como intérprete:

Nosotros podemos estar un día trabajando con el supervisor de migración, el siguiente día estamos trabajando con el departamento de justicia, el siguiente día estamos trabajando con jueces superiores, estamos trabajando con el departamento de protección de menores, son niveles altos, niveles elevados (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Se me ha encomendado mucho esa función al plano de trabajo con nuestras autoridades, ya titular a titular es otro rollo, pero de mantener, te

digo, las universidades, la oficina de migración, la Secretaría de Estado para todo lo que es relativo a la certificación, apostillas y actas. Te puedo decir en el departamento del trabajo, soy el punto de referencia en la sección de obras y salarios para todas las quejas que vienen en ese sentido. En la corte superior de California, en el condado de Sacramento para la relación con jueces y la cooperación para llevar a cabo audiencias virtuales por medio *skype* para mexicanos que tienen asuntos todavía aquí. El juez solicita con las autoridades de la cárcel del condado, para que nosotros tengamos acceso a visita legal en cuartos privados. Y cuando necesitamos algo, soy quien tiene el punto de referencia para decir -necesitamos entrar, necesitamos renovar nuestro registro, este compañero hay que darlo de baja, hay que ingresar este nuevo compañero, para que también pueda ingresar a hacer entrevistas-. Con la oficina del defensor público también, para la asistencia, muchos casos donde hay crimen o violencia doméstica (Entrevista personal No. 21, del 5 de diciembre de 2013. Empleado Local).

#### 4.2.2. La zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno como unidad de medida de la capacidad de gestión del administrador público.

El segundo componente útil para medir la capacidad de gestión del personal del SEM es la zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno. Esta zona no solo incide en la toma de decisiones sobre gestión pública, sino que también disminuye considerablemente la capacidad de gestión del personal del SEM; al punto que son los empleados locales quienes llevan a cabo las funciones que el Artículo 65 de la Ley del SEM le confiere al personal del Servicio Exterior.

Por ejemplo, las entrevistas muestran claramente que el deber de asesorar a los mexicanos en sus relaciones con autoridades, así como sobre sus derechos y obligaciones en el Estado en donde se encuentren, es una responsabilidad que en muchas ocasiones se delega a los empleados locales:

Obviamente como Consulado uno está apelando los intereses de nuestros mexicanos y peleamos verdad, obviamente tenemos que defenderlos [...], simplemente tratamos de negociar de una forma en la que nuestros connacionales se les respete el derecho de intervención, o

el derecho de ser defendidos y nosotros monitoreamos esos procedimientos, nos lo permiten, si requerimos una intervención directa también nos lo permiten, entonces ha sido basada en el respeto, en respeto de ambas partes verdad (Entrevista personal No. 8, del 10 de octubre de 2013. Empleado Local).

Ahora nosotros podemos revisar, podemos acudir dos veces por día, hay un calendario de visitas, una a las nueve de la mañana y una a las cuatro de la tarde todos los días, incluyendo sábados y domingos, casos relevantes que no estén dentro de las dos visitas, es decir que sea a mediodía y que son asaltados o heridos con arma de fuego, entonces nos notifican a nosotros y podemos acudir a la estación, no hay ningún problema, tenemos muy buena relación con patrulla fronteriza. Con las oficinas del puerto de entrada igual, si es un menor traficado y que no saben dónde están los papas [...] (Entrevista personal No. 19, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

La gran mayoría de los Casos de Protección son de nosotros, los atendemos nosotros, cuando estás de guardia pues estás tú solo prácticamente, no estás con nadie del Servicio Exterior y muchos de los casos los resolvemos nosotros (Entrevista personal No. 19, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Asimismo, la evidencia muestra que la Estructura Formal coloca al empleado local en una posición en la que se encuentra en posibilidad de desarrollar relaciones directas con el medio que lo rodea. Porque en la mayoría de las ocasiones el personal contratado localmente no requiere de la intervención del personal del SEM para desarrollar estos lazos:

De hecho obviamente somos las personas que estamos directamente interactuando con los casos, pues es a quien conoce la autoridad [...]. Finalmente la relación directa que tienes con las autoridades y pues en un momento dado te buscan más, o una carta te la envían dirigida a ti, en lugar de a la mejor al cónsul de protección, digo es lógico porque finalmente a quien conocen pues es a la persona que ven a la mejor no a diario pero con mayor frecuencia (Entrevista personal, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

Aquí me conocen en muchas oficinas fuera de esta oficina ya sea INAMI, ya sea Patrulla Fronteriza, ya sea las autoridades del puerto. Hay gente que después de tantos años nos conocen, entonces siempre que van a solicitar algo o van a ocupar algo del consulado buscan un rostro conocido dentro de este consulado. Entonces el relacionarnos constantemente con tantas autoridades yo creo que siempre van a buscar una cara conocida [...] Hay ciertos casos que no los ven directamente con el Cónsul General siempre buscan a alguien, un rostro

conocido para poder hacerlo del conocimiento del Cónsul General (Entrevista personal, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Pocas veces son con el Cónsul Adscrito, ya cuando es un caso un poquito más fuerte nosotros lo pasamos con el Cónsul, pero no dejamos nosotros de estar en apoyo con él. Pero si la relación casi es, por decirte, un 95% es con nosotros (Entrevista personal, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Al final de cuentas en su gran mayoría somos los operativos los que estamos en trinchera, los que establecemos los lazos, los acuerdos verdad, que son revisados y abanderados por un encargado de área, pero los que realmente hacen la labor de acercamiento, los que elaboran los proyectos, los que cierran la pinza somos nosotros. (La relación) es directa, tenemos la libertad y la confianza de hacer eso (Entrevista personal, del 10 de octubre de 2013. Empleado Local).

El que anda en el campo literalmente somos nosotros, el que tiene contacto con la autoridad somos nosotros, el que da la cara por la oficina somos nosotros (Entrevista personal, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Bueno si me he mantenido yo creo que en 10 años en esta labor, yo creo que eso te dice algo y la responsabilidad que tengo también pues yo creo que también te dice algo, porque tengo la fortuna de dirigirme con directores de área en los Estados Unidos, con directores de penales (Entrevista personal, del 10 de octubre de 2013. Empleado Local).

La pérdida del control de las relaciones externas incide directamente en la capacidad de gestión del administrador público. Puesto que la operación, el diseño y la planeación de los programas de protección dependen de estas relaciones y del flujo de información que generan.

Por ejemplo, en los Consulados en frontera la relación con las autoridades migratorias estadounidenses -tales como, Patrulla Fronteriza o la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza- surge a partir de las visitas que se llevan a cabo a los centros de detención. Así como, a partir de las notificaciones consulares que se realizan al celular de guardia, que atiende el personal local las 24 horas del día, los siete días de la semana.

Por otra parte, esta zona de incertidumbre influye en el ejercicio del presupuesto. Un ejemplo de esto son los casos de violencia doméstica,



en donde las organizaciones no gubernamentales y los trabajadores sociales inciden en la toma de decisiones sobre erogación de recursos, pues en muchas ocasiones son éstas quienes canalizan a las víctimas de violencia doméstica al Consulado:

Por ejemplo con las organizaciones de violencia doméstica sí tenemos mucha relación y sí incide en la ejecución de los programas, pues como te comentaba, el 80% de los apoyos son de las personas que están repatriadas, pero hay otro porcentaje que se destina a personas que vienen referidas precisamente por esas organizaciones, que las víctimas, o los clientes de esas organizaciones son de origen mexicano y requieren algún tipo de asistencia, como puede ser alojamiento, como puede ser alimentos, para calzado, expedición de documentos (Entrevista personal No. 7, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Se puede decir que tenemos dos requisitos básicos que es la carta donde ellos solicitan un documento por escrito que solicitan apoyo económico [...] y el segundo requisito es una carta de apoyo por parte de alguna institución que esté refiriendo a la víctima, eso nos sirve a nosotros como respaldo de que la persona esté llevando algún tratamiento o que esté llevando algún proceso migratorio o alguna asesoría, son los dos requisitos básicos (Entrevista personal No. 13, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Incluso esta zona puede incidir en la labor que tiene encomendada el personal del SEM de velar por los derechos de los nacionales mexicanos. Un ejemplo son los Casos de Protección en frontera, los cuales son muy rápidos; y por el número de personas que son detenidas y enviadas a México diariamente la relación entre el Consulado y las autoridades migratorias es muy dinámica. Es decir, el flujo migratorio en frontera implica la atención de casos muy sensibles relacionados con la integridad física de los migrantes y el respeto a sus derechos humanos. Estas dimensiones del fenómeno vuelven aún más crucial la zona de incertidumbre:

Cambian las personas de acá del puerto de entrada, hay muchos oficiales, sí hay nuevos y la mayor parte del tiempo los nuevos son los que no saben qué hacer y muchas veces son los que más la andan regando, de que no conocen el sistema entonces pues traen su librito y

quieren tratar a las personas mal. Entonces ahí es donde -eh calmado- y ya puedes ir a decirle tienes la confianza de hablarle al agente de enlace o de decirle a un supervisor sabes que -mira esta persona así y así- o sea si hay esa confianza con el puerto de entrada (Entrevista personal No. 12, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Sin embargo, es conveniente precisar que esta zona de incertidumbre no solo es útil para medir la capacidad de gestión, sino también para identificar áreas de oportunidad que beneficien la labor de protección y asistencia consular que llevan a cabo los Consulados. Por ejemplo, para el personal del SEM es crucial que el desarrollo y mantenimiento de las relaciones externas se desarrolle bajo un esquema de cooperación y cordialidad:

Ahora que tuvimos de hecho una junta cuando fui a presentar al Cónsul, les solicité un tour (para) el Cónsul, y me di cuenta que en todo el edificio no hay una persona con la que no haya trabajado, todos me conocen, me saludan, hasta gente que ni me acuerdo pero saben quién soy, siempre ha sido cordial, igual siempre tengo las puertas abiertas y el Cónsul te lo puede decir, que en ese sentido con migración tenemos las puertas abiertas (Entrevista personal, del 10 de octubre de 2013. Empleado Local).

El caso contrario disminuye la capacidad de gestión del personal del SEM ya que los recursos necesarios para su funcionamiento disminuyen:

Algunos otros consulados se quejan de que de que no los dejan ingresar como es el caso de Douglas, que no los dejan entrar a una de las estaciones. Nosotros ya conocemos la estación y aunque hay veces que hay oficiales nuevos, bueno pues, decimos -somos del Consulado- (Entrevista personal No. 13, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

El hecho que la estructura coloque al empleado local en posibilidad de establecer una relación directa con las instituciones del medio que rodea a la institución puede ser aprovechado en forma positiva por el personal del SEM. Por ejemplo:

Hemos tenido la oportunidad de trabajar con ellos por los últimos 10 años. Nos ha pasado algo muy curioso que la gente que nos vio a nosotros trabajar con sus jefes de hace 10 años ahora ya son jefes. Entonces la relación que tenemos ahora es todavía mejor que antes, porque cuando ellos nos veían a nosotros desenvolvemos con sus jefes, ellos veían como era nuestra relación, entonces ellos subieron ya a nivel de supervisores y la relación todavía creció más, entonces nosotros los vimos casi, casi crecer en 10 años. Entonces nos abren muchísimo, muchísimo más la puertas, nos dicen a veces cosas que no nos tienen que compartir y lo comparten con una intención de auxiliar a la comunidad, ellos nos dicen, sabes que -dile a esta persona que haga esto, esto y esto y estos son sus beneficios en la cuestión migratoria, que haga esto- y eso nosotros lo valoramos muchísimo (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Finalmente, el análisis de la normatividad muestra que los límites que la Estructura Formal impone a los actores influyen en el control de esta zona de incertidumbre. En el caso del personal del SEM la pérdida del control de esta zona en parte se relaciona con el Programa de Rotación al que se debe ajustar el personal del SEM (Ver Tabla 22). Toda vez que los tiempos que establece la normatividad para permanecer en una adscripción y para llevar a cabo los traslados del personal del Servicio Exterior difícilmente permiten realizar procesos de transición entre administraciones:

En cuanto a la creación y fomento de las relaciones con las autoridades, pues ahí sí no hay de otra, o sea se va el encargado y es casi empezar de cero, se mantienen unas que otras relaciones, las vitales, pero el que llega, como te decía hace rato ponerle una cara a la voz del teléfono hace la diferencia, pues sí te tienes que dedicar mucho tiempo a volver a retomar esas relaciones, a reconstruir los lazos, con tus interlocutores, con las autoridades, visitar Sherifes, visitar prisiones, Guardians, visitar ICE (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

#### 4.2.3. Relaciones Internas.

El control de la zona de incertidumbre a nivel interno se deriva del control de comunicación e información y de las relaciones externas. Por ejemplo, el funcionamiento del Programa de Repatriación de Cadáveres depende

de las relaciones que mantiene el personal local con las funerarias en EUA. Particularmente, el Departamento de Administración depende de la rapidez y eficiencia con que los empleados locales obtienen las facturas y recibos por parte de estas empresas:

Bueno por ejemplo ahorita estoy cerrando septiembre y aquí tengo que completar en traslado de restos, de una funeraria con la que no trabajamos es de una ciudad que está entre Texas y Arkansas, pero como con esta funeraria no trabajamos no nos quería dar el recibo hasta que no tuvieran el cheque. Entonces estoy esperando, ya no lo enviaron pero todavía no me llega y estoy diciéndole a (mi compañera) que es la que tiene el contacto con la funeraria que no puedo cerrar septiembre (Leopoldo Perea Nájera. Entrevista personal. 7 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM).

Por otra parte, la ejecución de los programas de protección genera la posibilidad de interactuar con el resto de los Departamentos que integran el Consulado. En algunos casos la relación es más específica como en la expedición de pasaportes de protección que implica tener una relación estrecha con el Departamento de Documentación.

En otros casos, como en el Consulado General de México en Sacramento, existe la posibilidad de crear una dinámica en la que todos los Departamentos que integran el Consulado se encuentran coordinados, para lograr objetivos comunes, encabezados por el Cónsul General:

Pues con todas la áreas incluso con a lo mejor el IME nos toca de repente ir a dar platicas a diferentes partes a iglesias o a organizaciones no gubernamentales, a lo mejor platicas con mujeres o con universidades [...]. Con (Análisis) Político igual a nosotros nos interesa todo lo que pase con político, nos interesa cuestiones de licencias, cuestiones de seguros médicos, cambios de políticas con los departamentos de policía, con los departamentos del sheriff nos afecta directamente. Tenemos una relación también muy muy amplia con el departamento de político ellos nos piden opinión, a lo mejor a ellos les pide algún legislador -cómo le afecta a la comunidad lo de la licencia-, entonces nosotros le damos nuestra opinión, nosotros somos así como soldados, les damos a lo

mejor una minutita de cómo reacciona la gente, que es lo que la gente pide, cómo les afecta, y eso ellos a su vez lo pasan a los legisladores. Y así es sumamente importante no, ahora también comunidades seguras, *security community* [...]. Protección está muy amarrado con todas las diferentes áreas (Guillermo Marquez Ancona. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

En cuanto a la relación con la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior en la SRE, en los tres Consulados es el personal del SEM el encargado de mantener los canales de comunicación. En general los entrevistados manifestaron tener una muy buena comunicación con los funcionarios de la DGPME:

Yo diría que muy buena más allá inclusive de lo profesional, porque la Directora de Protección es mi compañera de generación, el Director General Adjunto es mi compañero de generación entonces nos conocemos muy bien, a parte son también comprometidos con la protección (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Pues también es buena muy buena, si bien cuando llegué, te repito que no tenían experiencia consular, pues sirve mucho por ejemplo ser claro al escribir y hablar con ellos, en toda la comunicación institucional [...]. En un principio era muy institucional la relación y era buena, pero porque había claridad de mi parte y después hubo una reunión de todos los encargados de protección en Chicago y ahí conocí a la Directora General, al Director General Adjunto, a la Directora para América del Norte, a ella la conocía porque vino aquí a un curso, cuando acababa yo de llegar a Sacramento. Pero sin duda conocerlos y hablarles, hablar con ellos en persona es la diferencia totalmente, si antes era buena, ahora es mucho mejor, cuando le pones cara a una voz por teléfono cambia y bueno también dentro del Servicio, porque voy empezando pero pues también somos un grupo reducido de funcionarios y nos vamos a estar topando durante la carrera todo el tiempo y cuando haces buenas relaciones, continuas creciendo y continuas con ganas de ayudar a quien te ayudó y de mantener una relación en beneficio de todos. Supongo yo que estamos aquí para trabajar para nuestro país, para nuestros connacionales (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

En síntesis, la zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno es una fuente de poder importante. Por lo que es un componente útil para medir en diferentes niveles la capacidad de gestión del personal del SEM. Es decir en la medida en que los empleados locales establezcan relaciones directas con las autoridades migratorias, penales y civiles se incrementa su capacidad para desempeñar las funciones encomendadas al personal del SEM. En consecuencia la capacidad del personal del Servicio Exterior para cumplir su función principal de brindar protección y asistencia consular se ve disminuida considerablemente.

#### 4.3. Zona de incertidumbre especialización funcional.

En la presente investigación la especialización funcional que caracteriza a las instituciones se utiliza como una variable que de acuerdo a Crozier (1977) representa una fuente de poder. Esta fuente de poder se relaciona con el tiempo que permanece un empleado local desempeñando las labores de protección en un mismo Consulado y con la experiencia que va acumulando el personal del SEM de acuerdo a perfiles individuales.

En el caso de los empleados locales si bien su contrato es anual y no puede exceder del 31 de diciembre de cada año, en la estructura real existen empleados que llevan más de 20 años trabajando en una misma circunscripción. Esto a diferencia del personal del Servicio Exterior que de acuerdo a la Ley del SEM solo puede permanecer de 2 a 6 años en una Representación Consular.

En ese sentido, la evidencia recolectada en el trabajo de campo demuestra que el grado de especialización en los empleados locales les brinda conocimientos y experiencia del contexto. Estos conocimientos y experiencia les permiten resolver problemas cruciales para los Consulados, incidir en el desempeño de otros Departamentos y

convertirse en fuentes de capacitación para los empleados de recién ingreso, ya sea locales o miembros del Servicio Exterior.

#### 4.3.1. Conocimiento y experiencia.

La zona de incertidumbre especialización funcional está integrada por el conocimiento y la experiencia que se adquieren de distintas fuentes. En las Representaciones Consulares el conocimiento proviene -dependiendo de cada circunscripción- de las capacitaciones que brindan los abogados consultores; de asistir a las pláticas que se imparten a los migrantes sobre sus derechos; de la relación con las autoridades locales; de la experiencia de los compañeros de trabajo con mayor antigüedad; de las entrevistas a los migrantes; y en menor medida de los cursos que imparte en línea el Instituto Matías Romero de la SRE (Eusiel García Contreras. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Desde el punto de vista de algunos de los entrevistados tanto el conocimiento como la experiencia se consideran habilidades básicas para desempeñar la labor de protección y asistencia consular (Héctor Corona Villa. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Específicamente, el conocimiento sobre legislación estadounidense y procedimientos penales, migratorios y civiles es crucial para el desempeño de las labores de protección. Sin embargo, no existen fuentes de capacitación formales en la materia.

En el caso de los empleados locales la falta de capacitación formal por parte de la SRE los motiva a buscar fuentes de capacitación alternas, por ejemplo:

Cuando yo llegué aquí la cabeza me explotaba porque decía bueno que puedo hacer para ayudarles más, entonces pues lo que decidí fue leer libros, entender cómo son los procesos, los códigos de familia, como es el sistema legal en los Estados Unidos y pues de alguna manera eso te da ciertas herramientas como para poderte capacitar. Lamentablemente aquí pues te avientan al ruedo sin más herramientas que tu iniciativa, no hay una preparación que te den. Entonces falta capacitación, (no) desde México, porque realmente en México muchas veces no conocen como son los procesos, sino que se capacite (a nivel local) (Entrevista personal, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

Yo creo que algo que a lo mejor no vemos muy seguido, es que se nos de algún tipo de entrenamiento, que nos expliquen y que te digan con que te vas a enfrentar por que como hablábamos ayer, que me preguntabas de cuales han sido los retos que he tenido aquí, te comentaba que durante mucho tiempo yo fui la única mujer que estuvo atendiendo casos difíciles, de violencia doméstica, de menores y todo eso. Entonces yo no he tenido oportunidad de que se nos capacite, de que te den entrenamiento para que seas un mejor empleado y que puedas desempeñar mejor tu trabajo o que te den algún curso o algo así, en cuestión de carga de trabajo, carga emocional de toda la gente que recibes, yo creo que si sería bueno algo que fuera por ese lado, no solo para mí, sino en general. Nosotros como estamos en atención al público a lo mejor también hace falta un poquito más de sensibilidad de nuestra parte a lo hora de atender a la gente (Entrevista personal, del 4 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Una segunda fuente de capacitación informal proviene de las relaciones que se establecen con las autoridades migratorias, penales, civiles y laborales en EUA, así como con las organizaciones no gubernamentales que brindan apoyo y asesoría a los migrantes en materia legal. Los datos recolectados en las entrevistas permiten observar que existe una gran disposición de parte de dichas instituciones y organizaciones para asesorar al personal del Consulado (Entrevista personal No. 20, del 8 de octubre de 2013). La evidencia muestra que son los empleados locales quienes se benefician de esas asesorías, las cuales incrementan sus conocimientos en materia legal y por ende su nivel de especialización:

Pues al principio, si más sería no, de no tener mucha experiencia, pero ellos se han portado siempre con la disposición de que -tienes más dudas, más preguntas-, siendo muy diferente la ley en Estados Unidos -bueno esto es así- y a veces esto es más duro, aquí no tenemos más énfasis. Pero en las reuniones que manejo con la agencia de laborales [...] la conexión es muy amena (Entrevista personal No. 20, del 8 de



octubre de 2013. Empleado Local).

En ese orden de ideas, el conocimiento que va adquiriendo el personal contratado localmente es crucial para el desarrollo de las funciones de asistencia consular de asesorar y aconsejar a los mexicanos en sus relaciones con autoridades extranjeras, así como de asesorar jurídicamente a los mexicanos, a través de los abogados consultores:

Todo lo que he aprendido ha valido la pena, como te decía ayer, yo no estudié leyes, yo soy administradora de empresas, entonces pues muchas de las cosas que sé ahora las he tenido que aprender aquí sobre la marcha, leyendo, preguntando, tomando cursos y todo eso. Entonces para mí es como un mérito doble, porque pues yo sé lo básico de leyes nada más y cuando te tocan casos complicados que tienes que hablar aquí, tienes que hablar allá, preguntar, ir a la corte y demás. Yo creo que te da satisfacción de saber que aunque yo no soy abogada si lo puedo hacer (Entrevista personal No. 14, del 4 de diciembre de 2013. Empleado Local).

El conocimiento en materia legal impacta directamente en el servicio que brinda el Consulado y en la toma de decisiones sobre presupuesto. Sobre todo si se toma en cuenta que dentro de la problemática que enfrentan los migrantes el denominador común es la falta de conocimiento sobre cómo funciona el sistema legal estadounidense. Por ende los empleados con mayor capacitación cuentan con más elementos para asesorar a los migrantes y ampliar sus opciones de ayuda.

En ese sentido dependiendo de la iniciativa de cada empleado local, en algunos casos el personal alcanza niveles altos de capacitación que mejoran considerablemente el nivel de atención que brinda el Consulado, sobre todo en materia de derecho:

Yo creo que en mucho han influido mis estudios de maestría y el contacto con las clínicas de derecho. Mis estudios en derecho migratorio y estar a cargo la relación con las universidades. Además mi interés en no solamente ser un asistente consular que te ayuda a resolver problemas, a obtener un pasaporte, a salir de la cárcel, sino tomar ventaja y llegar a ser como le dicen aquí el *paralegal*. Entonces creo que ha sido la

principal influencia para que yo pueda dominar asistencia legal en materia criminal, laboral, migratoria, familiar (Miguel Ramos Aguirre. Entrevista personal. 5 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

Por otra parte, los empleados con mayor antigüedad señalan como una fuente importante de conocimiento -pero sobre todo como una de las principales cualidades que debe tener un funcionario consular- *el saber escuchar a los migrantes*. El contacto con la gente les permite aprender sobre: los cambios en el flujo migratorio; la problemática de migración; los “programas para castigar al migrante”; las modificaciones en la forma de operar de las autoridades migratorias; y sobre los cambios en las leyes de migración estadounidenses (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local). De acuerdo a los entrevistados la comunicación con los migrantes es crucial para aprender del fenómeno migratorio.

Por último la experiencia de los empleados locales con mayor antigüedad también representa una fuente de capacitación:

Tengo la ventaja, gracias a Dios, de tener personas que saben mucho y jefes que siempre están dispuestos en platicar para podernos ayudar en Casos de Protección [...] es la herramienta que más utilizas, la experiencia de ellos (Víctor Canizales Abril. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

#### 4.3.2. La zona de incertidumbre especialización funcional como unidad de medida de la capacidad de gestión del administrador público.

El tercer componente útil para medir la capacidad de gestión del personal del SEM es la zona de incertidumbre especialización funcional. Esta zona es trascendental en la toma de decisiones sobre el presupuesto y gestión pública.

La experiencia que acumulan los empleados locales les permite tomar ciertas decisiones al momento de atender los Casos de Protección, por ejemplo:

Cuando es algo que, dentro de tu autoridad, lo puedes resolver pues no tiene caso molestar al jefe, esa es en mi opinión, es lo que yo hago, si yo sé cómo hacerlo pues no tiene caso irle a decir al jefe –oiga- para que me diga pues lo que ya sé [...]. Pero si es algo así que yo no puedo, como te diré, no puedo tomar una decisión en el caso, eso sí pues tengo que ir a decírselo (Entrevista personal No. 12, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Adicionalmente, esta zona de incertidumbre influye en la atención de los casos de alta visibilidad. En los cuales la toma de decisiones, así como la identificación y la atención oportuna de los mismos depende de la eficiencia de los empleados locales.

Este tipo de casos puede llegar a impactar a nivel central en la SRE, sobre todo cuando se trata de incidentes con arma de fuego o accidentes que involucran a un número importante de migrantes, en general son casos sensibles que requieren una identificación y atención oportuna. Por ejemplo:

Pues es que aquí tienes que estar bien, bien vivo y hay que entender los casos que son de alta visibilidad ¿Cuáles son? para atajarlos inmediatamente. Yo pienso que si hubiera estado alguien con un poco más de experiencia la cosa hubiera sido diferente (Entrevista personal No. 19, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Por ende un factor que incide en la identificación oportuna de los casos de alta visibilidad es el conocimiento que brinda la especialización funcional de las regiones y características de la circunscripción consular. Por ejemplo, la experiencia respecto al movimiento de los flujos migratorios es útil para el personal del SEM en momentos cruciales.

Asimismo, los casos de alta visibilidad requieren de la experiencia del personal local para llevar a cabo las gestiones necesarias que permiten brindar la debida protección y asistencia consular:

Muchas veces cuando son casos así muy grandes todo el departamento de protección se levanta y no necesitamos que nos digan -tú vas hacer esto, tú el otro y tu acá- sino que todos nosotros ya sabemos que es lo que tenemos que hacer. Al momento todos nos levantamos y -yo me voy mientras acá, en lo que tú vas para acá- (Entrevista personal No. 13, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

No obstante esta zona de incertidumbre puede ser una fortaleza para la institución al fortalecer la cooperación entre el personal local y el personal del Servicio Exterior Mexicano. La retroalimentación mutua incrementa considerablemente la eficiencia y la eficacia en los Consulados. Por ejemplo, en el caso del personal del SEM de nuevo ingreso la experiencia de los empleados locales les permite enriquecer su formación académica con la práctica:

Pues es muy buena, es muy buena la comunicación cualquier duda que tengamos yo le consulto a él y él se apoya mucho en nosotros, toma en cuenta nuestras opiniones [...]. Particularmente a mí me gusta que por lo menos te escuchen, y estamos acostumbrados a presentar un problema, pero también presentar una solución, no solamente lo dejamos todo a él, podemos decir -tengo este caso que esta así y así, pero yo sugiero o por lo poca o mucha experiencia que tengo yo le hice así y así resultado ¿Tú qué opinas?- está muy abierto a todo tipo de cosas (Entrevista personal No. 14, del 4 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Es una persona que le gusta aprender, es abierto a recibir comentarios y aplicar muchas veces las experiencias que uno ha vivido y poderlas comentar con él y él alimentarse de esas experiencias y saber qué decisión va a tomar en el caso. Porque muchas veces, él tiene el poder de decir -sabes que vamos a apoyar, no vamos a apoyar por esto, por esto, por lo otro-. Es dinámico no le gusta, no le gusta caer en lo mismo, siempre nos está buscando la manera de cambiar poquito por aquí, cambiar poquito por acá. Es una persona abierta a aplicar tanto los conocimientos que él pueda tener, como los conocimientos que nosotros podamos llegar a tener y compartírselos (Entrevista personal No. 22, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Asimismo, la especialización funcional de los empleados locales le permite al personal del SEM de nuevo ingreso adquirir experiencia y

desarrollar las actividades de gestión pública con base en esquemas de trabajo y rutinas previamente establecidas:

Nos ha pasado algo muy curioso [...], que los cónsules de protección que hemos tenido por los últimos años, han sido cónsules que son relativamente nuevos en protección y eso nos ha ayudado a que, no necesariamente que ellos se acoplen a nuestro sistema, sino que trabajemos juntos en algo que ya está estructurado y no tenemos que inventar el hilo negro, es algo que ya está hecho, que ya está funcionando y funciona, no quiere decir que excelente, pero funciona bien. Y ellos vienen y aportan y nosotros lo recibimos muy bien no, obviamente ellos hacen algunos cambios, algunas modificaciones, pero cuando ven cómo funciona el departamento y ven que funciona bien y que está trabajando bien lo dejan como esta y eso ha ayudado mucho (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

En el caso del personal del SEM con mayor experiencia la retroalimentación se da cuando la comunicación es abierta:

Tiene mucho conocimiento, me ha servido su experiencia, hay muchos casos nuevos que llegan [...] y nos ha dado la confianza de cualquier caso -vengan y coméntenlo conmigo si ustedes no saben cómo resolverlo- y hay buena comunicación con él, nunca ha habido una negativa o inclusive viene la persona y te invita a pasar para que escuches, lo que no sabía tú, estás con la persona, estás escuchando y ahí mismo te vas retroalimentando. Y también en ocasiones nos ha dado cursos o pláticas. Yo que no sabía mucho del seguro social y él nos fue pasando a su oficina y nos fue explicando lo básico y a mí se me hace algo bueno, si le interesamos (Entrevista personal No. 11, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Durante el trabajo de campo fue posible observar que la experiencia del personal del SEM contribuye a mejorar el servicio que brindan los departamentos de protección:

Normalmente tienen funciones designadas y hay un rol de las funciones que van cambiando, entonces ya saben -esa es la gran ventaja con ellos- que ya saben que hay que hacer y yo superviso que lo vayan haciendo bien, realmente son muy responsables y trabajadores [...]. En ocasiones hay ciertos casos donde por ejemplo algún compañero o compañera se ha vuelto más especializado o ya tienen cierta experiencia y entonces aunque ese día les toque otra cosa, le pido a otro más que los cubra [...]. También trato por ejemplo de que si alguien sabe hacer muy bien algo en

algún momento se lleve a otro para que vayan aprendiendo y que sean siempre dos o tres los que sepan hacer muy bien algo y que todos deban de saber (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

En general se puede observar que la especialización de los empleados locales es un factor que complementa la labor del personal del SEM ya que incrementa la calidad de la información que transmiten al Encargado de Protección para la toma de decisiones:

Es de calidad afortunadamente tengo gente preparada, que tuvieron una formación académica 90% de calidad universitaria y también de gran calidad por la experiencia que han tenido, nada más tengo dos compañeros que apenas tienen un año, todos tienen una experiencia de más de cinco años en el consulado y pues es de calidad, ellos saben cómo trabajarlo y como atender todos los Casos de Protección (Sergio Hayakawa León. Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM).

Adicionalmente, esta zona de incertidumbre cuenta con diversas áreas de oportunidad que representan una fortaleza explotable en beneficio de la labor de protección y asistencia consular. Específicamente en materia de asesoría legal; de atención al público; de ejercicio de recursos; de diseño y planeación; así como de identificación de problemas específicos a los que responden los programas de protección y asistencia consular.

Por ejemplo, en cuanto al ejercicio del presupuesto, la especialización funcional en los empleados locales contribuye a identificar los casos en los que los migrantes necesitan apoyo económico y no se atreven a solicitarlo por pena o por tratarse de población indígena que no habla español. Además es útil en la atención de aquellos casos en los que el personal del Consulado atiende a grupos grandes de migrantes:

Hay personas que tanto por vergüenza se sientan aquí y te dicen sus necesidades, pero nunca te dicen - necesito ayuda económica, o necesito ayuda- tú se las tienes que ir sacando, entonces ya vas valorando aquí la situación de cada persona (Graciela Gutiérrez.

Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleada Local).

[...] para ver a la gente que no habla español que habla dialecto [...] me tenía que comunicar con alguien más, entonces dejaba a la señora y buscaba entre todos los paisanos que habían llegado a ver -alguien habla mixteco- y ya me traía a un traductor que hablara mixteco y que hablara español para yo poder entrevistarlos (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

En cuanto a la labor de asistencia consular de asesorar a los mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras, la experiencia de los empleados locales es básica, ya que la cercanía con los casos legales les permite adquirir conocimientos que enriquecen la asesoría que brindan a los migrantes:

...cuando yo llegué le tocaban sus primeras visitas con el buró de salidas condicionales y nos autorizaron estar presentes en la audiencia, cosa que también es bien rara casi no te permiten. El señor [...] llega al buro de salidas funcionales y todo va muy bien en la audiencia solo que al final él dice -yo también soy víctima- entonces todo ese sentimiento de que iba súper bien su audiencia se cae, porque para el buró tú no eres víctima, la víctima es el niño que falleció, entonces yo percibí eso y regresé una semana después para platicar con él, en la plática le dije -sabes que todo iba súper bien, nada más que ese último detalle trata de evitarlo, evítalo no lo toques porque se sintió un cambio muy drástico- (Guillermo Marquez Ancona. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

...y realmente pues lo que hacemos es mucho de asesoría, o sea asesoramos a las personas. Lo que hemos hecho durante estos años pues básicamente es estudiar sobre las leyes existentes, el código de familia, los procedimientos legales a los cuales se apegan las personas, porque obviamente los sistemas legales son muy diferentes tanto en México como aquí [...], básicamente es eso, explicarles que obviamente pues es un país diferente, porque a lo mejor tenemos leyes similares pero pues en México lamentablemente no se aplican con el rigor que deberían (Juan Carlos Galicia Villanueva. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Asimismo, en la información recolectada en las entrevistas se puede observar que los empleados locales conocen mejor las características de la circunscripción y la problemática que enfrentan los migrantes. Sin embargo, este conocimiento aún no se explota por las áreas centrales ya que no existe una comunicación formal, directa con los empleados locales:

Bueno en principio tendría más abogados del PALE, para una área tan grande como la de nosotros, pues realmente hay mucha necesidad de que la gente tenga una defensa adecuada [...] (Juan Carlos Galicia Villanueva. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Por ejemplo, no toda la gente migrante viene con el propósito de trabajar en los Estados Unidos, hay gente que cometieron una fechoría en México y vienen huyendo, hay gente que son buscados por una autoridad, por alguna violación sexual o robo en México, entonces ellos tratan de huir, cambiar de aires, entonces tú [...] no puedes catalogarlos a todos, no puedes hacer eso, todos los casos son diferentes (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Cuando a mí me toca manejar traslados, yo te puedo decir que en verano aumenta y en invierno también, en verano, porque la gente sale más, la gente toma más y hay más accidentes y en invierno, desgraciadamente la gente de muy bajos recursos es la gente que muere o por pulmonía o muere por alguna enfermedad y que no cuentan con una atención médica buena. Se pueden disparar casos de violencia doméstica, porque, ahí tú te das cuenta que tu campaña de difusión o la campaña o la información que tú le estas dando a la gente dando resultados (Pedro Rivera Madrigal. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

Como le decía podemos hacer muchas cosas, aquí el consulado, lo grande es protección y puedes hacer tantas cosas por nuestros paisanos que ni te imaginas, es más la gente no sabe, ni Relaciones Exteriores tiene idea de los casos o de la manera en que nosotros elaboramos o realizamos nuestras funciones (Entrevista personal No. 19, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Otro aspecto que se puede enriquecer con la especialización funcional de los empleados locales se relaciona con la información que poseen sobre los procedimientos internos de las autoridades estadounidenses:



Mira, es como te digo, cada quien tiene sus contactos yo puedo tener ciertos correos electrónicos de oficiales de migración, Guillermo puede tener otros correos electrónicos de otros oficiales que se encargan de otras cosa, ellos también están divididos, casos médicos, casos criminales, casos civiles (Pedro Rivera Madrigal. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

Pero lo que más me llena es esto, es el ir y venir, es el contacto con la gente, el estar aprendiendo, vas aprendiendo cuál es la problemática, como se va moviendo, las modificaciones que están haciendo las autoridades para algunos casos, por ejemplo hace algunos cuantos años entró la Ley William Wilverforce, eso no aplicaba hace 4 años y entonces pues tuvimos que estudiar un poquito y preguntar y adaptarnos a lo que es la ley [...] entonces empiezas a investigar, cómo podemos ayudar, hemos aprendido y ahora ya en automático los hacemos los casos, sabemos cómo funciona el programa (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

En el caso contrario la especialización funcional también puede limitar, en casos muy concretos, la capacidad de gestión del personal del SEM:

mira yo les pregunté cuando llegué que temas llevaba cada quien, [...] les pregunté si estaban contentos con eso, me dijeron que si, les pregunté que si de todas formas todos sabían hacer todo, porque está bien que cada quien haga con lo que se siente a gusto, pero me preocupa que no todos sepan hacer todo y que el día que alguno de ellos falte nadie sepa hacer nada y ese tema se muera, y se quede sin atender. Entonces les pregunté y me dijeron que si, y bueno ahí he estado un poco monitoreando, en cuanto tengo oportunidad le encargo a alguien más algo de lo que hacen (sus compañeros), y bueno si saben, me lo han demostrado que si, tal vez no tienen tan fresco, no con la reacción tan inmediata que podría tener (la persona que lleva el tema) para ese tipo de casos, pero de todas formas conocen todo el proceso, tienen idea de que se debe hacer o a quién acudir, digo porque tienen mucha experiencia. En el caso de los que tienen menos experiencia [...] he tratado de (irlos) involucrando un poquito en cada tema, ha ido a visitar prisiones y también porque me lo ha solicitado, me ha demostrado el interés y entonces pues bueno me gustaría empezar a rotarla por todos lados, creo que en términos generales todos saben hacer un poquito de todo y cada quien hace lo de sus temas (Entrevista personal No. 27, del 4 de diciembre de 2013. Personal del SEM).

Me ha tocado que se hace una muy buena selección, son gente que en el 80% de los casos podrían ocupar un puesto del Servicio Exterior, son

gente que tiene mucho conocimiento tanto científico como empírico. El único problema es de que después de determinado tiempo como están estacionados en su lugar de adscripción, en su puesto y como no hay un incentivo de ser promovido laboralmente llega el momento en que llega el hastío y están inconformes. Pero generalmente eso no ha sido factor, para que el trabajo carezca de calidad, son contadas los casos que he visto de que el hastío ya le quita interés al personal, eso existe como en 20% de los consulados (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013. Personal del SEM).

En suma, la zona de incertidumbre especialización funcional es un componente útil para medir en diferentes niveles la capacidad de gestión del personal del SEM. Esta zona presenta una amplia gama de áreas de oportunidad que pueden ser aprovechadas por el personal del SEM para incrementar su capacidad de gestión. En consecuencia la capacidad del personal del SEM para diseñar y operar los programas de protección puede aumentar considerablemente si se utilizan correctamente dichas áreas.

#### 4.4. Zona de incertidumbre control de las reglas formales.

Para Michel Crozier, las reglas están destinadas a suprimir las zonas de incertidumbre, sin embargo, no solo no las elimina completamente sino que crea otras fuentes de poder. En el presente apartado se analiza la capacidad de gestión del personal del SEM a partir de la aplicación de los medios que le brinda la normatividad para ejercer la autoridad que le confiere el organigrama.

### EL CONTROL DE LA NORMATIVIDAD SOBRE EL EJERCICIO PRESUPUESTARIO.

El ejercicio del presupuesto se lleva a cabo de forma anual del 1 de enero al 31 de diciembre. Para tal efecto, cada Consulado cuenta con una cuenta bancaria - en dólares- para la administración de los recursos

recibidos, de acuerdo al presupuesto autorizado por el Congreso mexicano.

La normatividad otorga la facultad para administrar los recursos que recibe la Representación Consular al personal del Servicio Exterior Mexicano. En campo se pudo observar que todas las responsabilidades encomendadas a los Encargados de Administración se desarrollan de acuerdo a la norma:

Nosotros manejamos aquí el SIGEPP en cuanto a la recepción de los recursos, la distribución y la erogación, o sea hacer los cheques, como toda la parte contable, las conciliaciones y todo eso [...]. (Nora Ramírez Cervantes. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

En esa línea, la operación del SIGEPP otorga al personal del SEM el control sobre la planeación local del ejercicio presupuestario:

[...] entre todas las partidas nosotros tenemos la opción de poder mover el dinero entre una y otra, entonces sí me ha pasado por ejemplo que a veces en la partida de traslado de restos hay meses en que tenemos muchos y hay meses en que no tenemos nadie, entonces cuando tenemos más de lo que me asignan ese mes yo tomo de otra partida para poder cubrir ese (gasto). Ahora aquí nada mas hay que tener cuidado que hay una partida que es intocable [...] tendríamos que solicitar autorización a México o solicitar que nos radiquen más recursos para determinado rubro con las explicaciones pertinentes, entonces esa partida que es la de equidad de género, esa es la que no podemos tocar (Nora Ramírez Cervantes. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

El hecho de que la operación del SIGEPP y la planeación del ejercicio presupuestario este a cargo del personal del Servicio Exterior limita el acceso a la información sobre el presupuesto a los empleados locales que forman parte de los Departamentos de Protección, sobre todo en aquellos Consulados en los que la comunicación se caracteriza por ser cerrada:

Más o menos, bueno sigo los lineamiento que tenemos nosotros nada más hasta ahí, no, no me he metido mucho de lleno a las cuestiones de administración, pero a lo que se refiere a nosotros más o menos tengo idea (Entrevista personal No. 16, del 3 de diciembre de 2013. Empleado Local).

No tengo mucho conocimiento y lo que sé nada más es de lo que escucho de las personas de administración (Entrevista personal No. 17, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Si, sobre eso es poco, o sea con administración yo he llegado a hablar con el cónsul y me comenta de los casos que le he pasado -este mes se incrementó más la cantidad de ayuda, este menos- pero que tenga yo mayor conocimiento o cifras, no (Entrevista personal No. 20, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

Mira, en eso realmente nosotros, te puedo decir que todo el departamento de protección esta ajeno a la distribución, no sabemos, no te podría decir yo cuanto llega de manera mensual o anual a la partida, sabemos que a veces es suficiente y a veces nos comentan - no va alcanzar- entonces en eso estamos completamente ajenos (Entrevista personal No. 13, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Además del control de la planeación local y del ejercicio presupuestario, la normatividad le otorga al personal del SEM la posibilidad de orientar el gasto estableciendo lineamientos claros sobre los casos a los que debe darse prioridad:

En el caso de protección pues la idea es apoyar al mayor número de connacionales, el cónsul Valdés se encargó de expedir una serie de lineamientos en el que se señala por ejemplo qué debemos de hacer en esos casos y a quienes se les dará prioridad. Obviamente la persona que tenga mayores capas de vulnerabilidad, a la mejor si son indígenas, menores de edad, mujeres embarazadas o ancianos, pues obviamente a esos grupos se les va a dar prioridad respecto a otros (Alfonso Sesma Julián. Entrevista personal. 3 de Octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Como se puede observar, la normatividad otorga al personal del Servicio Exterior el poder suficiente para llevar a cabo las actividades de planeación, diseño, dirección, organización y coordinación. Incluso le brinda herramientas para contrarrestar el control de las tres zonas de incertidumbre anteriores.

## CONTROL DE LA NORMATIVIDAD PARA CONTRARRESTAR LAS FUENTES DEL PODER.

La normatividad le otorga al personal del SEM herramientas para equilibrar la relación de cooperación, conflicto y negociación. Por ejemplo, de acuerdo a Crozier (1977) cuando los empleados tienen el control de la información y la utilizan para poder influir en los procesos de toma de decisiones, el Administrador Público tiene la posibilidad de acudir directamente a la fuente de información y romper la fuente de poder. Durante el trabajo de campo fue posible observar este proceso en una de las Representaciones consulares:

Bueno ahorita, digo si entiendo “por qué” mi jefe ha tomado ciertas medidas como el ir personalmente a hacer los apoyos, pero si siento que antes era un poquito más fluido, digamos veníamos y comentábamos y - ¿cuánto ocupas?- no pues tanto y sinceramente podíamos checar con la compañía de transportes el precio y más o menos tenemos como un estándar, cuánto es lo que damos por alguien que va a Oaxaca, alguien que va a Guerrero, por cuestión de alimentos, o sea podíamos decir que tenemos como un *rate*. Digo sí entiendo el por qué pero como que ha complicado un poquito la fluidez, porque lo hacemos más tarde, [...] pero entonces igual las cosas han salido [...] (Entrevista personal No. 7, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

En la actualidad con el Cónsul [...] he visto que tiene la intención de hacer cambios buenos, a futuro, uno de los cambios que en lo personal pienso que ha sido favorable son los apoyos económicos, en ocasiones sí es un poquito más tardado el tiempo que usamos para realizar dicho apoyo, pero he visto que él siempre está con la mirada de ayudar al connacional, yo lo veo ahora como que fuera un apoyo *exprés*. Antes se venía, se platicaba el caso, se estudiaba, se hacían las gestiones para revisar los lugares, los tiempos a donde se tendría que trasladar el connacional, hoy la práctica que ha adquirido el Cónsul [...] he visto que lo ha hecho es que nos comenta -¿cuántas personas tienes para apoyo económico?- y entonces nos dice -¿y estas personas nunca han tenido apoyo?- , - no cónsul -, ok, de tal hora a tal hora te veo porque nos vamos a ir a dar el apoyo-. La persona que se entrevista el día de hoy, se apoya el día de hoy, sí es verdad que como te vuelvo a repetir he visto que en ocasiones salimos un poquito más tarde, pero pues es parte de nuestro trabajo (Entrevista personal No. 24, del 4 de octubre de 2013. Empleado Local).

En la Representación Consular en donde el personal del SEM se encuentra en proceso de romper las fuentes de poder, los datos demuestran que el personal local experimentaba cierta tensión ante los cambios en los procedimientos. La mayoría de los entrevistados señalaron sentirse limitados por la normatividad en cuanto a la toma de decisiones sobre el ejercicio del presupuesto y sobre las acciones de gestión pública. Sobre todo porque antes estaban a cargo de entregar los apoyos económicos, no obstante que la normatividad establece que es Responsabilidad de los Encargados de Protección otorgar los apoyos de los programas de protección:

[...] primero que nada se levanta una solicitud que el paisano nos la llena y de ahí pues como nosotros no podemos tomar decisiones sobre qué personas ayudar y a qué personas no ayudar, todos los casos de solicitud de apoyo que tengamos, la instrucción del Cónsul Valdés es traerlos aquí a la oficina y ya los platicamos [...]. Pues ahorita como no sabemos por los tipos de cambio, ahorita no le podemos poner cuanto se va a gastar con una persona, porque cada cónsul o cada persona que viene a protección tiene su manera de trabajar, antes el encargado nos daba el dinero y ya desde aquí le ponías todo y ya lo manejabas así. Ahora el cónsul no, el cónsul va, tiene como mes y medio que el va con nosotros, nos acompaña, ve los casos con nosotros y les eroga los recursos, paga y les da la ayuda (Entrevista personal No. 11, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Con el jefe anterior nosotros el recurso lo teníamos a la mano y lo terminábamos de dar, hacíamos el apoyo, el gasto, y ya estábamos en la oficina a las 3, 4 de la tarde ahora no, ahora nos vamos desocupando despuesito de las cinco a veces 5:30 y a veces cuando se te pega el trabajo seis de la tarde (Entrevista personal No. 19, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Pues muchas veces los jefes te ponen muchas trabas o hacen el trabajo un poco más pesado de lo que realmente es (Entrevista personal No. 11, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Si nosotros tuviéramos la decisión, por la misma experiencia sabemos cómo actuar, pero como tenemos que venir aquí a la oficina, platicarlo con el jefe, ya el jefe es el que te dice qué hacer (Entrevista personal No. 11, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

## LAS LIMITACIONES SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.

De forma general, la mayoría de los empleados locales manifestaron sentirse limitados en la toma de decisiones. La normatividad otorga al personal del SEM la facultad de decidir sobre aquellos casos en que se requiere otorgar presunciones de nacionalidad o pasaportes de protección a los migrantes que no cuentan con una identificación oficial:

[...] en la labor diaria es ahí donde si me siento de repente que quisiera ayudar a más, pero en ese momento no se cuenta con tal disposición, en este caso del dinero, simplemente se espera hasta el otro día, entonces la gente está desesperada y lo que quiere es irse, pero es donde entra la labor de uno para hacerlo más paciente y decir sabes que mañana te vas y mañana te aseguro que te vas, no depende de mí, si no hay otras situaciones que se tienen que ver como trabajo de oficina, pero mañana te vas (Entrevista personal No. 17, del 3 de octubre de 2013. Empleado Local).

Pues nosotros no tomamos la decisión en la entrega de recursos (Entrevista personal No. 13, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

[...] tienes el trabajo la gente por un lado y luego el jefe por el otro lado y pues por un lado tienes que decirle a la persona que te espere que vas a poder resolver y pues a veces el jefe tiene cosas que hacer, o no está, o no te puede resolver entonces ahí, te limita pues a poder resolver un caso de manera inmediata (Entrevista personal No. 12, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

A veces siento que a veces estar tan reglamentados con la forma de asignar recursos, con la forma de ayudar, sobre todo, esa precaución que tienen nuestros jefes de tener todo en orden y de no ser observados en alguna auditoría, a veces hay circunstancias que tienen que darse respuesta, que tienes que contestar, que tienes que ayudar, pues ahora sí que es como hacer tu labor de convencimiento con quien te tiene que autorizar el tipo de ayuda que estás dando, eso es donde yo encuentro a veces por decir la dificultad (Entrevista personal No. 21, del 5 de diciembre de 2013. Empleado Local).

Se puede decir lo que a veces nos frena, el otorgar un apoyo económico a una persona víctima de violencia doméstica. En ocasiones es el cómo identificarse, ya sea una identificación o una probatoria de nacionalidad (Entrevista personal No. 13, del 1 de octubre de 2013. Empleado Local).

Pues mira limitantes realmente podrían ser en un momento dado

cuestiones de identificación, de identidad [...] (Entrevista personal No. 18, del 8 de octubre de 2013. Empleado Local).

## LIMITACIONES DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

Los datos recabados en las entrevistas mostraron que el personal del SEM percibe que sus limitaciones están relacionadas con la escases de recursos materiales y humanos. Así como con los procedimientos que establecen las Normas para la Ejecución de los Programas:

Limita también en ocasiones el número de vehículos, el número de personal en las jornadas sabatinas, o sea los recursos son limitados pero la principal limitación es miembros del SEM con facultad de firmar, eso es lo que nos impide hacer más todavía de lo que se puede hacer en este Consulado (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Digamos que es muy buena, yo quisiera que salieran más rápido los cheques, también comprendo que tienen que revisar bien las cosas y tienen otras funciones, entonces de repente si los tengo que andar correteando, molestando [...] pero aún así, es más lento de lo que nosotros lo necesitaríamos, podríamos hacer más cosas, muchas veces nos limita, o a veces yo tengo que prestar dinero. Por ejemplo, [...] porque el cheque todavía no sale o si sale no está firmado, o no está revisado (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Yo llegué y estamos gastando más, ese es mi punto de vista, si hubiera un miembro del Servicio Exterior facultado y trabajador y comprometido gastaríamos mucho más porque podría dedicarse más, este es un Consulado de protección hay muchas funciones primordialmente de protección (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Antes no salía mucho, salía dos, tres veces por mes, por qué porque él mismo trabajo de escritorio no te lo permite, hace falta personal, yo creo que yo necesitaría cinco personas más, para poner una carga de trabajo equilibrada entre todos los compañeros, para tener bien atendida las necesidades de la circunscripción (Sergio Hayakawa León. Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM).



## NEGOCIACIONES ALREDEDOR DE LA NORMA.

Una de las premisas del método de análisis está relacionada con el hecho que el Administrador Público solamente puede ejercer su poder de sanción en circunstancias muy precisas. Sin embargo, para que un departamento funcione bien se requiere hacer más de lo que prescribe la regla.

De acuerdo Crozier (1977) la opción que tiene el administrador público es negociar alrededor de la norma. En el caso de los Departamentos de Protección lo común es que el personal local tenga que laborar fuera del horario de oficina o en fines de semana, por lo que el personal del SEM se ve en la necesidad de negociar con ellos, como se ejemplifica:

Pues en primera pedírselos por favor porque desgraciadamente muchos compañeros del Servicio Exterior se creen generales y no tienen respeto por los locales. Dos procuro que si ellos van a sacrificar un tiempo resarcírselos en un futuro, sería como un programa de recompensas no, o sea si tú me colaboras en esto cuando tú necesites tiempo yo voy a procurar que se te otorgue. Si vas a trabajar una jornada extraordinaria y ahora que lo permite la normatividad voy a buscar que se te pague esa jornada extraordinaria, han sido pocas veces pero se ha conseguido (Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Personal del SEM).

Trato de ver que es lo que les gusta y tratar de estimular su interés y de comprender su situación personal, entonces tratar de planear las actividades del Consulado alrededor de eso pero existen algunas herramientas de decir bueno sé que trabajó este día y puedo plantear a mi jefe para pedir su autorización, por ejemplo, le quiero dar la tarde libre porque nos ayudó en tal fecha con tal cosa, o le quiero dar un día porque hizo más allá de lo debido en un día. Desde la contratación se debe de ser muy claro en qué significa estar en protección consular, de forma que hay gente que si les digo -te animas o mejor para mañana- y dicen -no de una vez- (Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Personal del SEM).

Pues mira dentro de las pocas cosas que puedo hacer, cada quien tiene, por una u otra razón, preferencias para su hora de comida, en este departamento hay un poco más de flexibilidad en eso, aquí hay un flujo

más o menos permanente de gente, pero con el personal que tengo puedo atenderlos. Entonces, ese tipo de ventajas de si tú tienes que ir [...] a esta hora órale no hay bronca ve tú a esta hora, a veces se trata de beneficiarlos por supuesto sin violar el marco normativo, pero pues entendiendo también la situación de cada uno, personal, familiar (Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

## EFFECTOS QUE GENERA LA NORMA EN LA ESTRUCTURA REAL.

Del análisis de la normatividad se desprenden las condiciones laborales de los empleados locales. La Tabla 21 muestra los mecanismos de recompensa para incentivar a los empleados locales. Estos mecanismos limitan al personal del SEM en cuanto a la posibilidad de motivar al personal local para que lleve a cabo las tareas que van más allá de la regla:

[...] a mí me encantaría poderlos motivar o incentivar con una promoción o con lo que fuera, simplemente yo no tengo los elementos para pedirles que den más de lo que pueden dar fuera de sus horarios de trabajo, que lo hacen, lo hacen con todo gusto, pero estoy honestamente a expensas de su buena voluntad, porque no hay manera prácticamente de incentivarlos, sobre todo cuando sientes que están haciendo bien su trabajo, porque si sintieras que están faltando, o fallando en algo pues ahí es en donde hay que apretarles y hasta exigirles demás y si no les parece pues disponer de su plaza. Pero cuando lo están haciendo bien, cuando el Consulado está teniendo buenos resultados en el departamento como siento que es el caso, pues a veces me falta esta parte de -que más les puedo ofrecer a ellos- (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Personal del SEM).

En el Capítulo 3, se observó que las prestaciones que reciben los empleados locales (Tabla 21) son mínimas en comparación con las prestaciones del personal del SEM (Tabla 22). Esta diferencia se suma a la restricción que establece el Reglamento de la Ley del SEM respecto a que el personal contratado localmente no es considerado, bajo ninguna circunstancia, miembro del Servicio Exterior o trabajador de la SRE.

Esta estructura genera efectos no deseados que inciden en la ejecución de los programas de protección ya que en suma se ha podido observar que muchas de las responsabilidades de los Encargados de Protección son delegadas al personal local. De forma específica la mayoría de los empleados locales incluyeron esta situación dentro de su respuesta a la pregunta específica ¿Qué te ha llegado a decepcionar de tu trabajo?

En el método de investigación de Michel Crozier la opinión de los actores se considera un indicador privilegiado que permite descubrir el funcionamiento real de las instituciones. A partir de este método se busca identificar áreas de oportunidad para emprender cambios institucionales que contribuyan a mejorar la gestión pública y a incrementar la capacidad de respuesta de las instituciones que integran la AP. Asimismo, estos indicadores brindan un panorama de las funciones y atribuciones de gobierno que requieren modificarse. En suma el objetivo de presentar los siguientes datos es contribuir a mejorar el desempeño de las instituciones a través de la voz a los actores.

En ese sentido el Anexo XI muestra la opinión de los empleados locales respecto al contrato laboral de “Prestación de Servicios Profesionales Independientes”. Del análisis de estos datos se desprende que en general los empleados locales consideran que su trabajo carece de reconocimiento a nivel central en la SRE. Asimismo, los entrevistados manifestaron que a pesar de la relevancia de su trabajo para el funcionamiento de las Representaciones consulares, no son considerados parte de la Estructura Formal de la institución.

Además existe una preocupación común respecto a la necesidad de contar con salarios acorde a las funciones que realizan; respecto a sus prestaciones laborales; a la posibilidad de generar antigüedad; o de

ascender dentro del Consulado. Todos estos indicadores se encuentran en los Anexos XII y XIII.

Ahora bien, dentro de las investigaciones de corte cualitativo el diseño de los instrumentos de recolección de datos en ocasiones permite que los entrevistados brinden *conceptos in vivo* que son frases textuales de los entrevistados “que sugieran los patrones de las preocupaciones y problemas de los actores” (Strauss & Corbin, 2002:314). En la presente investigación, los entrevistados utilizaron las frases de la Tabla 25 de forma repetida.

Tabla 25 Códigos in vivo

<b>Códigos en Vivo</b>
El que anda en el campo literalmente somos nosotros.
El que da la cara por la oficina somos nosotros.
Nosotros vemos los casos de frente.
Tú eres el que vienes y te enfrentas a la persona.
Somos los que estamos en la trinchera y somos los que cargamos al paisano fracturado, lo cargamos en brazos, le acercas la botella de agua, somos los que estamos de hombro a hombro con la gente, somos los que estamos completamente, como te dije, en las trincheras, si fuera una guerra nosotros somos el soldado raso que está al frente de todo.
Nosotros estamos a la lucha, de ver que se cumplan todos los derechos para los mexicanos en los Estados Unidos y nosotros no tenemos, no tenemos derecho.
Nosotros somos los que damos la cara a la gente, y nosotros somos los que recibimos y atendemos los problemas.
Nosotros somos así como soldados no.
Los locales se quedan como soldados.
Finalmente somos los que hacemos la chamba pues que nos consideren no.
Pero yo soy la cara que todo el mundo ve, o sea lo que es el departamento de protección, nosotros somos como ajonjolí de todos los moles, todo el mundo nos conoce.
Nosotros los empleados auxiliares siempre somos los que estamos en movimiento.
Nosotros somos los oídos y los ojos del consulado, porque nosotros somos los que tenemos el contacto primero con el paisano.
Nosotros somos los que conocemos la problemática, nosotros somos la cara, nosotros somos los peones de ajedrez aquí en este juego.
El fuerte lo hacemos la tropa, lo hacemos nosotros el trabajo.
Nosotros no existimos dentro de las ramas, nosotros somos los empleados locales y estamos contratados así, como prestadores de servicios profesionales.
El consulado no sacaría la chamba si no fuera por sus empleados.
Limitado jamás a mí no me limita nada.
Somos los operativos, nosotros los que estamos en trinchera.
Porque la gente del Servicio llega y con el mismo vuelo se va, y muchas veces la gente del Servicio no es la que interactúa con las autoridades.
Sabiendo que nosotros somos los que damos la cara por el gobierno.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

En contraste, la investigación también arrojó datos que permiten inferir que este efecto no deseado que genera la normatividad se contrarresta con las satisfacciones que brinda el desarrollo de la labor de protección y asistencia consular. En general todos los empleados locales entrevistados manifestaron que la mayor satisfacción que les brinda su trabajo es el agradecimiento de la gente, el cual sirve como incentivo para el desarrollo de sus funciones tal como se muestra en el Anexo XIV.

En conclusión, la zona de incertidumbre control de las reglas formales es útil para medir la capacidad de gestión del personal del SEM. Esta zona permite observar la capacidad del personal del SEM para aprovechar el margen de maniobra que le brinda la normatividad para: diseñar y operar los programas de protección; para tomar decisiones; y para contrarrestar las fuentes de poder de los empleados locales. Así como para evitar que los efectos no deseados que genera la norma afecten el funcionamiento del Departamento de Protección.

En este capítulo se puede concluir que el llevar a cabo el análisis del control de las zonas de incertidumbre con base en las relaciones de poder permite enriquecer la comprensión de los factores que orientan la toma de decisiones sobre la administración del presupuesto. Asimismo, brinda la posibilidad de identificar cuáles son los factores que limitan la capacidad de gestión institucional del administrador público.

En el presente apartado se logró comprobar la utilidad del método de Crozier para descubrir las características de la institución, a partir de la experiencia del actor. A través de las entrevistas y la observación participante fue posible identificar las *zonas de incertidumbre* que surgen de la Estructura Formal. Asimismo, se logró definir qué actores controlan cada una de ellas y cómo las utilizan en el desempeño de sus tareas y en sus relaciones al interior de la institución.

En suma, la evidencia mostró las siguientes características del funcionamiento real de los Consulados:

1. La función de gobierno que por ley tiene encomendada el personal del Servicio Exterior de brindar protección y asistencia consular por medio de la implementación de los programas de protección y asistencia consular depende del control de las zonas de incertidumbre.
2. En los casos en que el personal local controla un número mayor de zonas de incertidumbre la capacidad de gestión del personal del SEM se ve disminuida considerablemente, en ocasiones hasta llegar al punto en que los empleados locales llevan a cabo las funciones de protección y asistencia consular.
3. Sin embargo, los empleados locales no son considerados empleados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino prestadores de servicios sin derecho a la mayoría de las prestaciones laborales que protegen al trabajador.
4. Desde un enfoque *bottom-up* estos efectos no previstos en la implementación inciden en la toma de decisiones que se toman a nivel central sobre asignación de recursos y sobre diseño y evaluación de políticas y programas.

## Capítulo 5

### **El enfoque *bottom up* como herramienta útil para integrar la Información sobre el Desempeño en el proceso de Toma de Decisiones**

En este capítulo de la investigación se utiliza el enfoque *bottom-up* para observar la importancia de las estructuras encargadas de la implementación de programas y políticas gubernamentales. Específicamente, se busca comprobar que el cumplimiento, la ejecución o la administración de una política o programa de gobierno dependen de la eficiencia administrativa y de la capacidad de gestión institucional de estas estructuras.

En esa tesitura, las reformas a la Administración Pública incluyen cambios en la manera de administrar a las instituciones de gobierno. Específicamente el PbR busca mejorar la calidad del gasto, incrementar la eficiencia en el uso de los recursos y tener un mejor control de los resultados que genera el ejercicio del presupuesto. De manera secundaria el PbR también pretende dar mayor importancia a la planeación y evaluación, ejercer mayor presión por un mejor desempeño, además de lograr mayor transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, los datos demuestran que en este momento, en las Representaciones Consulares no es posible cumplir con los objetivos del PbR. Debido a que el diseño actual de los Indicadores de Gestión no brinda información de calidad para la toma de decisiones.

Con base en lo anterior, en el presente capítulo se pone énfasis en las estructuras de implementación para explicar la eficiencia en el desempeño de las instituciones de gobierno. Esta explicación se lleva a

cabo por medio del análisis de los factores que incide en la toma de decisiones sobre presupuesto y sobre gestión pública.

Particularmente, en el Capítulo 4 se demostró que las zonas de incertidumbre orientan las decisiones sobre la administración del presupuesto. Por lo que en el presente apartado se busca comprobar que el control de las zonas de incertidumbre también orienta las decisiones sobre gestión pública en las Representaciones Consulares; además de incidir en la capacidad de gestión institucional del personal del SEM.

Para comprobar la hipótesis se utilizó el método de Michel Crozier que permite vincular las estrategias de gestión pública observadas en campo con el análisis del control de las zonas de incertidumbre. Esta vinculación se lleva a cabo por medio de la comparación de los tres Consulados: a nivel de estrategias de gestión; de las características del control de las zonas de incertidumbre; y de la cercanía del personal del SEM con el campo operativo. El objetivo es establecer una relación causal entre las relaciones de poder<sup>12</sup> y las estrategias de gestión pública del personal del Servicio Exterior.

Al interior de los Consulados la relación de poder que incide en la toma de decisiones sobre gestión pública es la relación entre empleados locales y el personal del SEM. Esta relación de cooperación, conflicto y negociación se vinculan directamente a la Estructura Formal, porque en ella fue posible observar cómo se integra el personal de los Consulados, cuáles son las reglas que rigen el funcionamiento de la institución y cuáles son los límites de los actores.

Adicionalmente, el análisis de las zonas de incertidumbre, muestra que en la Estructura Real los empleados locales juegan un papel fundamental

---

<sup>12</sup> Relación de cooperación, conflicto y negociación.



para implementar los programas y políticas de protección a migrantes. A diferencia de la Estructura Formal en donde el personal local no figura en el organigrama y no es considerado como personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Estos elementos determinan las relaciones de poder que surgen al interior de las instituciones. De ahí la importancia de medir la capacidad del personal del SEM para dirigir, organizar y coordinar las tareas necesarias para el cumplimiento de los objetivos de los programas y políticas de protección y asistencia consular.

Asimismo, en este análisis comparativo se incluye el papel que juega la cercanía de los Cónsules Titulares con los Departamentos de Protección. Para posteriormente, desde un enfoque *bottom-up*, analizar la forma en que la toma de decisiones en las estructuras de implementación incide a nivel central en el marco general de la toma de decisiones sobre presupuesto, evaluación y diseño de políticas y programas. Este análisis se lleva a cabo vinculando el funcionamiento real de las estructuras de implementación con los procesos de toma de decisiones de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior en la SRE.

#### 5.1. Análisis del Control de las Zonas de Incertidumbre.

El análisis del control de las zonas de incertidumbre mostró las siguientes similitudes en los Consulados:

**Control de las relaciones y su entorno.-** El personal local tiene un control importante de las relaciones externas entre el Consulado y su entorno. La relación entre el personal local y las autoridades y organizaciones en EUA es directa, es decir no requiere de la presencia del personal del Servicio Exterior. Asimismo, los empleados locales tienen

acceso consular a los mexicanos que se encuentran presos, detenidos u hospitalizados. En contraste, en los tres Consulados el personal del Servicio Exterior mantiene el control de las relaciones internas y de la relación entre el Consulado y la SRE.

**Control de la especialización funcional.**- En las tres Representaciones los empleados locales tienen un alto grado de especialización funcional. Asimismo, en todos los casos, los empleados locales brindan asesoría a los mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras, sobre legislación local y sobre normas de convivencia con la población en general. Además, las tres Representaciones cuentan con personal local con amplia experiencia.

**Control de la comunicación e información.**- La información sobre los saldos de la partida 7502-44102 es cerrada para la mayoría de los empleados locales, el control sobre estos datos lo ejerce el personal del SEM. Sin embargo, en las tres Representaciones consulares el personal local maneja la documentación e información que sirve de base para la operación del Departamento de Administración (en cuanto a los recursos de la Partida de Protección).

**Control de las reglas formales.**- Los empleados locales están limitados para la toma de decisiones, específicamente sobre pasaportes de protección o de cualquier documentación que compruebe nacionalidad o identidad. La negociación alrededor de la norma se lleva a cabo respecto a horarios y vacaciones. En general la mayoría de los empleados locales mencionaron sentirse decepcionados de las prestaciones y del nivel salarial.

## 5.2. Consulado General de México en Nogales Arizona.

El análisis del ejercicio presupuestal mostró que, durante el periodo 2006 – 2012, esta Representación Consular destinó el 60% de su presupuesto al Programa de Repatriación de Personas Vulnerables (Ver Ilustración 4). Adicionalmente, el análisis de los Casos de Protección atendidos muestra que el 90% pertenecen al ámbito migratorio.

Cabe destacar que los datos mostraron que la labor de protección implica un movimiento constante de personal. Pero en el Consulado de Nogales - que representa a los Consulados de frontera- se observa un movimiento intenso que implica traslados en ambos lados de la frontera.

### CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE

El análisis de las zonas de incertidumbre demostró que las siguientes características particulares del Consulado General de México en Nogales, inciden en las estrategias de gestión pública observadas en campo:

1. La retroalimentación entre el personal local y el personal del SEM tiene efectos positivos en las estrategias de gestión pública.
2. El Departamento Protección cuenta con un empleado local que sirve como enlace con el Departamento de Administración.
3. Todos los empleados locales comparten funciones y procedimientos.
4. El personal del SEM aprovecha las áreas de oportunidad que genera la especialización funcional de los empleados locales.

5. El personal local tiene la capacidad de operar sin Encargado de Protección.
6. El sentimiento de decepción respecto a incentivos, prestaciones y salarios fue más marcado.
7. Se observó que existe personal local que se aparta de las reglas.
8. El Encargado de Protección mantiene una cercanía importante con el campo operativo.
9. Se observó el proceso descrito por Crozier y Friedberg, en el que el Administrador Público contrarresta las fuentes de poder por medio de la cercanía con el área operativa. Específicamente rompe la fuente de poder que se relaciona con el control de la información.
10. Este acercamiento provoca tensión en el personal local por los cambios que genera en los procedimientos.

#### ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PÚBLICA OBSERVADAS EN CAMPO

El trabajo de campo en Nogales, Arizona se llevó a cabo del 30 de septiembre al 3 de octubre de 2013. Al momento de realizar la visita, la plaza de Encargado de Protección se encontraba vacante, por lo que el Cónsul Adscrito, Fernando Valdés Vicencio, estaba a cargo del Departamento. En este ejercicio de observación fue posible recolectar datos que ilustran el papel del personal del SEM en la implementación del Programa de Repatriación de personas vulnerables.

En el caso de Nogales, cuando los migrantes mexicanos son deportados a México es posible encontrarlos en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración (INM); en el Albergue para Migrantes San Juan Bosco I.A.P.; y en el comedor de la “Iniciativa Kino para la frontera I.A.P.”. De forma regular el personal del Consulado acude a estas instituciones y organizaciones en México para brindar los servicios de protección y asistencia consular.

El 30 de septiembre de 2013, a las 3:45 de la tarde, el personal local y el Cónsul Valdés salen en una camioneta del Consulado rumbo a Nogales, Sonora. En el puente los están esperando dos migrantes, uno de ellos luce fuerte, con ropa limpia y lleva consigo una maleta mediana. El otro migrante es de Oaxaca, es muy joven, sin embargo, se ve muy decaído, su ropa está muy sucia, su playera esta al revés, y lleva una pequeña mochila que parece vacía. Pide ayuda para regresar a su lugar de origen pero no trae identificación, solo su acta de nacimiento. El cónsul platica con él y toma la decisión -en ese momento- de darle la ayuda a pesar de la falta de identificación. La normatividad faculta al personal del Servicio Exterior para decidir si se otorga o no la ayuda en estos casos.

El Cónsul Adscrito y su equipo trasladan a los migrantes a la central de autobuses, en el trayecto nos detenemos en un banco a retirar dinero. El Cónsul Adscrito señala que “es mejor darles pesos porque si los migrantes cambian lo dólares se los compran a muy bajo precio”. El Cónsul platica con ambos jóvenes y les pregunta sobre su lugar de origen. Durante la plática es posible darse cuenta que el Cónsul conoce las localidades del Estado de Oaxaca, lo que parece facilitar su decisión sobre el monto de dinero que se entrega a los migrantes. El joven oaxaqueño comenta que “el cruzó por primera vez y no tuvo suerte - señala con una enorme tristeza que prefiere regresarse-”. En todo el trayecto no pude dejar de pensar en las circunstancias en qué cruzó y

qué le sucedió para que su semblante reflejara esa tristeza, decepción y desesperanza, expresiones que, de acuerdo a las entrevistas, en muchas ocasiones están presentes en los migrantes mexicanos.

Una vez en la central de autobuses el Cónsul toma el control de la atención de los casos, compra el boleto de autobús, le toma una fotografía al documento de identificación, al boleto y a la carta de repatriación que les entrega el INM, así como a cada uno de los migrantes. El personal local recaba la firma y huella correspondiente. Finalmente, el Cónsul Adscrito les da una serie de consejos, les pide que no se salgan de la central y que no crean en los *coyotes* que les ofrecen cruzarlos gratis, porque en ocasiones los secuestran para pedir dinero a sus familiares. En ese momento concluye la atención de los dos casos de protección.

Posteriormente, el miércoles 1 de octubre, se observó la visita del Cónsul Adscrito al comedor de la “Iniciativa Kino para la frontera I.A.P.”. A las 8:45 de la mañana, después de cruzar la frontera, el Cónsul y su personal llegan al comedor, en donde ya hay una fila de migrantes esperando para pasar a tomar un desayuno.

En el comedor mientras los migrantes desayunan, el Cónsul Alterno inicia su plática sobre los servicios que da el Consulado, en tanto que el personal de apoyo toma video y espera en la puerta. El principal servicio que destaca el Cónsul es el apoyo económico para regresar a sus lugares de origen en México. Una vez que los migrantes terminan de desayunar salen y empiezan las entrevistas con el personal del Consulado. En este comedor de forma natural se acercó a nosotros una voluntaria, colombiana, que trabaja con una ONG, y me comenta “este Consulado es excepcionalmente bueno”.

Al final con la información de los migrantes mexicanos que solicitaron el apoyo económico, todo el personal regresa al Consulado en Nogales, Arizona para armar los expedientes. Este proceso lleva alrededor de dos horas. Por la tarde, una vez que está lista la documentación, se notifica al Cónsul, se le da un promedio del monto de recursos que se necesitan y salen nuevamente a Nogales, Sonora.

El traslado se realiza en dos camionetas del Consulado en las que se trasladará a 16 migrantes. Al llegar al albergue ya están listos los interesados y se suben a las camionetas. Todos traen sus pertenencias, están bañados y cambiados y su expresión refleja más tranquilidad, a diferencia de la mañana. En el trayecto van platicando de las manualidades que realizan en su estancia en la cárcel y muestran ejemplos de sus trabajos, como anillos y rosarios, realizados con material reciclado.

El destino es la central de autobuses. Una vez que llegamos el Cónsul Alterno compra los 16 boletos de autobús con destino a la Ciudad de México. Algunos migrantes comentan que además de necesitar dinero para comprar el boleto que los lleve a sus Estados, necesitan recursos adicionales ya que sus pueblos están a 5 horas de la capital del Estado, o de la ciudad a donde llega el autobús.

Una vez que el Cónsul termina la compra de los boletos, les entrega el apoyo económico para que paguen el transporte en la segunda etapa del trayecto y algo para comida. Posteriormente, el Cónsul les da una plática con medidas de prevención y termina el proceso.

Particularmente, en esta Representación Consular, la forma de cumplir con las tareas encomendadas se caracteriza por una cercanía importante entre el Cónsul Adscrito y el área operativa. Durante el trabajo de campo

fue posible observar que el Cónsul salió del Consulado y cruzó la frontera en tres ocasiones para otorgar los apoyos económicos de los programas de protección directamente a los interesados:

A mí me ha gustado siempre hacer los apoyos, entrevistar a las personas o de repente irme con ellos a las actividades que realizan, porque quiero que sepan que me interesa y que quiero estar pendiente. Una vez al mes doy de alta casos para mantenerme también al día (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Asimismo, durante las entrevistas el Cónsul Valdés mencionó que este modelo de gestión se lleva a cabo con la siguiente visión:

...(atender los casos) como si estuviéramos atendiendo a familiares, sobre eso trabajamos, sobre eso se hace la estrategia, vamos a trabajar atendiendo así los casos, o no soltándolos, no dejando que se caigan, dándoles seguimiento [...]. Realmente atendemos lo que nos pide la Secretaría, pero dentro de lo que nos pide, estamos para ayudarles, tenemos que proteger como si fueran familiares y eso incide en como atendemos muchas cosas (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Por otro lado, durante el análisis de la normatividad se observó que el personal del SEM es el encargado de tomar las decisiones sobre el ejercicio de los recursos y sobre la procedencia de la ayuda. Al contrastar este hecho con el funcionamiento observado en campo, es posible inferir que la atención -directa en campo- de los Casos de Protección por parte del personal del SEM puede incrementar el número de casos que atienden las Representaciones consulares y en el caso contrario limitar el funcionamiento de la institución:

Llegué y no había absolutamente ningún miembro del SEM en Protección, y un año después sigo siendo el único miembro del SEM en Protección. La falta de miembros del Servicio Exterior para cubrir las vacantes limita, es como de alguna manera decir tener varios aviones y



un piloto, es una limitante (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Con la ausencia del personal del SEM en la atención directa de los casos se corre el riesgo de que algún migrante se quede en estado de indefensión. Como pudo ser el caso del migrante de Oaxaca, ya que el personal local no tiene facultades para decidir otorgar el apoyo si el migrante no tiene una identificación oficial. Este tipo de decisiones son discrecionales y permiten proteger al connacional más allá de la normatividad. Durante la entrevista al Cónsul Adscrito en Nogales, él destaca la preocupación por estas situaciones:

Ahora si hablamos de normatividad y personal, está también la normatividad de comprobación que no permite, por ejemplo, que (los empleados locales) certifiquen gastos o autoricen gastos, esa es la razón de que yo tengo que salir diario a hacer los apoyos, porque no hay otro miembro del Servicio Exterior que esté facultado para digamos de alguna manera ser testigo de la entrega de recursos [...]. Por sistema yo me siento responsable de asegurarme de que los recursos se están entregando bien, entonces la normatividad no permite que (los empleados locales) se responsabilicen de eso (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

(Por otra parte) Esa discrecionalidad de decir -el reglamento dice una cosa, pero sé que si planteo esto...- por ejemplo, cierta toma de decisiones, ahí iríamos a lo mismo, necesitamos un miembro del SEM o dos (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Otra característica de este Consulado es que la planeación de las actividades que se llevan a cabo para implementar los programas de protección se diseña tomando en cuenta las sugerencias del personal local:

Tratamos de tener juntas en donde también les pido que me den como las novedades, o puntos de vista, nuevas ideas y así han surgido cosas, como nuevos proyectos o lo de retirar dinero para los apoyos en México, que es un ahorro, eso fue de una sugerencia de un compañero. Se

reanudaron las visitas al CAMDEP y al Juan Bosco porque fue una sugerencia, hicimos esa junta y todos tenían buenas ideas de cómo encontrar más gente que ayudar (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Adicionalmente, la toma de decisiones sobre la administración del presupuesto depende del Cónsul Adscrito, particularmente la planeación en el uso de los recursos:

Por ejemplo, algo que a mí se me hacía novedoso aquí es que decían -ya es que se nos va acabar el dinero- y yo decía -si ya se nos va a acabar vamos pidiendo más- porque no puede ser que al inicio de mes si hay apoyo y apoyo y ya los últimos 10 días ya no porque no hay. Yo decía -si ya no hay, hay que pedir- que eso parece que era una novedad cuando yo llegué a Nogales, yo decía -se puede pedir y nos podemos pasar-. Por ejemplo, en invierno mandaron unas comunicaciones de que estaban saliendo los migrantes sin la ropa adecuada para el frío, las temperaturas están bajas pues vamos a comprarles chamarras y bufandas, entonces yo quiero pensar que porque yo llegué estamos gastando más, ese es mi punto de vista. Si hubiera un miembro del Servicio Exterior facultado y trabajador y comprometido gastaríamos mucho más (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Mi política es que ante la duda proteges, y ante la duda erogas, entonces ha habido un aumento del 40% (en el ejercicio del presupuesto) (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Con los datos recabados en campo se puede comprobar que la implementación de los programas de protección depende de la forma en que se desarrollen las tareas para cumplir las metas y objetivos fijados a nivel central:

Yo pienso que, que una gran política digamos de la Secretaría es proteger los derechos de los mexicanos en el exterior pero la frontera tiene la particularidad de que hacemos mucho de nuestro trabajo en México cuando ya fueron repatriados y se podría interpretar ¿si le corresponde o no a un Consulado? por ejemplo el apoyo económico en casos de regreso a su lugar de origen o de lastimados cuando ya la persona ya salió de Estados Unidos. En ese sentido yo interpreto como

que es nuestro deber protegerlos no sólo de los derechos, propiamente sino también su integridad física, su seguridad o su patrimonio y eso incluye muchas veces dar apoyo para que puedan salir de Nogales. Entonces en ese sentido yo creo que estoy ejecutando la política exterior de México a mi nivel (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Es una adaptación por ejemplo los programas de igualdad para hombres y mujeres, nosotros utilizamos (los recursos) para cubrir el boleto de transporte de mujeres, no sé si se referían a eso los diputados cuando lo etiquetaron, pienso que es una adaptación (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Finalmente, por lo que se refiere a las satisfacciones y decepciones que envuelve la tarea de protección y asistencia consular el personal del SEM manifestó:

A mí me gusta mucho tratar con las personas, me hace feliz, y también me gusta que mejore la vida de las personas y siento que tratando de ayudarles, sí evito que los asalten o lo secuestren, ya les ahorré mucho dinero, sí evito que pidan prestado en su casa, o que empeñen algo les ahorré ya mucho dinero, entonces ese es mi gusto, me gusta conocer gente también, servir, que la gente se sienta querida, digna, servida que crea, que sienta y que se dé cuenta que yo estoy para servirles. Me gusta servir a México (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

Me gustaría ganar más dinero, me gustaría que en el Servicio Exterior buscaran miembros más comprometidos, que en los exámenes de entrada hubiera también una forma de medir que tanto va a querer trabajar una persona en un Consulado de frontera. Y me desagrada mucho ver que hay gente que se siente muy, muy frustrada si la mandan a un Consulado. No me gusta de repente sentir que no cambiamos nada, no importa lo que haga la gente se sigue muriendo en el desierto (Fernando Valdés Vicencio. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Cónsul Adscrito).

## GRADO DE CERCANÍA ENTRE EL PERSONA DEL SEM Y EL CAMPO OPERATIVO

En el Consulado General de México en Nogales los datos derivados del análisis de las zonas de incertidumbre mostraron que existe una cercanía importante entre el personal del SEM - Encargado del Departamento de Protección- y el campo operativo. Sin embargo, se observó una cercanía media entre el Cónsul Titular y el campo operativo. La estructura de mando de la institución es vertical y la comunicación es abierta.

Tabla 26 Grado de cercanía Titular y Departamento de Protección en Nogales, Arizona.

<b>Grado de cercanía entre el Titular y el Departamento de Protección</b>
Pues hay menos interacción obviamente ya cuando vas con él es porque ya son cosas que sí tienes que ver con él directamente, creo que es buena, no es mucha, pero creo que es bueno y creo que es muy respetuosa
Él nos ha dado la confianza que pasemos directamente con él cuando se trate de un caso de emergencia que se tenga que ir a México
Es como una empresa, pues es bien raro que llegues tú a tener una relación con el jefe, porque es una persona que se encarga de todos los asuntos verdad, pues para eso tiene delegada la responsabilidad y para eso tiene contratados al alerno, al de administración y él pues pide como sus cuentas de cada quien, no me va a venir a decir a mí -¿cómo esta protección?
A pesar de tener ya sus dos, tres años aquí, no hemos tenido la oportunidad directamente de tener un acercamiento en cuestión de trabajo.
Realmente todo lo vemos con el cónsul adscrito.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

### 5.3. Consulado General de México en Dallas, Texas.

En cuanto a ejercicio presupuestal, el análisis mostró que durante el periodo 2006 – 2012, en esta Representación Consular el presupuesto se ejerce principalmente en los casos de traslado de restos y protección al migrante en situación de indigencia (Ver Ilustración 3). El presupuesto de este Consulado es mayor al de Nogales y Sacramento, sin embargo, del

año 2010 al 2012 se observa una disminución en el número de Casos de Protección atendidos (Ver Tabla 9).

## CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE

El análisis de las zonas de incertidumbre demostró que las siguientes características particulares del Consulado General de México en Dallas, inciden en las estrategias de gestión pública observadas en campo:

1. Los procedimientos son cerrados y los empleados locales comparten pocas funciones.
2. El control de la información que sirve de base para la toma de decisiones sobre presupuesto y gestión pública se encuentra casi en su totalidad en manos del personal contratado localmente.
3. El personal local establece sus propios procedimientos de trabajo.
4. Falta uniformidad en los requisitos y procedimientos que determinan la procedencia de la protección y asistencia consular.
5. Los empleados locales ejercen de forma mucho más clara las funciones que le confiere al personal del SEM el Artículo 65 del Reglamento de la Ley del SEM.
6. El sentimiento de decepción respecto a incentivos, prestaciones y salarios fue mucho más marcado al igual que en Nogales.
7. Se observó que existe personal local que se aparta de las reglas.

8. Se observó falta de planeación, diseño, organización y coordinación.
9. El personal del SEM mantiene el control del Departamento de Administración y de la información sobre saldos y administración de recursos.

## ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PÚBLICA OBSERVADAS EN CAMPO

El trabajo de campo en Dallas, Texas se llevó a cabo del 5 al 9 de octubre de 2013. La observación del funcionamiento del Consulado se centró en el proceso de atención al público en la sala de espera del Consulado.

El Consulado tiene sus instalaciones en un inmueble ubicado en la ciudad de Dallas. El Departamento de Protección se encuentra entrando al edificio a mano izquierda, completamente independiente del Departamento de Documentación. Cuenta con una sala de espera muy amplia en donde hay alrededor de 30 sillas y un reloj de pared que no sirve. En la sala de espera también hay una ventanilla de atención al público con un letrero de “Derechos Laborales”, sin embargo, no hay personal para atenderla. La oficina del Cónsul de Protección y las oficinas de los empleados locales se encuentran en esta misma área. Hay 7 oficinas, una para cada empleado local y una que se identifica con el rótulo de Cónsul. El horario de atención al público es de 8:00 de la mañana a la 1:00 de la tarde.

En la sala de espera hay varias mesas de centro, en ellas se observan copias de las solicitudes de protección. Sin embargo, no hay plumas para llenar la solicitud de apoyo, que es el primer paso para ser atendido. Durante el trabajo de campo se observó a un usuario solicitar una pluma

en una de las oficinas y la respuesta que obtuvo fue –solamente tengo la mía-.

Adicionalmente, en la sala de espera del Departamento de Protección no existe ninguna persona que reciba a los migrantes, les brinde información sobre los servicios que brinda el Departamento y los canalice a la oficina correspondiente.

En general el público que ingresa puede dirigirse a cualquiera de las 7 oficinas para solicitar asistencia o interceptar a algún empleado en la sala de espera, es decir brinda información sobre su caso a la mitad del pasillo. Otra opción es permanecer sentado en el área de espera hasta que algún empleado salga. El personal local sale aleatoriamente - dependiendo de sus actividades- brinda informes y canaliza al público.

Los datos recolectados en la observación participante también muestran que constantemente el Departamento de Documentación envía al público al Departamento de Protección. Sin embargo, no se observó que existan mecanismos de coordinación entre el personal de ambos departamentos para la atención al público. Con frecuencia se observó que los usuarios llegan a Protección y parecen muy desorientados y sin información sobre ¿A quién van a buscar? y ¿Para qué trámite? En varias ocasiones se observó que el público se traslada de un Departamento a otro confundido por la falta de información y de canalización personalizada.

Asimismo, a lo largo del trabajo de campo los datos mostraron que en el área de atención al público las intervenciones del personal del SEM a cargo del Departamento de Protección son breves. Se interactúa con el público de forma breve sin dar explicaciones a fondo, su intervención es básicamente de canalización hacia los empleados locales.

Por ejemplo, se observó un caso en el que el público usuario solicitó informes, sobre un caso de detención por manejar en estado de ebriedad, que podría derivar en una deportación. El público fue atendido en la sala de espera por el personal del SEM, quien le explicó al solicitante, de forma rápida, el procedimiento migratorio. El Cónsul de Protección les explicó que el caso no tiene posibilidad de prosperar y que la única opción es postergar la deportación, por medio de un abogado, en espera de una reforma migratoria. Pero primero tendrían que pagar la fianza correspondiente. La joven, con un bebé, decide retirarse sin mayores opciones.

Un factor que incidió durante el trabajo de campo fue que el personal del SEM encargado del Departamento atendió un caso sensible que absorbió completamente su tiempo. Durante la entrevista el Encargado de Protección compartió que la carga de trabaja es una limitante:

Tenemos unas cargas de trabajo muy fuertes, al principio yo llegando aquí si quise tener esa relación con el paisano, pero realmente o atiendo al paisano o me encargo de hacer informes, atender casos graves y supervisar. Por ejemplo, ayer nos llegó una petición de la Subsecretaría para mandar información [...]. Ahorita tengo que revisar los cheques de pensiones alimenticias, el caso de ayer, revisar los certificados de pensionistas, que reitero no le tocan a protección, estar con diligencias de exhortos que tampoco le tocan a protección y los casos graves pues tienes que darle más atención, pero cualquier persona que se pare en mi puerta y quiera pasar conmigo, o sea yo lo atiendo (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013. Personal del SEM).

Posteriormente, el 7 de octubre, a las 10:30 de la mañana se observó la visita de uno de los Abogados Consultores que coopera con el Consulado. El abogado utiliza una de las oficinas del Departamento de Protección para brindar asesoría migratoria gratuita al público usuario. En la misma tendencia no se observó que el personal del Departamento de Protección coordine la visita, le de difusión o lleve un registro de personas atendidas por el abogado.



Durante el tiempo que el abogado permanece en el Consulado, en la sala de espera hay una persona que forma parte de su equipo –externa al Consulado- quien se encarga de informar a las personas sobre los servicios del despacho de abogados. Dicha persona se presenta conmigo, se llama Claudia, empieza a platicarme que tiene una compañía de relaciones públicas y me comenta que el principal problema de la comunidad mexicana en Dallas es la falta de información, que muchas veces los casos llegan ya cuando están muy avanzados.

Claudia comenta que la comunidad que no habla inglés vive aislada por la falta de información. Para ella la comunidad mexicana está moviéndose todo el tiempo y formando una sub-economía, pero no está aprovechando las oportunidades por falta de información. Menciona que aunque es una comunidad numerosa sigue siendo invisible.

Esta falta de información también se observa en los servicios que brinda el Consulado. Por ejemplo, durante el día fue posible observar el caso de una migrante mexicana que presentaba complicaciones para reclamar el cuerpo de su esposo debido a problemas con la familia del occiso. El caso es canalizado por el Cónsul de Protección a un empleado local para la entrevista que determina la procedencia de la ayuda. En la entrevista se identificó que el señor murió en un accidente laboral cuando se incendió el tráiler en el que viajaba. Este caso fue canalizado al abogado consultor para explorar la posibilidad de solicitar una indemnización a la empresa donde laboraba el fallecido. En este caso la familia comentaba - si hubiéramos sabido esto desde el principio-.

Los datos anteriores permiten inferir que en general dentro de la circunscripción del Consulado una problemática es la falta de información. Para resolver este problema la partida 7502-44102 fondea el programa

Protección al Migrante y Campaña de Seguridad al Migrante. Este programa cuenta con presupuesto para llevar a cabo campañas de protección preventiva. Sin embargo, en las mesas del Consulado solo se observaron folletos de instituciones gubernamentales de EUA y de organizaciones no gubernamentales. Sobre todo sobre violencia doméstica y derechos laborales. Del total de los folletos solo 4 son elaborados por el Consulado.

De forma general, los entrevistados manifestaron que el Consulado no lleva a cabo este tipo de campañas de Protección Preventiva. Los datos recolectados mostraron que el Consulado únicamente reproduce alrededor de 1000 folletos anuales sobre violencia doméstica. En general los empleados fotocopian los folletos que provienen de la SRE.

Además, a pesar de la gran afluencia de mexicanos en el área de documentación no se encontraron datos que indiquen que en el Consulado exista la práctica de elaborar folletos de protección preventiva que sean impresos en grandes cantidades para distribuir al público. En contraste, durante el análisis del presupuesto se observó que el 6% de los recursos del Consulado General de México en Dallas se destina al Programa de Protección al migrante, partida que fondea la reproducción de material de protección preventiva. Sin embargo, en esta Representación consular los recursos se erogan en la sub-partida 441020301 “Reuniones con autoridades de EUA”.

En cuanto al control de la información, al interior de las oficinas se pudo observar que cada empleado local maneja de forma individual sus expedientes. Asimismo, fue posible observar lo que Michel Crozier define como “individuo desviante” que es aquel que se aparta de las reglas y en ocasiones puede presentar una conducta agresiva.

De forma general esta fue la Representación Consular en donde los datos reflejaron que el control de las zonas de incertidumbre se encuentra en manos de los empleados locales. Se observó una distancia considerable entre el personal del SEM y la parte operativa del Consulado, lo que repercute en la toma de decisiones. Por ejemplo, se observó que uno de los empleados locales se encontraba muy presionado por un caso de un enfermo mental, invidente, de quien no se había comprobado su nacionalidad y por ende no se lograba la localización de familiares. En este caso no fue posible observar la intervención del personal del SEM para tomar una decisión sobre el caso.

Asimismo, se recolectaron datos que reflejan la percepción de los actores sobre la necesidad de incrementar la autoridad del personal del SEM para tomar decisiones. Asimismo, los datos muestran que en opinión del personal hace falta mayor control y orden en el departamento, sobre todo en materia de administración de recursos humanos.

En general la mirada del investigador percibió que el Departamento de Protección se encuentra abandonado. El área en donde se encuentra está aislada del resto de las áreas del Consulado. Durante el trabajo de campo no se observó la visita del Cónsul General o el Cónsul Adscrito al Departamento de Protección ya sea para efectos de supervisión o de interacción con el personal. Por lo que el flujo de información y comunicación se percibe como cerrado.

Finalmente, a pesar de que el tamaño de la circunscripción es muy grande y que durante las entrevistas se recolectaron datos que muestran que los actores perciben que hay una gran carga de trabajo. Durante el trabajo de campo únicamente se registró la atención de alrededor de 15 personas al día en el Departamento de Protección, en comparación con el

Departamento de Documentación que atiende diariamente un promedio de 500 personas.

Una característica de esta Representación Consular es que el personal del SEM encargado del Departamento de Protección pertenece a la rama Técnico – Administrativa. Los datos recabados en las entrevistas muestran que en esta rama del Servicio sucede un fenómeno parecido al de los empleados locales, en cuanto a la percepción de los actores respecto a su posición en la Estructura Formal.

Estas características aparecen en las satisfacciones y decepciones que envuelve la tarea de protección y asistencia consular en esta rama del Servicio:

Me llega a decepcionar -que en mis anteriores adscripciones y actualmente- ocupar cargos que estoy capacitado profesionalmente para llevarlos y que no se me pague como tal, desde que yo empecé en frontera ocupé cargos que son para diplomáticos y yo soy técnico (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013. Personal del SEM).

Por el sistema no he tenido la suerte de acceder a un nombramiento diplomático-consular, pero si me frustra [...] que tus percepciones estén subvaluadas para el trabajo que haces y obviamente en 15 años que tengo en esto, prácticamente venimos ganando lo mismo, yo empecé ganando \$3000 dólares en frontera. y ahorita el Técnico Administrativo “C” en frontera está ganando 3,200 y fracción que es prácticamente lo mismo que hace 15 años [...]. Yo siento que estamos ganando el 40% de lo que yo empecé a ganar hace 15 años y eso es frustrante también (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013. Personal del SEM).

En opinión del personal del SEM entrevistado, en la rama diplomático consular el puesto de Encargado d Protección, más que ser algo anhelado es algo a lo que se le rehúye. Además de que los mecanismos de sanción no representan una limitante para los actores, ya que en la práctica la mayoría de las sanciones se limitan a un traslado a México. En la misma línea los incentivos positivos son mínimos para el personal que

“se parte el alma trabajando y obtiene infinidad de casos favorables” (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013).

Los entrevistados manifestaron que los mecanismos de ascenso también generan frustración y limitan la forma en que llevan a cabo las labores encomendadas:

Por la misma frustración que estás enfrentando día con día, de que no asciendes como tu creías, pues se van frustrando tus planes, cuando uno entra, uno piensa llegar a Embajador [...], ya después del paso de 15 años ya lo quitas de tus planes. En ocasiones pues empiezas a pensar en que si mejor inicias otro proyecto de vida, porque el Servicio Exterior no te da para solventar los gastos que vas adquiriendo ya con la formación de una familia (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013. Personal del SEM).

En cuanto a las satisfacciones que brinda la labor de protección el personal del SEM entrevistado manifestó:

Mira satisfacciones nada más única y exclusivamente, como persona te hace más sensible ante las necesidades humanas, te sensibiliza (Entrevista personal No. 25, del 10 de octubre de 2013. Personal del SEM).

## GRADO DE CERCANÍA ENTRE EL PERSONA DEL SEM Y EL CAMPO OPERATIVO

En el Consulado General de México en Dallas los datos mostraron que existe una cercanía limitada entre el personal del SEM Encargado del Departamento de Protección y el campo operativo. Particularmente, el trabajo en campo muestra que la distancia entre el Cónsul Titular y el campo operativo es bastante amplia. Por ejemplo, los datos recabados en las entrevistas reflejan que pocas veces se recibe la visita del Cónsul General en el Departamento y no se observa una intervención directa en la toma de decisiones sobre los casos de protección, ejercicio de recursos y estrategias de gestión pública. La estructura de mando de la institución es vertical y la comunicación es cerrada.

Tabla 27 Grado de cercanía Titular y Departamento de Protección en Dallas, Texas.

<b>Grado de cercanía entre el Titular y el Departamento de Protección</b>
Pues no mucha con los casos, por ejemplo, con las visitas que hacemos si a veces viene y nos pregunta -¿cómo les fue en la visita?- y le doy a grandes rasgos una referencia de cómo estuvo la visita, pero no es mucho, no yo creo que, bueno últimamente está organizando reuniones para platicar con nosotros. En los casos yo creo que más bien, es con el cónsul de protección, con él es con el que interactúa más.
Pues la verdad lo conozco muy poco, pero se ve que viene innovando y haciendo muchos cambios, que veo que son buenos para la comunidad.
Por ejemplo, las reuniones de protección que se realizan año con año creo en diferentes consulados pues van los cónsules, entonces realmente los cónsules cuando llegan - ¿cómo te fue? - -Bien- -¿qué trataron?- -Lo de siempre- Pues yo creo que deberían de hacer una jornada de protección pero con gente que esté directamente con los casos, no con gente que a lo mejor toma la decisión que no está directamente inmiscuida en los casos.
Pues es limitada, es una relación nueva porque apenas estamos conociéndonos, yo veo que su interés mayor es darle atención al público en cuestiones de documentación.
Con el cónsul general no, casos así, directos no.
Es una persona bastante valiosa que es muy trabajadora es hiperactivo, es muy pro activo [...], nos reunimos por lo menos una vez a la semana, junto con todo el personal del Servicio Exterior, diario tenemos una entrevista que él viene a ver si hay algo importante, diario que es una entrevista de 30 segundos.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

#### 5.4. Consulado General de México en Sacramento, California.

El ejercicio presupuestal mostró que, durante el periodo 2006 – 2012, esta Representación Consular destinó el 67% de su presupuesto al Programa de Repatriación de cadáveres (Ver Ilustración 5). El resto del presupuesto se distribuyó de forma equilibrada entre el resto de las subpartidas que fondean los programas de protección. Asimismo, en el 2012 se erogaron recursos en el 55% de sus casos.

## CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE

El análisis de las zonas de incertidumbre demostró que las siguientes características particulares del Consulado General de México en Sacramento, inciden en las estrategias de gestión pública observadas en campo:

1. La retroalimentación entre el personal local y el personal del SEM tiene efectos positivos en las estrategias de gestión pública.
2. El Departamento de Protección cuenta con un empleado local que sirve como enlace con el Departamento de Administración.
3. Todos los empleados locales comparten funciones y procedimientos.
10. Los procedimientos y requisitos que determinan la procedencia de la protección y asistencia consular son claros y uniformes.
4. El personal del SEM aprovecha las áreas de oportunidad que genera la especialización funcional.
5. El personal local tiene la capacidad de operar sin Encargado de Protección.
6. La comunicación es abierta entre los empleados locales y con el personal del SEM.
7. La información fluye de forma constante entre todo el personal que integra el Consulado.

8. Se aprovecha el potencial de las entrevistas para incrementar los casos de protección que se atienden.
9. Las relaciones del Consulado y su entorno son fructíferas.
10. Existe coordinación entre todos los Departamento que integran el Consulado.
11. Se observaron empleados locales que han desarrollado lo que Crozier denomina “poder marginal secante”, es decir actores con capacidad de participa en varias formas de organización representando el papel de intermediario o de intérprete.
12. El personal del SEM busca mantener cercanía con las autoridades y organizaciones con las que se relaciona el Consulado.

## ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PÚBLICA OBSERVADAS EN CAMPO

El trabajo de campo en Sacramento, California se llevó a cabo del 1 al 7 de diciembre de 2013. En la visita a Sacramento fue posible observar los procesos de planeación y organización de la Representación Consular. Así como la dinámica de cooperación entre el personal local y el personal del SEM de nuevo ingreso.

En el Consulado en Sacramento el inmueble es un edificio nuevo de dos plantas, las alfombras son grises, las puertas color vino, las paredes son color beige y todos los muebles están en armonía. Todo el mobiliario es nuevo las sillas de la sala de espera son azules, en la entrada hay un filtro de seguridad, a mano izquierda se encuentra un módulo de información. En el módulo se canaliza al público al servicio que requiere a través de un sistema de filas virtuales, mediante el cual se le entrega al usuario un turno específico para el servicio que va a recibir. Bajo este sistema,



cuando el Departamento de Documentación requiere canalizar a un usuario al Departamento de Protección el sistema reclasifica la fila y le envía una alerta al Departamento para que atienda el caso. De esta forma el público usuario es atendido de forma ordenada y coordinada.

En primer lugar se observó que el Consulado cuenta con programas locales que responden a problemáticas concretas. Por ejemplo, la atención que se brinda a los pacientes del “Hospital Shriners” y a sus familias. Esta institución hospitalaria recibe anualmente un promedio de 250 pacientes, menores de edad, que provienen de México. En este Hospital los niños reciben atención médica gratuita -de tercer nivel- en caso de accidentes graves o de quemaduras de tercer grado.

Adicionalmente, existe un programa local para atender los casos de jóvenes migrantes que pueden calificar para solicitar una consideración de Acción Diferida (*Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals-DACA*<sup>13</sup>). Este programa de protección y asistencia consular brinda pasaportes de protección –con requisitos bien delineados- a los jóvenes mexicanos que pueden calificar para DACA y que no cuentan con un acta de nacimiento o identificación alguna para iniciar sus trámites. Asimismo, en los casos en que el migrante califica, además del pasaporte, si el caso lo amerita, se cubren los gastos de representación legal y los \$465 dólares que cobra por el trámite, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos.

En segundo lugar, una característica importante de este Consulado es que todos los programas que integran el Programa presupuestario de Protección y Asistencia consular se implementan por medio de

---

<sup>13</sup> DACA permite que algunas personas que llegaron a EUA cuando eran niños puedan solicitar la consideración de una Acción Diferida de un proceso de remoción por un periodo de dos años, sujeto a renovación. Bajo este programa las personas elegibles tienen derecho a un permiso de trabajo (Departamento de Seguridad Interna, 2014).

procedimientos claros, homogéneos y sistematizados. La información que se brinda a los migrantes esta sistematizada, es clara y es precisa. De forma general se observa que todo el personal conoce la legislación local y federal en materia migratoria, civil y laboral.

En tercer lugar se observó que los Casos de Protección se analizan de forma integral tomando en cuenta no solo las necesidades inmediatas del migrante, sino los posibles escenarios a los que se puede enfrentar en un futuro. Por ende se busca brindar soluciones integrales que impacten de forma global en la calidad de vida de los migrantes.

En cuarto lugar, se observa que el trabajo con los abogados y las funerarias es claro y transparente. Los expedientes cuentan con documentación de respaldo sobre el tipo de servicio que prestan estas empresas y los costos por caso.

Por lo que se refiere al proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto. El miércoles 4 de diciembre, fue posible observar una reunión entre el personal local a cargo del presupuesto y el Encargado de Protección, Rodrigo Báez Ricardez. En esta Representación Consular el Encargado del Departamento de Protección es un miembro del Servicio Exterior de recién ingreso, con estudios de maestría en Derecho Internacional Público y en Derecho estadounidense.

Como primer paso el personal local prepara los expedientes de cada caso y consulta con sus compañeros los montos de ayuda sugerida. Durante la reunión fue posible observar que el Encargado de Protección acostumbra consultar los expedientes al momento de tomar las decisiones sobre la asignación de recursos.

En este ejercicio fue posible ver que los factores que inciden en la toma de decisiones sobre el presupuesto son el sueldo, el tipo de trabajo, el número de dependientes económicos y el costo del abogado. Así como el número de dependientes económicos, el tipo de gastos y si recibe o no ayuda gubernamental. En algunos casos el Encargado de Protección solicita datos sobre el número de hijos y el tipo de beneficio migratorio que conviene más a largo plazo. Por ejemplo la visa VAWA da como resultado obtener la residencia directa. En cambio la visa U es temporal y solo pone al migrante en camino a la residencia.

De acuerdo al Encargado de Protección el criterio es determinar qué remedio migratorio beneficia más al usuario y con base en eso se elige el monto de recursos a otorgar. En algunos casos ellos dan un pago inicial y los abogados dan facilidades para que el connacional pague poco a poco o cuando tenga trabajo. El Cónsul destaca que no han sabido de casos en los que el connacional no pague o deje el procedimiento a medias, por lo que los recursos son efectivos.

Durante esta reunión se observó que en general existe una cercanía importante entre el Cónsul General y el Encargado de Protección. Además, hay una comunicación directa entre el Cónsul Titular y el personal local. Si bien, no se registró que el Cónsul Titular visitara el Departamento, los datos muestran que existe un grado de comunicación intensa con el personal local, tanto por teléfono, como de forma presencial. En este Consulado el personal local acude de forma regular a la oficina del Cónsul General a brindar información sobre los Casos de Protección. Asimismo, el Encargado de Protección destaca que acuerda con el Cónsul Titular “unas tres veces a la semana [...], en eso radica su accesibilidad, sé que hay cónsules que no puedes entrar a su oficina, pero no es su caso, su puerta siempre está abierta y eso es muy bueno

para aprender” (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California).

Finalmente, respecto a las satisfacciones y decepciones del personal del SEM a cargo del Departamento de Protección, por tratarse de personal de nuevo ingreso no se registran datos de decepciones. En contraste las satisfacciones se traducen en los siguientes hechos:

El departamento de protección es el campeón de todos los demás y de las embajadas y de todos los puestos que quieras, en cuestión de lo gratificante que es, creo que no tiene comparación, porque todo el día, todos los días estás arreglándole la vida al paisano que se mete en una de broncas y que se encuentra desesperado por consejo, por ayuda y pues es muy gratificante la posición en la que estoy y por eso a mí en lo personal me motiva mucho y me hace venir con muchas ganas a trabajar y hacer bien las cosas, de buscar formas de impactar de manera masiva, creo que eso es muy importante mientras más vidas cambies mejor (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Encargado de Protección).

Mis metas son tan sencillas como seguir haciendo bien mi trabajo, es seguir siendo útil para mi país, para los mexicanos (Rodrigo Báez Ricardez. Entrevista personal. 4 de diciembre de 2013. Sacramento. California. Encargado de Protección).

## GRADO DE CERCANÍA ENTRE EL PERSONA DEL SEM Y EL CAMPO OPERATIVO

En el Consulado General de México en Sacramento los datos mostraron que existe una cercanía importante entre el personal del SEM a cargo del Departamento de Protección y el campo operativo. Al mismo tiempo, se observó una cercanía estrecha entre el Cónsul Titular y el Departamento de Protección. En general se observó una interacción constante y directa entre el Cónsul Titular y el personal del local. Por ejemplo, los datos recabados en las entrevistas reflejan una intervención directa en la toma de decisiones sobre los casos de protección y estrategias de gestión

pública. La estructura de mando de la institución es horizontal y la comunicación es abierta.

Tabla 28 Grado de cercanía Titular y Departamento de Protección en Sacramento, California.

<b>Grado de cercanía entre el Titular y el Departamento de Protección</b>
Pues es muy buena persona, nos hace sentir bien, te digo ayuda mucho de que sea abierto y que tenga disponibilidad de dialogar con nosotros, incluso él sabe más o menos de que se encarga cada uno en el departamento y cuando tiene así un caso muy particular agarra el teléfono, te habla y te dice -oye Gabriela necesito por favor que me investigues esto o necesito que me expliques como funciona esto-.
Tenemos buena comunicación con nuestro jefe y cada semana el Encargado de Protección procura hacer una reunión con nosotros para platicarnos de los pendientes y nosotros decirle los pendientes que tenemos, entonces. Entonces, yo creo que en sí lo que percibiste en papel a lo mejor en la práctica se debe mucho a la comunicación que hay entre todo el departamento.
Fíjate que actualmente es muy buena y me da mucho gusto, él tiene tres años en la oficina, evidentemente el tiene quizá 10,000 cosas más que hacer y atender que yo, pero siento que tengo su confianza y el hecho que él envíe específicamente conmigo gente para algún asunto pues eso significa que aunque no lo vea todos los días, él sabe que es lo que hago y sabe en qué puede confiar en mí.
Como te decía la confianza que uno puede llegar a tener o sentirse a gusto de irle a tocar la puerta, creo que él también se siente igual, nos ha acompañado a lo que son los consulados móviles, se presenta en los eventos, está abierto a que la gente se le acerque, le haga preguntas y ahora si este, si hay alguna petición, alguna necesidad, no se preocupe – a ver alguien de documentación o alguien de protección ayúdenle- el servicio lo trae pues, el ayudar, no sé, es buenísimo.
Su puerta siempre está abierta y eso es muy bueno para aprender.
En los casos que te decía que ponen a prueba todo el departamento, las grandes tragedias, los casos de alta visibilidad, de alto impacto, pues también el cónsul está cerca y todos los días estoy acordando, hasta que la emergencia pasa y aún así el siempre se acuerda hasta que el tema se concluye por completo.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

#### 5.5. El papel del Cónsul Titular en la toma de decisiones sobre gestión pública y la administración del presupuesto.

Los Cónsules Titulares encabezan las Representaciones Consulares y su deber es proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional. Además son los encargados de cumplir las metas y objetivos e implementar las políticas y programas de protección en las Representaciones consulares. Particularmente, los Cónsules Generales son nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

En este apartado se busca comprobar que el grado de distancia entre el personal SEM y el campo operativo incrementa o disminuye la capacidad de gestión institucional. El análisis de los datos presentados hasta este momento permite inferir que la cercanía del Cónsul Titular con los Departamentos de Protección incrementa la capacidad de gestión e incide en el desempeño del Departamento.

De acuerdo al personal del SEM entrevistado, la cercanía entre los Titulares y el campo operativo es primordial para el desarrollo de la labor de protección. De acuerdo al Cónsul Adscrito en Dallas, Víctor Arriaga:

La política de protección no puede ser algo estático, la política de protección tiene que estar adecuándose a la realidad y a los cambios que se dan en el entorno, concretamente en Estados Unidos se habla de la reforma migratoria y se habló de la acción diferida y de la posibilidad de brindar algún tipo de regularización migratoria para ciertos grupos de población. Me parece que en ese sentido, la política de protección tiene que estar constantemente observando cómo se dan los cambios en el entorno, a nivel de políticas federales, estatales o locales. Para poder responder de una mejor manera; evidentemente si no se hace así hay un rezago y en lugar de ser una política de protección y de asistencia, acaba siendo más bien como un obstáculo, está desfasado de lo que es el gran cambio que se pueda estar dando a nivel de la realidad (Víctor Arriaga

Weiss. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Cónsul Adscrito).

Esta cercanía entre el Cónsul Titular y las áreas operativas del Consulado se observó únicamente en el Consulado General de México en Sacramento. En este Consulado los datos muestran que existe un nivel diferente de eficiencia y eficacia, que impacta de manera positiva en el ejercicio del presupuesto.

Desde la mirada del Embajador Carlos González Gutiérrez, el Cónsul Titular debe permanecer en un “Estado de Alerta” para intervenir en aquellos casos que tienen un impacto mayor y que permiten vincular lo particular con lo general. Así como para estar en posibilidad de generar tendencias de opinión y diseñar programas que tengan un impacto sistémico. Es decir el Cónsul Titular:

[...] debe ser el garante de que protección no se pierda en el bosque, muchas veces lo difícil es unir lo particular con lo general. El reto verdaderamente es entender cuáles son los casos con un mayor impacto sistémico, en donde el reto es unir lo particular con lo general. Dónde están esas tendencias, dónde están esos precedentes, dónde están esas acciones que implican el involucramiento del Consulado para tener un mayor impacto sistémico (Carlos González Gutiérrez. Entrevista personal. 5 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Cónsul General).

Durante el trabajo de campo fue posible observar que el papel del Cónsul General en la identificación de aquellos Casos de Protección que tienen un impacto general puede derivar en la implementación de programas locales, o generar precedentes y tendencias de opinión que benefician a un número mayor de migrantes mexicanos. Las ilustraciones 9 y 10 muestran un ejemplo de cómo se pueden generar tendencias de opinión o diseñar programas para dar respuesta a problemáticas específicas. Ambos casos demuestran que la cercanía con el campo operativo y un

adecuado manejo de los medios de comunicación pueden derivar en una acción de alto impacto.

Asimismo, la atención integral que brinda el Departamento de Protección está relacionada con las estrategias de gestión del Cónsul Titular que buscan asegurar que:

[...] todo esté concatenado y que frente a la atención de la gente, frente a la persona que viene a solicitar apoyos del consulado podamos actuar como una sola unidad, entonces yo quiero pensar que este Consulado tiene recursos internos de todos lados digamos y que de todos lados se echa uso de ellos para poder cumplir con ese mandato de protección (Carlos González Gutiérrez. Entrevista personal. 5 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Cónsul General).

Desde la óptica del Cónsul Titular, además de vincular lo particular con lo general y de propiciar la concatenación al interior del Consulado. Un inmueble adecuado, el uso de tecnologías de la información y el cabildeo para lograr trasladar a los miembros del SEM más capacitados a la Representación Consular, son los principales factores que contribuyen a mejorar la eficiencia y eficacia de la institución.

Adicionalmente, otra característica importante en el Consulado en Sacramento es que el Cónsul Titular constantemente busca transmitir el siguiente mensaje:

[...] somos una oficina de servicio, esta es una oficina de servicio, nosotros no somos autoridad en la cual la gente tiene que protegerse, nosotros estamos para servirle, nosotros somos empleados públicos y esta es una oficina de servicio, entonces el medio es el mensaje, si a cada rato estás viendo al cónsul, oye ven para acá, ven a la feria, haz esto o en la radio y en la televisión, entonces empiezas a ganar credibilidad (Carlos González Gutiérrez. Entrevista personal. 5 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Cónsul General).



Ilustración 10 Caso de protección de víctima de violencia doméstica. La víctima fue deportada por haber notificado del abuso a la policía.

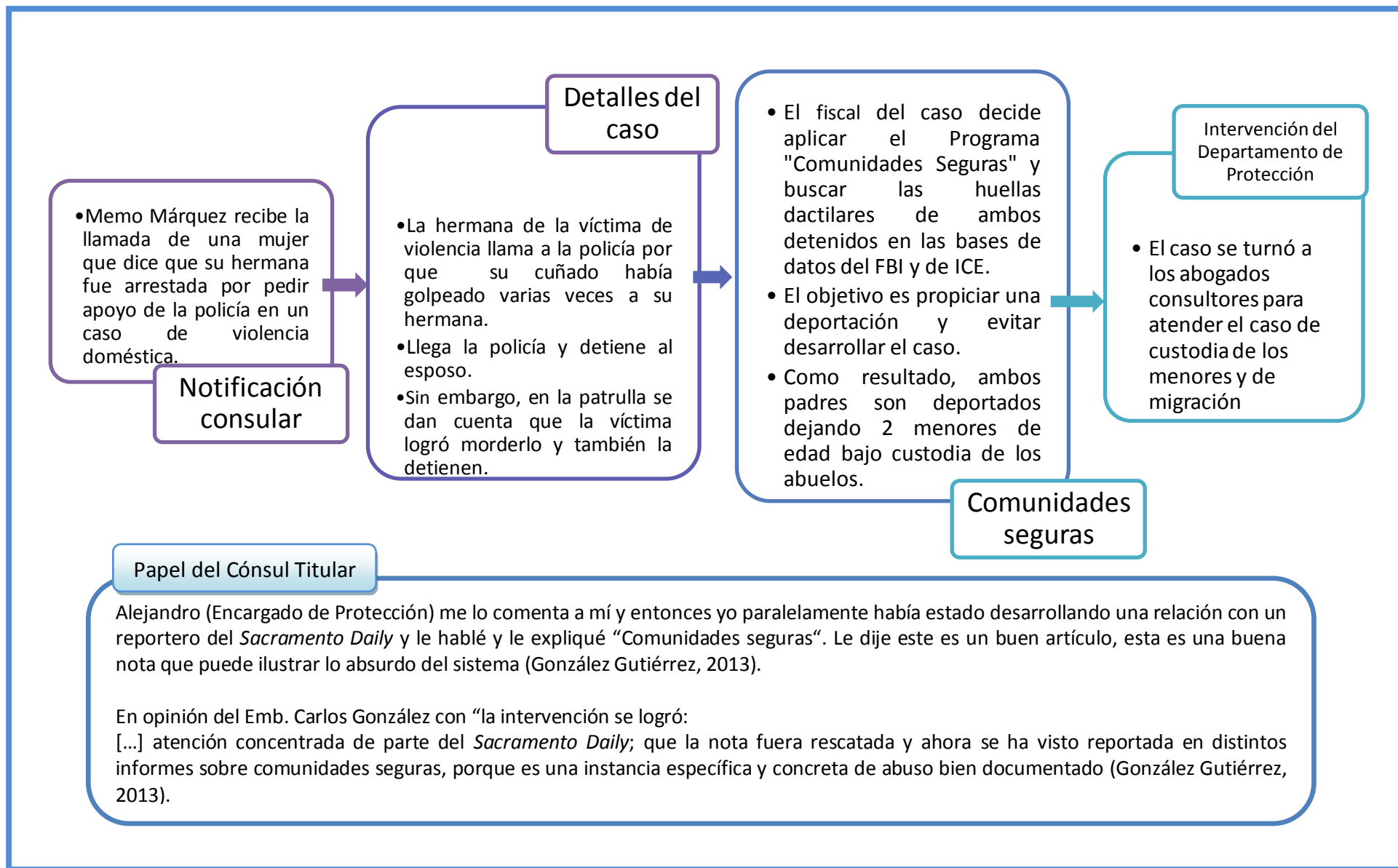


Ilustración 11 Diseño del Programa local para expedir pasaporte de protección a jóvenes que califican para DACA

Problemática	DACA	Facultades del Cónsul Titular	Proceso de Diseño del Programa
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Muchachos que llegan a registro civil diciendo -yo necesito un acta de nacimiento, soy indocumentado y no la puedo recuperar en México porque nunca jamás me registraron mis papás y estoy acá viviendo de indocumentado, no tengo acta y he vivido así 20 años, 25 años, 18 años-.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Es una gran oportunidad para obligar a dar una respuesta institucional a un grupo de muchachos que están en esta situación entonces de nuevo es un caso con impacto sistémico que afecta a una serie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La normatividad nos da flexibilidad frente a una situación como la de estos jóvenes que tienen la posibilidad de beneficiarse de una medida que podría mejorar su estatus migratorio, pero que carecen de todos los documentos para probar su identidad.</li> <li>•Al amparo de esa medida especial, la Guía consular permite darles un pasaporte de protección.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Les llamamos a los papás.</li> <li>•Luego les llamamos a los abogados migratorios, les los fuimos mandando los casos de uno en uno.</li> <li>•Desarrollamos un pequeño protocolo sobre los documentos que para nosotros eran suficientes para probar su identidad.</li> <li>•Lo validamos con la Cancillería.</li> <li>•Obtuvimos un dictamen profesional de parte de los abogados migratorios, diciendo que estas personas calificarían para DACA y lo único que necesitan es una mejor prueba de identidad.</li> <li>•Ya con eso nosotros firmamos y empezamos a documentar los casos.</li> <li>•Fuimos a los medios, buscamos entrevistas de AP, propiciamos la entrevista de diversos medios de comunicación para dar difusión sobre esto.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia | (González Gutiérrez, 2013)

Finalmente, los datos obtenidos en las entrevistas permiten demostrar la hipótesis de que la cercanía del Cónsul Titular con el Departamento de Protección incrementa la capacidad de gestión del personal del SEM. La evidencia demuestra que en la Representación Consular en donde el Cónsul Titular mantiene una cercanía importante con el Departamento de Protección los empleados locales se mostraron más satisfechos con su trabajo y perciben menos limitaciones. En contraste con las Representaciones consulares en donde la comunicación es cerrada; en donde las visitas del Cónsul Titular al Departamento de Protección tienen una duración mínima; y en donde predomina la interacción solo entre personal del SEM. Además el hecho que el Cónsul Titular reconozca la labor de los empleados locales genera sentimientos positivos que evitan que el control de las zonas de incertidumbre se utilice para mermar la capacidad de gestión del Encargado de Protección.

#### 5.6. Análisis *bottom up* del diseño y evaluación de políticas y programas de protección a nivel central en la DGPME.

La división social del trabajo que caracteriza a las instituciones genera la creación de un número indeterminado de unidades de organización y de actores, quienes crean una red institucional encargada de la implementación de políticas y programas, mismos que son diseñados y evaluados por una fuerte autoridad central. En la presente investigación la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de diseñar, evaluar, coordinar y dirigir la función de protección a mexicanos en el exterior en las 50 Representaciones consulares de México en EUA.

Desde un enfoque *bottom up* en este apartado se analizan las estructuras superiores en donde se elaboran los criterios de racionalidad. Específicamente, se analiza la toma de decisiones a nivel central sobre políticas, programas y asignación de recursos. El análisis se lleva a cabo a partir de los datos recolectados en las entrevistas a los Directores Generales Adjuntos de Protección y de Políticas de Protección en la SRE.

##### 5.6.1. Toma de decisiones sobre diseño y evaluación de políticas y programas.

A nivel central, el área encargada de diseñar y evaluar las políticas de protección consular es la Dirección General Adjunta de Políticas de Protección. Los datos muestran que la DGAPP lleva a cabo el diseño de políticas a partir de dos elementos:

- a) El primero es la observación de la estadística y de los registros en el SIPC, lo que les permite observar datos objetivos sobre lo que está pasando con la población mexicana en Estados Unidos:

Es un ejercicio de observación permanente, cerrando números, en 2013, registramos en el SIPC, las representaciones de México en el exterior registraron en el SIPC 180 mil casos, números cerrados, de los cuales 96%, 98% son casos registrados en Estados Unidos. El SIPC es una herramienta que permite saber cuántos casos pertenecen a cada uno de los seis ámbitos (Alfonso Navarro Bernachi. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Políticas de Protección. SRE).

- b) El segundo elemento que inciden en el diseño de políticas de protección son los casos de alta visibilidad:

Por ejemplo, niñas, niños y adolescentes no acompañados. Pues observamos cuáles son las estadísticas, cuales son los patrones, cuales son los rangos de edad, si son menores de circuito o no. Y entonces un poco también empezamos, en conjunción con el área operativa, a diseñar sobre todo protocolos e instrucciones específicas para atender esta problemática (Alfonso Navarro Bernachi. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Políticas de Protección. SRE).

Un ejemplo del diseño de políticas y programas específicos -que derivan de la observación permanente que realiza la DGPME- es el paquete de instrucciones que giró la SRE, en julio de 2012, para brindar asistencia consular a los mexicanos elegibles para DACA<sup>14</sup> (*Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals*). Concretamente, la SRE instruyó a las Representaciones consulares sobre las acciones que deberían desarrollar en materia de Documentación consular, de Comunidades Mexicanas en el Exterior y de Protección y Asistencia Consular. Asimismo, se creó un rubro específico en el SIPC para que los Consulados registraran los Casos de Protección atendidos en el marco de este Programa.

---

<sup>14</sup> DACA permite que algunas personas que llegaron a EUA cuando eran niños puedan solicitar la consideración de una Acción Diferida de un proceso de remoción por un periodo de dos años, sujeto a renovación. Bajo este programa las personas elegibles tienen derecho a un permiso de trabajo (Departamento de Seguridad Interna, 2014).

Por otra parte, los datos recolectados en las entrevistas muestran que un factor que también incide en la toma de decisiones a nivel central es el pulso político de la Embajada de México en EUA, debido a que:

Ellos finalmente son los que tienen el contacto político con *Homeland Security* con sus componentes y nos dan insumos que nos ayudan sobre todo a calibrar en qué momento salimos con algún anuncio específico o con alguna disposición relativa a DACA, o incluso pues también la difusión por ejemplo de folletería, de campañas en radio, nos ayudan a calibrar los términos, el alcance, etcétera (Alfonso Navarro Bernachi. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Políticas de Protección. SRE).

#### 5.6.2. Toma de decisiones sobre el presupuesto de protección.

Por otra parte, la Dirección General Adjunta de Protección es la encargada de analizar los programas de protección que envían los Consulados para su evaluación y aprobación. En general le corresponde a la DGPME autorizar el anteproyecto de presupuesto de protección, así como administrar el presupuesto autorizado por el Congreso.

De acuerdo a los datos recolectados en la Dirección General Adjunta de Protección a Mexicanos en el Exterior, el ciclo presupuestal inicia con el anteproyecto de presupuesto que “va a tomar como base el presupuesto del año precedente” (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE). En esta etapa del ciclo la Dirección General calcula cómo va a distribuir el presupuesto que le asigne el Congreso, ya que el presupuesto es una cifra fija que incluye solo una porción de los ingresos consulares que se recaudan anualmente. De acuerdo a los entrevistados el resto de los ingresos consulares se utilizan para financiar la operación de los consulados es decir sueldos y otros gastos.

De acuerdo a la Ley Federal de Derechos de 2012, los derechos que se obtengan de los ingresos consulares se destinan al gasto de los Consulados. De acuerdo al Artículo 2, Fracción XI de la Ley del Servicio Exterior dichos recursos se deben concentrar en un fondo, cuyo objetivo sea cubrir los gastos relacionados con los programas de protección y asistencia consular, servicios consulares, servicios de consulados móviles y atención al público.

Asimismo, el “Procedimiento: entero de derechos y productos recaudados por las representaciones consulares de México en el exterior” establece que todas las Representaciones Consulares deben transferir de forma mensual todos sus ingresos consulares a la cuenta de la SRE en *Citibank*, a efecto de que la Secretaría solicite a la Tesorería de la Federación la autorización para incorporar estos recursos a su presupuesto. Por lo que ninguna representación consular hace uso directo de los recursos y es la SRE en México la que se encarga de redistribuirlos nuevamente, de acuerdo a las necesidades generales de la Red Consular.

Para llevar a cabo esta distribución de recursos, además de la experiencia del ejercicio fiscal anterior, un segundo elemento que determina la toma de decisiones en la materia son las tendencias que van surgiendo en Estados Unidos - principalmente en el ámbito migratorio-. Por ejemplo, la legislación antiinmigrante que surgió en algunos estados de EUA en 2008 y 2009. Este clima propició que una porción importante del presupuesto se destinara a la creación de programas legales y contratación de abogados que estuvieran pendientes de los casos de violaciones a los derechos de los mexicanos, entre otras acciones.

Asimismo, esta tendencia generó que se destinaran recursos para informar a la comunidad sobre “que había ya realmente sido aprobado en

materia legislativa y que no, porque había mucha desinformación” (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE). En la actualidad la tendencia es a la inversa, por ejemplo el programa de Acción Diferida; y en la misma sintonía una parte del presupuesto se destina a programas de asesoría y asistencia legal, así como a campañas de protección preventiva.

Un tercer elemento que se toma en cuenta para la distribución de los recursos es la circunscripción consular y el cabildeo de los Cónsules Titulares:

[...] tenemos jurisdicciones también disímboles no es lo mismo Los Ángeles, o el sur de California, que por ejemplo un Little Rock, Arkansas, o Boise, o sea consulados pequeños, en los cuales el número de mexicanos no es tanto, por lo mismo el impacto es menor. Y efectivamente la interacción de los consulados con organizaciones no gubernamentales, con clínicas de derecho, con bufetes de abogados, asociaciones de abogados, eso nos va dando a nosotros el pulso de cómo se está moviendo la necesidad de atender a la comunidad mexicana en cierto aspecto (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE).

Es decir, en los casos en los que el Cónsul Titular documenta la dimensión de la población, su problemática y el monto de recursos que se requiere para brindarle atención, es posible incidir en la toma de decisiones sobre el presupuesto de protección. Este cabildeo incluso puede llegar a impactar en el número de empleados locales que se autorizan en la plantilla del personal. En opinión de los funcionarios entrevistados hay unos Cónsules Titulares más pro activos que otros.

En cuanto a la información que sirve de base para la toma de decisiones sobre el presupuesto. La principal fuente de información son los reportes de gastos del sistema SIGEPP, que es el sistema contable de todas las



representaciones de México en el exterior. Asimismo, los entrevistados señalaron que “está íntimamente relacionado el gasto con el número de casos que se generan en el SIPC” (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección SRE):

Entonces a la hora de hacer el anteproyecto lo que hace la coordinación administrativa es generar todos estos números y empezar a ver los promedios, las tendencias de como se viene gastando en Los Ángeles, de como se viene gastando en Nueva York, en Atlanta y en base a eso se van asignando los montos del año próximo (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE).

Particularmente, los funcionarios entrevistados destacaron que los recursos de la partida 7502-441002 se complementan con los recursos que se destinan al Programa de Asesorías Legales Externas, el cual se fondea con la partida 330402, la cual anualmente recibe una cantidad similar o superior a la que se destina para la operación del Programa de Repatriación de Cadáveres.

Respecto a la distancia entre las áreas centrales en donde se toman las decisiones sobre distribución de recursos, sobre diseño y sobre evaluación de políticas y programas. Los datos permiten inferir que existe una cercanía importante con las estructuras de implementación. Sin embargo, la mayor parte de la interacción se lleva a cabo exclusivamente con el personal del SEM. Por ejemplo:

[...] de manera sistemática hay reuniones de coordinación de manera regional, por ejemplo, California tiene su mecanismo de coordinación, Texas tiene otro mecanismo de coordinación, la costa este y así sucesivamente, Arizona también. Entonces durante el año calendario ya sea que el Subsecretario, la Directora General o alguno de los funcionarios, estamos asistiendo a los Consulados para cumplir distinta agenda (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE).

De acuerdo a la información proporcionada por la DGAPP, específicamente, los Cónsules que integran los Mecanismos de coordinación se reúnen cada seis u ocho semanas. En dichas reuniones se examinan los temas del trípode consular: cuáles son los problemas de documentación de California, y los de protección y los de asuntos consulares. Lo mismo en Arizona “que de hecho este esfuerzo del programa especial de protección y asistencia consular surgió en Arizona, pero después el esquema se extendió al resto de la circunscripción [...]” (Alfonso Navarro Bernachi. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. SRE). De acuerdo al Director General Adjunto de Políticas de Protección:

[...] se reúnen los cónsules, desarrollan una agenda, y luego al final de la reunión hay una teleconferencia nos enlazamos Embajada, los Cónsules y Oficinas centrales. En ocasiones la teleconferencia es presidida aquí en la ciudad de México por el Subsecretario y se examina la agenda y se van revisando lineamientos o ajustando acciones (Alfonso Navarro Bernachi. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Políticas de Protección. SRE).

Respecto a los retos que enfrentan los Administradores Públicos para implementar en las 50 Representaciones consulares de México en Estados Unidos las políticas y programas de protección y asistencia consular. Particularmente para lograr que los actores actúen de acuerdo con las decisiones que se toman a nivel central. Los actores destacaron:

Es un reto difícil precisamente porque hablábamos en un principio de la pro actividad del titular, pero bueno también hay otros factores como la plantilla de personal, como esté reforzada o no, el tamaño de la oficina por decirlo así. Y entonces son varios factores que se van acumulando y que inciden de manera directa en el ejercicio del presupuesto. Por más que de Dirección General se emitan lineamientos, programas, si no existen los recursos y la capacidad para generarlos, para ejecutarlos, que esa es la palabra, la ejecución de los programas. Ahí es donde empieza a haber rasgos de sub-ejercicio, porque si lo llega a haber, hay consulados que luego al final del año se quedan con parte importante del presupuesto, porque no se ejerció y muchas veces atiende a estos factores que he descrito. Otro elemento que yo pensaría, están cuestiones coyunturales que no siempre podemos prever, podría darte el ejemplo de Nueva York en el huracán Sandy, en el cual ahí su

presupuesto se disparó por la cantidad de peticiones de asistencia de indigencia que tuvo el consulado. Entonces vamos complementando las necesidades de una oficina en específico con los excedentes del presupuesto de otras oficinas, en las cuales afortunadamente no hay una situación de contingencia o de emergencia que atender (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE).

En la investigación se comprobó que el enfoque *bottom-up* permite hacer hincapié en los procesos de interacción entre las unidades de organización ejecutoras y otras partes específicas de la institución, incluyendo las de alta jerarquía. Asimismo, permitió observar la interacción entre actores y las características estructurales de la red. En el caso de la Red Consular de México en EUA la interacción entre las estructuras de implementación y las oficinas a nivel central se caracteriza por ser muy intensa. En la DGAPME esta interacción se centra en información sobre casos específicos de protección, contacto con organizaciones de la sociedad civil y autorizaciones de erogación de recursos que exceden el monto permitido en la normatividad. En el caso de la DGAPP la interacción está relacionada con el desarrollo de campañas de protección preventiva.

Por lo que se refiere a la implementación del Presupuesto basado en Resultados, en opinión de los actores, a nivel federal los Indicadores de Desempeño no influyen de manera directa en el presupuesto total que recibe la SRE para implementar el Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular. Ya que el presupuesto global “viene dictado desde el Congreso y Hacienda [...], tenemos una bolsa asignada y con eso es con lo que trabajamos y la vamos distribuyendo” (Euclides Del Moral Arbona. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE).

En general, se observó que a nivel central existe un compromiso con la labor de protección y asistencia consular que inició en 1980 y que ha

permitido la evolución de esta labor, a través de la modernización y del desarrollo de proyectos como el “Manual de procedimientos de protección consular”, publicado en 2013:

Es un manual impreso y un disco con la idea de irlo actualizando, porque lo que también se ha detectado es que cuando la gente entra a trabajar en protección, particularmente empleados locales pues es la sabiduría del conjunto [...]. Entonces se va transmitiendo esa sabiduría, pero lo quisimos estandarizar porque, por ejemplo, en materia de ejercicio del gasto hay dudas, o muchas veces pues damos motivo a glosa, muchas veces porque no puso la copia firmada de un recibo [...]. Pero entonces se dio ese avance que además no solo se les envió a las representaciones, sino que se hizo un curso en línea. El año pasado logramos capacitar a 120 servidores públicos o a personal local (Alfonso Navarro Bernachi. Entrevista personal. 16 de mayo de 2014. Director General Adjunto de Protección. SRE).

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de los actores, a nivel institucional la SRE aún no logra corregir los grandes problemas de la AP como la crisis de gestión, la limitada capacidad de respuesta, la necesidad de revisar las funciones y atribuciones de gobierno, el desempeño de las instituciones, y la escasez de recursos ante grandes demandas. Es decir, a pesar de la cercanía entre los funcionarios a nivel central con las estructuras de implementación, los datos demuestran que debido a que la interacción se da solo entre el personal del SEM, no se ha logrado integrar la información que sirve de base para la toma de decisiones a nivel central con la información que proviene de los empleados locales, quienes son los que controlan la mayoría de las zonas de incertidumbre.

En el este Capítulo se comprobó que el cumplimiento, la ejecución y la administración de las políticas y programas de protección y asistencia consular dependen de la capacidad de gestión de los Consulados. Por ejemplo, en materia de presupuesto los datos presentados demuestran que a menor capacidad de gestión se generan sub-ejercicios.

En ese sentido, los datos presentados en la investigación permiten inferir que las zonas de incertidumbre orientan las decisiones sobre gestión pública. Por ejemplo, en los Consulados en donde la estructura es vertical, la comunicación es cerrada y hay una distancia muy marcada entre el Cónsul Titular y el Departamento de Protección; el control de las zonas de incertidumbre se utiliza para mermar la capacidad de gestión del Encargado de Protección. En cambio en aquellos Consulados en donde la estructura es horizontal, la comunicación abierta y hay una cercanía estrecha entre el Cónsul Titular y el Departamento de Protección se incrementa la capacidad del personal del SEM en cuanto a planeación, organización, diseño y coordinación.

Finalmente, tomando en cuenta que son los empleados locales quienes inciden en el número de casos que atienden los Consulados y en el monto de los recursos que se erogan en materia de protección y asistencia consular; y que el presupuesto se distribuye con base en el presupuesto del año precedente, se puede comprobar que los factores que orientan la toma de decisiones sobre gestión pública y la administración del presupuesto son las zonas de incertidumbre, tanto en las estructuras de implementación, como a nivel central.

## Conclusiones

La presente investigación forma parte de un periodo en la historia de la Administración Pública caracterizado por los cambios en la manera de gobernar y de administrar a las instituciones de gobierno. En este periodo de transformación este trabajo demuestra la relevancia de desarrollar estudios que analicen los grandes problemas de la AP, por ejemplo el desempeño de las instituciones. Específicamente, este trabajo se centra en los factores que limitan la eficiencia administrativa de las Representaciones Consulares.

A lo largo de la tesis se demuestra que durante este periodo de cambio tanto la disciplina como la práctica de la AP continúan desarrollándose de forma heterogénea. Los datos mostraron que también en México las reformas a la Administración Pública tienen características particulares.

Un primer hallazgo que se puede encontrar en esta investigación es la relevancia de vincular los cambios en la práctica de la AP con el desarrollo de la disciplina; con objeto de crear conceptos adecuados que permitan analizar los nuevos fenómenos de estudio. En ese sentido la investigación desarrolla nuevos conceptos y métodos de análisis que toman en cuenta el desarrollo histórico del país objeto de estudio, la forma de gobierno y la naturaleza de sus instituciones.

El desarrollo de estos nuevos conceptos y métodos de análisis surge de la necesidad de explicar las transformaciones a la AP que se caracterizan por la introducción de un set de reformas que promueve la Nueva Gestión Pública y que se basan en gran parte en conceptos que provienen de la iniciativa privada. Sin embargo, en el caso de México estas reformas se implementan en instituciones de gobierno con características particulares. Es decir surge un fenómeno de estudio en el converge un enfoque de

Gestión Pública estadounidense que privilegia las prácticas de la gestión privada, con un enfoque europeo que permite integrar factores institucionales y políticos en los análisis de Gestión Pública y en donde la tendencia a desaparecer a la AP no es tan marcada.

Por lo tanto, la construcción del modelo de investigación que se utiliza en el presente trabajo permite utilizar el enfoque de Gestión Pública y vincula la práctica con la teoría para explicar el problema de investigación. Lo que permite incorporar métodos que surgen de disciplinas como la Teoría de las Organizaciones y conceptos como Institución, a través de los cuales se logra explicar el fenómeno y plantear esquemas más generales y útiles para entender otras realidades. Como resultado de este método de análisis es posible desarrollar un nuevo indicador que permite medir desde una perspectiva cualitativa el desempeño de las instituciones.

Una aportación importante a la Administración Pública como disciplina es que la investigación documenta que las reformas que promueve la NGP son una realidad que está generando nuevos fenómenos de estudio. El trabajo muestra datos que documentan que los objetivos de las reformas pretenden que las instituciones de gobierno utilicen el presupuesto de forma disciplinada y que la asignación de recursos se lleve a cabo por medio de metas y con base en información de desempeño. Además procura que se mejore la calidad del gasto y la eficiencia de la AP, brindando mejores resultados que puedan ser evaluados y monitoreados.

Sin embargo, en la medida en que se fundamenta la forma en que se han implementado las reformas a la AP en México -específicamente el Presupuesto basado en Resultados y los Indicadores de Desempeño- la evidencia demuestra que los conceptos que promueve la NGP tienen un alcance limitado para explicar los factores que inciden en la eficiencia de las instituciones de gobierno. Por ello se hace necesario utilizar técnicas

de investigación de corte cualitativo, un método de análisis que surge de la Teoría de las Organizaciones; además de recurrir al concepto de poder e institución para explicar el fenómeno.

Sobre las ideas anteriormente expuestas, en un primer plano los datos permiten comprobar las siguientes premisas –expuestas en el Capítulo 1-:

- a) Para el estudio de los factores que inciden en el desempeño de la Administración Pública es necesario integrar factores institucionales y políticos;
- b) El enfoque de Gestión Pública no ha podido sustituir a la AP como ciencia (Lynn, 2005);
- c) Las reformas basadas en las doctrinas de la NGP no son medidas estándar (Arellano, 2010);
- d) Las diferencias en las instituciones y la estructura legal inciden en las transformaciones al proceso presupuestario (Rubin & Kelly, 2005);
- e) Desde un enfoque de Gestión Pública sí es posible vincular teoría y práctica;
- f) La transparencia y el acceso a la información contribuyen a hacer público el funcionamiento de las instituciones (Uvalle, 2012);
- g) Existen fenómenos que son propios de la AP y por ello paulatinamente la ciencia va recobrando su vigencia;
- h) La interdisciplinariedad en el desarrollo de las investigaciones es una contribución al estudio de los grandes problemas de administración del Estado (Kelman, 2005);
- i) Las reformas a los procesos operativos deben acompañarse de cambios en el diseño institucional para mejorar la capacidad de gestión gubernamental (Guerrero, 2012);
- j) En países como México no es posible utilizar exclusivamente el concepto de organización, cliente o incentivos para el análisis del



desempeño de la AP porque existen otras características que son exclusivas de las instituciones gubernamentales y que son necesarias para explicar los fenómenos propios de la disciplina.

En cuanto a la práctica de la disciplina, la presente investigación se ocupa de las reformas a la Administración Pública que buscan cambiar la manera de gobernar y de administrar a las instituciones de gobierno a través de la Nueva Gestión Pública. Este fenómeno se analizó a través de la implementación del PbR en la SRE y las Representaciones Consulares de México en EUA. Específicamente, en la primera sección de la investigación se analizó la implementación del PbR en la Secretaría de Relaciones Exteriores, concretamente se recolectaron datos para comprobar si los funcionarios integran la información sobre el desempeño en los procesos de toma de decisiones, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto, la eficiencia en el uso de los recursos y el control de los resultados.

Como resultado de este análisis se comprobó que -de acuerdo a las características de las reformas en el proceso presupuestario en la SRE- hasta junio de 2014, el PbR se puede clasificar como presentacional. Es decir el PbR no tiene relevancia al momento de tomar decisiones. Sobre todo porque los Indicadores de Desempeño no se encuentran conectados con las decisiones sobre el presupuesto y la gestión pública.

Las reformas al proceso presupuestario implementadas en las Representaciones Consulares se caracterizan porque el Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular incluyó de manera forzada todos los programas, políticas, acciones y servicios que brindan los Consulados. Asimismo, los datos muestran que la falta de conexión entre los Indicadores de Desempeño y los procesos de toma de

decisiones obedece a que la MIR del Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular tiene las siguientes fallas en su diseño:

- a) No es posible identificar claramente el problema al que responde el Programa.
- b) Los objetivos del Programa no corresponden a la realidad operativa de los programas de protección y asistencia consular.
- c) La MIR evalúa de manera global el Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular. Sin embargo, el programa integra tres partidas presupuestales, que su vez fondean nueve programas de protección y asistencia consular.
- d) Falta homogeneidad en el uso de los Indicadores de Desempeño.
- e) Existen problemas en el diseño de la unidad de medida, ya que hay un número diverso de unidades de medida que no reflejan claramente ¿Qué mide el indicador?

En el Capítulo 2, el principal hallazgo de la investigación es que el actual diseño de los Indicadores impide medir la eficiencia, la eficacia, la calidad y la economía del programa presupuestario, es decir no brindan información de calidad sobre el desempeño de los Consulados y por lo tanto no se integran al proceso de toma de decisiones. En este momento los Indicadores no reflejan si el número de casos atendidos responde adecuadamente a la problemática de la circunscripción (eficacia), tampoco reflejan que tan bien se utiliza el presupuesto (eficiencia), ni la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros (economía).

De manera que, al comprobarse que el PbR no es el factor principal que incide en la toma de decisiones sobre presupuesto y sobre gestión pública, es pertinente la pregunta de investigación ¿Qué factores inciden en las estrategias de gestión pública y en la administración del

presupuesto de asistencia consular en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento? Por medio de esta pregunta la investigación profundiza en el estudio de los factores que limitan la eficiencia administrativa y el cumplimiento, la ejecución, o la administración de una política o programa.

Una vez que se comprobó que no es suficiente el uso exclusivo de las prácticas de la gestión privada como medio idóneo para lograr un gobierno eficiente, en el tercer capítulo de la investigación se retomaron los factores institucionales y políticos para complementar el análisis de los grandes problemas de la AP. Toda vez que el diseño actual de los Indicadores de Desempeño no logra medir la actuación de las Representaciones consulares e impide cumplir con los objetivos del PbR.

Con base en lo anterior, en esta sección del trabajo se utilizó la parte del método de Crozier denominada *razonamiento sistémico*. Este razonamiento permite analizar la normatividad de las instituciones para brindar una fotografía de las estructura de los Consulados e identificar los efectos no deseados que genera el diseño institucional.

El análisis de la normatividad reflejó que la implementación de los programas de protección consular se relaciona con la facultad del Poder Ejecutivo de dirigir la política exterior y con la función -que tiene encomendada la SRE- de impartir protección a los mexicanos en el exterior; función de gobierno que depende de los recursos que se destinen para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, la estructura institucional establece que la protección de los mexicanos en el exterior es una función de las oficinas consulares - regulada por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

El hallazgo más importante en esta parte de la investigación es que la protección y asistencia consular es una de las funciones de gobierno de mayor relevancia en el ámbito de política exterior. De acuerdo al Artículo 65 del Reglamento de la Ley del SEM, la ejecución de esta función de gobierno le corresponde al personal del Servicio Exterior, por ser el cuerpo permanente de funcionarios encargado de representar a México en el extranjero y de ejecutar la política exterior. Por ende la normatividad le otorga al personal del SEM el poder para implementar y operar los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior y para administrar, registrar y reportar el ejercicio del presupuesto.

En ese sentido el método de Crozier permitió contrastar el Artículo 65 con la forma real en que operan las Representaciones Consulares. El resultado de esta comparación mostró que la Estructura Formal genera efectos no deseados que provocan que el personal del Servicio Exterior pierda capacidad de gestión y delegue en los empleados locales funciones cruciales para la implementación de políticas y programas de protección. A su vez esta delegación de funciones puede provocar que el personal del SEM no cumpla con el mandato del Artículo 65.

Estos efectos no deseados se relacionan con los vacíos que deja la norma y que se convierten en fuentes de poder para los actores. Estos vacíos están relacionados con:

- a) Las limitaciones que genera el Programa de Rotación al que se debe ajustar el personal del SEM;
- b) El tamaño geográfico de las circunscripciones;
- c) El número de población mexicana que reside en la circunscripción;
- d) La falta de indicadores para medir el desempeño del personal del Servicio Exterior;

- e) El número limitado de miembros del SEM asignados al Departamento de Protección de las Representaciones consulares;
- f) La falta de una definición clara de las funciones de los empleados locales; así como con
- g) La falta de incentivos y reconocimiento de la labor del personal local.

La combinación de estos factores genera zonas de incertidumbre que inciden en la toma de decisiones sobre gestión pública y administración del presupuesto de protección a mexicanos en el exterior. Tal como se comprueba en el capítulo 4 al contrastar la hipótesis de la investigación que establece que “el control de cuatro zonas de incertidumbre (especialización funcional, relaciones y su entorno, comunicación e información y reglas formales) orienta las decisiones sobre la gestión pública y sobre la administración del presupuesto. A mayor control de las zonas de incertidumbre por parte del personal del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y menor distancia entre el personal del SEM y el campo operativo, mayor capacidad de gestión institucional y viceversa.

A lo largo de la investigación se corroboró que las zonas de incertidumbre, como variables de investigación, son un lente que permite observar los factores que limitan tanto la capacidad de gestión de los Administradores Públicos como su eficiencia administrativa para el cumplimiento, ejecución y administración de la política de protección a migrantes.

Los siguientes hallazgos permiten comprobar la hipótesis de la investigación. Específicamente el Capítulo 4 muestra claramente que las zonas de incertidumbre tienen peso suficiente para orientar las decisiones sobre gestión pública y sobre la administración del presupuesto tanto en las estructuras de implementación como a nivel central.

Por ejemplo, la Zona de incertidumbre comunicación e información está integrada por la información que surge de las entrevistas que determinan la procedencia de la ayuda, por el control sobre los expedientes de los Casos de Protección y asistencia consular, por el registro de los casos en el Sistema de Protección y Asistencia Consular y por las visitas a los mexicanos que se encuentran detenidos, presos u hospitalizados. Por lo tanto la ejecución de los programas que integran el Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular depende de los datos que poseen los empleados locales. Como puede observarse la información que proviene de los empleados locales sirve de base para la toma de decisiones y para el ejercicio de los recursos. Es decir, en el caso de los Consulados de México en EUA, para que el personal del SEM pueda cumplir con las obligaciones que establece el Reglamento de la Ley del SEM de impartir asistencia y protección consular necesita de la información que proviene de los empleados locales.

A la luz de lo anterior, se puede comprobar el control que poseen los empleados locales sobre las principales fuentes de información que sirven de base para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, lo que les permite incidir en la toma de decisiones sobre el ejercicio del presupuesto. Por ende, el control de esta zona de incertidumbre limita la capacidad de gestión del personal del SEM.

Adicionalmente, se observó que esta zona de incertidumbre es de gran relevancia para las decisiones que toma el Cónsul Titular en cuanto a la expedición de pasaportes de protección. Así como en aquellos casos de “alto impacto” en los que intervienen los medios de comunicación tanto en México como en EUA y que generan tendencias de opinión.

La zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno está integrada por las relaciones internas y externas. Los datos presentados a lo largo de la investigación demuestran que la operación de los siete programas que integran el Programa presupuestario de Protección y Asistencia consular depende de ambas relaciones. La investigación muestra que las relaciones externas son la esencia de la labor de protección y asistencia consular. Además, tomando en cuenta que la labor de protección tiene implicaciones en el ámbito de derecho internacional y en las relaciones bilaterales entre México y EUA, el control sobre la zona de incertidumbre condiciona aún más la capacidad de gestión del personal del SEM; pues los datos demostraron que los empleados locales controlan las relaciones externas (instituciones de gobierno en EUA y organizaciones de apoyo al migrante) y a su vez esto les permite, en algunos casos, tener una presencia importante en las relaciones al interior del Consulado, sobre todo en el Departamento de Administración.

De manera más puntual, las relaciones externas son fundamentales para cumplir la labor encomendada al personal del SEM de visitar a los mexicanos detenidos y de asesorarlos sobre sus derechos. Particularmente, la relación con las autoridades penitenciarias, es necesaria para llevar a cabo el Programa de Visitas a Cárceles. Por lo que la labor de brindar asesoría jurídica a los mexicanos presos o detenidos y de verificar que los derechos de los nacionales mexicanos sean respetados depende de estas relaciones.

Por ende se puede concluir que el control de la zona de incertidumbre relaciones entre la institución y su entorno es un componente útil para medir la capacidad de gestión institucional del personal del SEM. Toda vez que este componente no solo incide en la toma de decisiones sobre gestión pública, sino que también disminuye considerablemente la

capacidad de gestión del personal del SEM; al punto que son los empleados locales quienes llevan a cabo las funciones que el Artículo 65 de la Ley del SEM le confiere al personal del Servicio Exterior. Por ejemplo, en las entrevistas se observa claramente que el deber de asesorar a los mexicanos en sus relaciones con autoridades, así como sobre sus derechos y obligaciones en el país en donde se encuentren, es una responsabilidad que en muchas ocasiones se delega a los empleados locales.

La zona de incertidumbre especialización funcional está integrada por el conocimiento y la experiencia que se adquieren de distintas fuentes. La evidencia recolectada en el trabajo de campo demuestra que el grado de especialización en los empleados locales les brinda conocimientos y experiencia del contexto. Estos conocimientos y experiencia les permiten resolver problemas cruciales para los Consulados, incidir en el desempeño de otros Departamentos y convertirse en fuentes de capacitación para los empleados de recién ingreso, ya sea locales o miembros del Servicio Exterior.

Específicamente, el conocimiento sobre legislación estadounidense y procedimientos penales, migratorios y civiles es crucial para el desempeño de las labores de protección. El presente trabajo demostró que el conocimiento que van adquiriendo los empleados locales es crucial para el desarrollo de las funciones de asistencia consular de asesorar y aconsejar a los mexicanos en sus relaciones con autoridades extranjeras, así como de asesorar jurídicamente a los mexicanos, a través de los abogados consultores. En consecuencia, el conocimiento que adquieren los empleados locales impacta directamente en el servicio que brinda el Consulado y en la toma de decisiones sobre presupuesto.



De las cuatro zonas de incertidumbre, la investigación demuestra que el control de la zona de incertidumbre control de las reglas formales le pertenece al personal del SEM. Es decir la normatividad otorga al personal del SEM la facultad para administrar los recursos que recibe la Representación Consular. Asimismo, le da poder suficiente para llevar a cabo las actividades de planeación, diseño, dirección, organización y coordinación. Incluso le brinda herramientas para contrarrestar el control de las tres zonas de incertidumbre anteriores.

En contraste, la normatividad limita al personal local en la toma de decisiones, y genera efectos no deseados que se relacionan con las diferencias entre las prestaciones laborales de los empleados locales y el personal del SEM. A pesar de que los empleados contratados localmente llevan a cabo funciones encomendadas al personal del SEM y han adquirido el control sobre fuentes de poder cruciales para la institución, la norma los limita considerablemente y la Estructura Formal los coloca en una posición que ellos consideran vulnerable y que genera sentimientos de incoformidad.

La investigación demostró que el llevar a cabo el análisis del control de las zonas de incertidumbre con base en las relaciones de poder, permite enriquecer la comprensión de los factores que orientan la toma de decisiones sobre la administración del presupuesto, ya que a través de estas categorías fue posible identificar cuáles son los factores que limitan la capacidad de gestión institucional del administrador público. Asimismo, el método permitió establecer las características de las instituciones consulares que presentan un mayor grado de eficiencia en la administración del presupuesto e hizo posible establecer que existe una relación causal entre la distancia del personal del SEM con el campo operativo y el control de las zonas de incertidumbre.

Desde un enfoque *bottom-up* el análisis de la estructura formal mostró que dentro de las etapas del Ciclo Presupuestario le corresponde a la DGPME en México la planeación del PbR -alinear objetivos-; la programación – incorporar los indicadores de desempeño; el seguimiento – generar información sobre el avance de metas y ejercicio de recursos; y la evaluación de resultados y del desempeño institucional. Todo de acuerdo al Artículo 22 del Reglamento Interior de la SRE en el que se establecen las atribuciones de la DGPME.

El personal del SEM es el encargado de mantener los canales de comunicación con la SRE. Sin embargo, el personal local se encuentra al final de la estructura lo que limita el flujo de información entre el personal local y los tomadores de decisiones a nivel central.

Por lo que se refiere a la toma de decisiones en el proceso presupuestario, por medio del enfoque *bottom up*, la investigación mostro que se puede dividir en tres: las decisiones que se toman en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde el personal de la SRE no tiene injerencia; las decisiones que se toman a nivel central en la SRE, a través de las cuales se distribuye el presupuesto de protección entre los Consulados de México en el exterior -y se diseñan y evalúan los programas y políticas de protección-; y las decisiones que se toman en el ejercicio del presupuesto y en la implementación de políticas y programas en cada Representación Consular.

En esa misma línea, por medio del citado enfoque se logró concluir que el control de las zonas de incertidumbre incide en la toma de decisiones tanto en las estructuras de implementación como a nivel central en la SRE. La investigación demuestra que las fuentes de información que sirven de base para la toma de decisiones en el proceso presupuestario y

en materia de gestión pública en la SRE y en los Consulados de México son el Sistema Integral de Protección Consular (SIPC) y el Sistema para la Gestión Programático Presupuestaria (SIGEPP). Ambos programas operan con la información que se genera en las estructuras de implementación.

Es decir la información y la documentación que sirve de base para la toma de decisiones sobre erogación de los recursos de la partida 7502-44102 y sobre gestión pública se encuentra al final de la estructura y el desempeño de la institución depende de la forma en que la información fluya hacia los Administradores Públicos encargados de tomar las decisiones. En consecuencia la comparación de las tres unidades de estudio demostró que la cercanía del personal del SEM con el campo operativo contribuye a mejorar la eficiencia y la eficacia en el ejercicio del presupuesto y en el diseño y operación de programas, como fue el caso del Consulado General de México en Sacramento, además de incidir en el marco general de la toma de decisiones sobre presupuesto, evaluación y diseño de políticas y programas.

Específicamente, el análisis de las estructuras superiores en la SRE -en donde se elaboran los criterios de racionalidad- demostró que la toma de decisiones sobre evaluación de políticas y programas se basa, principalmente, en las estadísticas de los Casos de Protección registrados en el SIPC; además de tomar en cuenta los casos de alta visibilidad y las recomendaciones de la Embajada de México en EUA. Por lo que se refiere a la toma de decisiones sobre presupuesto, las decisiones se toman con base en los datos del año inmediato anterior que se concentran en los reportes de gasto del SIGEPP y en los Casos de Protección registrado en el SIPC; además de tomar en cuenta las tendencias migratorias, el tamaño de la circunscripción, el cabildeo de los

Cónsules Titulares y las solicitudes de incremento de recursos bien documentadas.

## **APORTACIONES A LA PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Por lo que se refiere a la práctica de la Administración Pública la investigación aporta elementos sobre el funcionamiento y la Estructura Real de las instituciones consulares; por medio de un diagnóstico que permite comprender la lógica de su funcionamiento.

En ese sentido en la investigación se observa claramente que el cumplimiento, la ejecución y la administración de las políticas y programas de protección y asistencia consular dependen de la capacidad de gestión de los Consulados. Por ejemplo, en materia de presupuesto los datos presentados demuestran que a menor capacidad de gestión se generan sub-ejercicios en el presupuesto y se pierde capacidad de planeación, diseño, dirección, organización y coordinación; actividades básicas del Administrador Público.

En ese sentido, en la investigación se comprueba que las zonas de incertidumbre inciden en el desempeño de los Consulados. Específicamente, se observó que muchas responsabilidades del personal del SEM son delegadas al personal local, lo que incrementa el control de las zonas de incertidumbre. Estos factores en ocasiones generan que el personal del Servicio Exterior no cumpla con el mandato del Artículo 65 del Reglamento del Servicio Exterior Mexicano; el cual establece como obligación prioritaria del personal del SEM: impartir asistencia y protección consular.

Para ejemplificar lo anterior, el análisis de los datos demuestra que la Zona de incertidumbre control de la comunicación y la información es el factor que tiene mayor incidencia en la capacidad de gestión. Ya que la información es crucial para la operación del Programa Presupuestario de Protección y Asistencia Consular y para la operación del Departamento de Administración.

Los datos recabados en las entrevistas y en los ejercicios de observación participante demuestran que el desempeño de los Consulados depende del flujo de información, por lo que la toma de decisiones sobre presupuesto y gestión pública depende de la comunicación e intercambio de información entre el personal local y el personal del SEM.

Por lo anterior, en los Consulados en donde la estructura de mando es vertical, el personal del SEM se mantiene distante del campo operativo y los modos de comunicación se caracterizan por ser cerrados: la información se encuentra en poder de los empleados locales, al final de la estructura, lo que limita el funcionamiento del Consulado.

En contraste, en los Consulados en donde la estructura de mando es horizontal, el personal del SEM se mantiene cerca del campo operativo y la comunicación es abierta se observaron las siguientes tendencias:

1. Los procedimientos y requisitos son más claros y uniformes.
2. El personal del SEM aprovecha mejor las áreas de oportunidad que generan las zonas de incertidumbre.
3. Se incrementa la capacidad de planeación y coordinación.
4. La cercanía del personal del SEM con las autoridades y organizaciones con las que se relaciona el Consulado mejora la capacidad de gestión.

5. La cercanía con el campo operativo contrarresta las fuentes de poder y brinda mayor acceso a la información que sirve de base para la toma de decisiones.

Específicamente la distancia entre el Cónsul Titular y el Departamento de Protección genera: un incremento en la inconformidad de los empleados locales; y limita la capacidad de planeación, diseño, organización y coordinación necesarios para implementar el Programa presupuestario de Protección y Asistencia Consular. Lo anterior debido a que los Cónsules Titulares son los encargados de cumplir con las metas y objetivos fijados a nivel central; e implementar las políticas y programas de protección.

## **RECOMENDACIONES**

El modelo de investigación permitió desarrollar las siguientes recomendaciones. Las cuales se derivan del conocimiento del funcionamiento real de las instituciones consulares.

**Recomendación 1:** Se requiere documentar, evaluar y hacer públicos los procedimientos de atención al público de cada uno de los Departamentos de Protección. El objetivo es evitar que el desconocimiento de los servicios a que tiene derecho el nacional mexicano genere que la decisión de brindar asistencia y protección consular sea discrecional o que se niegue el servicio.

**Recomendación 2:** Se requiere llevar a cabo un diagnóstico real de la problemática de cada circunscripción que permita rediseñar los Indicadores de Desempeño. El objetivo es definir claramente a qué problema responde cada programa de protección.

**Recomendación 3:** Se requiere cambiar la unidad de medida de los Indicadores de Desempeño tomando en cuenta la complejidad que implica la atención de un Caso de Protección y las múltiples gestiones que se realizan para atender un solo caso. Además, se deben tomar en cuenta factores como los criterios y el tiempo de registro, la diferencia entre casos abiertos y cerrados, el tiempo de atención en cada caso y factores geográficos. Así como hacer una clara diferencia entre los Casos de Protección, consultas telefónicas y la labor de asesoría que llevan a cabo los Consulados. Sin dejar de lado la cantidad de migrantes que atiende el personal en las Representaciones Consulares. Asimismo, se debe repensar como unidad medida de desempeño la clasificación de casos en favorables o desfavorables, ya que en opinión de los actores es más importante medir el desempeño en términos de omisión.

**Recomendación 4:** Los datos mostraron que brindar mayor control sobre los saldos de la partida de protección mejora la capacidad de planeación. La figura de un enlace local entre en el Departamento de Protección y Administración ha demostrado ser exitosa.

**Recomendación 5:** Se requiere homologar el grado de responsabilidad como servidores públicos de los Encargados de Administración y de los Encargados de Protección, ya que el ejercicio del presupuesto de egresos de la federación depende de ambas áreas y no solo del Departamento de Administración.

**Recomendación 6:** El incremento del personal del SEM en los Departamentos de Protección puede incrementar la eficiencia del Consulado y el caso contrario limita el funcionamiento de la institución.

**Recomendación 7:** Incrementar la cercanía del personal del SEM con el área operativa incrementa la capacidad de gestión y genera una

intervención directa en la toma de decisiones sobre los casos de protección, ejercicio de recursos y estrategias de gestión pública.

**Recomendación 8:** se requiere revisar los horarios del personal local y las necesidades de la plantilla, debido a que la labor de protección requiere de recursos humanos las 24 horas del día. Sin embargo, en la práctica no se observa el pago de horas extra, lo que genera que el personal del SEM se vea en la necesidad de negociar con el personal local los horarios de trabajo y permisos.

**Recomendación 9:** Se requiere ajustar la plantilla de personal de acuerdo a las cargas de trabajo de cada Consulado.

**Recomendación 10:** Se requiere revisar el diseño institucional para definir claramente el papel de los empleados locales, sus funciones, horarios, salarios y prestaciones laborales. Ya que los efectos adversos que genera el diseño están mermando la eficacia de la institución para implementar las políticas y programas de protección. Los datos demuestran la relevancia de la labor del personal local y la forma en que inciden en la toma de decisiones tanto en las estructuras de implementación, como a nivel central.

**Recomendación 11:** La falta de incentivos para el personal local limita la capacidad de gestión del personal del Servicio Exterior.

**Recomendación 12:** Es ampliamente recomendable aprovechar las áreas de oportunidad que brindan las zonas de incertidumbre. Por ejemplo, la especialización funcional de los empleados locales permite conocer el funcionamiento de las instituciones de gobierno estadounidenses, permite resolver problemas cruciales para los Consulados y es fuente de capacitación, además de ser crucial para



brindar asesoría legal a los migrantes. Por otra parte, el contacto de los empleados locales con los migrantes permitiría llevar a cabo diagnósticos de las circunscripciones consulares apegados a la realidad de cada circunscripción.

**Recomendación 13:** El aprovechamiento de las áreas de oportunidad que brindan las zonas de incertidumbre depende de la cercanía del personal del SEM y los empleados locales.

**Recomendación 14:** Se requiere invertir en capacitación para el personal local y para el personal del SEM, sobre todo en materia de derecho estadounidense y administración pública.

**Recomendación 15:** La cercanía del Cónsul Titular con el Departamento de Protección incrementa la capacidad de gestión e incide en el desempeño del departamento con los siguientes efectos: a) permite identificar los casos que tienen un mayor impacto y que pueden generar tendencias de opinión a favor de los derechos de los migrantes; b) permite diseñar programas locales con un impacto sistémico; c) genera la coordinación entre departamentos y propicia la atención integral de los casos de protección; d) incrementa la capacidad de gestión del personal del SEM; e) los empleados locales se muestran más satisfechos con su trabajo y perciben menos limitaciones; f) el reconocimiento de la labor de los empleados locales y del personal del SEM por parte del Cónsul Titular genera un efecto positivo, que evita que el control de las zonas de incertidumbre se utilice para mermar la capacidad de gestión del Encargado de Protección.

**Recomendación 16:** Aunque existe una cercanía importante entre la DGPME y las Representaciones Consulares, se requiere ampliar la interacción hacia el personal local, a efecto de que la información fluya de

forma lateral y llegue a todos los actores que integran la Red Consular; ya que todos son responsables del éxito de las políticas y programas de protección y asistencia consular.

### **PROPUESTA DE “INDICADOR DE CAPACIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL”**

Dado que los Indicadores de Desempeño no reflejan si el número de casos atendidos responde adecuadamente a la problemática de la circunscripción (eficacia), tampoco reflejan que tan bien se utiliza el presupuesto (eficiencia), ni la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros (economía). Una posible alternativa que complementa los Indicadores de Desempeño puede ser la construcción de un Indicador de corte cualitativo.

Por lo que la propuesta central de la presente investigación fue la creación de un “Indicador de Capacidad de Gestión Institucional” que permite mejorar la capacidad de gestión institucional del personal del SEM y por ende la eficiencia de las Representaciones Consulares. El indicador está integrado por cuatro componentes que corresponden a las zonas de incertidumbre diseñadas por Michel Crozier, las cuales proviene de la especialización funcional, de las relaciones entre la institución y su entorno, del control de la comunicación e información y de la existencia de las reglas formales.

La relevancia del análisis que se llevó a cabo en la presente investigación radica en que desde el lente de Gestión Pública, un indicador de corte cualitativo permite medir la capacidad del personal del SEM para desarrollar las actividades propias del Administrador Público y permite conectar la información sobre el desempeño con la toma de

decisiones sobre administración de presupuesto y gestión pública. En ese sentido este indicador puede ser útil para:

1. Medir el desempeño del personal del SEM y su capacidad de planear, diseñar, dirigir, organizar y coordinar.
2. Identificar los factores que orientan las decisiones sobre ejercicio de recursos y gestión pública.
3. Identificar efectos adversos en el diseño de la norma.
4. Conocer el funcionamiento real de las instituciones.
5. Identificar áreas de oportunidad para hacer cambios que mejoren la capacidad de gestión y la eficiencia de la institución.
6. Medir la aceptación de los cambios institucionales.
7. Contribuir a mejorar la eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio de los recursos; y
8. Permite observar la importancia del control de cada zona de incertidumbre y su peso en el desempeño de la institución.

Todos estos factores no son fáciles de medir a través de valores numéricos, por lo que de acuerdo a Cheyanne & Rogers (2006) los indicadores cualitativos son útiles para medir “las mejoras relacionadas con el proceso y la calidad de los servicios, las políticas o la capacidad para mejorar”. Asimismo, de acuerdo a los citados autores un indicador cualitativo debe cumplir con tres características: ser fiable, es decir tener consistencia de los hallazgos, independientemente de quién hace la medición; ser viable, en otras palabras que la recolección de datos sea fácil; y debe ser útil para la toma de decisiones.

En ese sentido durante la presente investigación se logro demostrar que la propuesta que se presenta cumple con estas características. Ya que los instrumentos de recolección de datos aseguran la consistencia en los

hallazgos, su aplicación es viable y la información que brindan es útil para la toma de decisiones en todos los niveles de la Red Consular.

## **COMPONENTES DEL “INDICADOR DE CAPACIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL”**

**Tabla 29** “Indicador de Capacidad de Gestión Institucional”

Componentes del Indicador	Incrementar la capacidad de gestión del personal del Servicio Exterior Mexicano en los Consulados de México en EUA. En un periodo de tres años.
Qué es lo que se va a medir. Es decir que se pretende cambiar con la intervención	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El control de la zona de incertidumbre especialización funcional.</li> <li>2. El control de la zona de incertidumbre relaciones y su entorno.</li> <li>3. El control de la zona de incertidumbre comunicación e información, y</li> <li>4. El control de la zona de incertidumbre reglas formales</li> </ol>
La unidad de medida que se utiliza para describir el cambio	Porcentaje de miembros del Servicio Exterior Mexicano que logran incrementar su capacidad de gestión
Línea de base	De 10% de los miembros del SEM a 75% en el año_____
Magnitud o nivel de cambio	Lograr el incremento en el 75% de las Representaciones Consulares de México en EUA
Población objetivo	Personal del SEM adscrito a los Departamentos de Protección de los Consulados de México en EUA
Plazo temporal	3 años

Fuente: Elaboración propia

## **Aportación al campo de conocimiento**

Este trabajo realiza aportaciones en el estudio de las reformas de la NGP, concretamente al analizar la implementación del PbR y de los Indicadores de Desempeño en México. La investigación brinda elementos que complementan los estudios recientes sobre las diferencias en la implementación del PBR a nivel internacional.

Asimismo, la toma de decisiones es un tema que se ha abordado en distintas disciplinas como la psicología, la economía, la ciencia política, la sociología y la teoría de las organizaciones. Sin embargo, se le ha prestado poca atención desde la gestión pública en donde esta investigación es un aporte al campo, no solo por el tema, sino porque incluye factores institucionales y de control de fuentes de poder que contribuyen a una mejor comprensión de las causas que inciden en el desempeño de las instituciones de gobierno.

Específicamente, la investigación comprobó que el método de análisis diseñado por Crozier y Friedberg permite retomar los factores institucionales y políticos en el estudio de los grandes problemas de la AP y que estos factores complementan el análisis que se lleva cabo por medio de los conceptos que promueve la NGP. Particularmente, desde un enfoque de Gestión Pública la investigación aporta datos para continuar una línea de investigación respecto al impacto del control de las zonas de incertidumbre en las actividades del Administrador Público. Además de demostrar que los factores institucionales complementan la construcción de conocimiento.

Asimismo, dado que actualmente se registra una tendencia en las investigaciones sobre Gestión Pública de crear puentes entre este enfoque y la Teoría de las Organizaciones, en la presente investigación

se comprobó que un método que surge en la Teoría de las Organizaciones puede ser aplicado desde un enfoque de Gestión Pública, enriqueciendo el desarrollo del enfoque.

En cuanto a la importancia en el ámbito académico en América Latina, Enrique Cabrero Mendoza, destaca la dificultad de llevar a cabo investigación empírica, debido a que los asuntos públicos siguen siendo manejados como propiedad privada y la información sobre dependencias y programas gubernamentales difícilmente es dada a conocer a un investigador. Condición que ha rezagado la generación de estudios que puedan ir acumulando un aprendizaje sobre la gestión pública en la región (Bozeman, 2006). Esta es una de las aportaciones más relevantes de la investigación ya que el presente trabajo cuenta con indicadores privilegiados que se obtienen de la experiencia de los actores. Además de incluir información sobre el funcionamiento de las instituciones consulares de México cuyos datos fueron proporcionados directamente por la SRE, en el marco de las políticas de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

En ese sentido, el presente análisis realiza una gran aportación a la Administración Pública como disciplina y a la Gestión Pública como enfoque en la medida en que conecta la teoría y práctica, lo cual fortalece el desarrollo de la disciplina no solo en México sino a nivel internacional. Asimismo, la investigación logra demostrar la utilidad de las investigaciones cualitativas para complementar el análisis de los grandes problemas de la Administración Pública.

Finalmente, el presente trabajo explora nuevas técnicas de investigación cualitativa, combinando la observación participante con la entrevista de corte narrativo (Cónsules Titulares) y con las entrevistas semi-estructuradas (empleados locales y personal del SEM). En ese sentido la

investigación destaca la importancia del diseño de los instrumentos de recolección de datos, a partir de los cuales se logró construir el problema de investigación y comprobar la hipótesis.

### **Nuevas Líneas de Investigación**

La presente investigación propone nuevas líneas de investigación en materia de implementación de: políticas y programas en redes de administración pública; en materia de unidad de medida de los Indicadores de Desempeño que integran el PbR; en la investigación sobre el desarrollo de la protección y asistencia consular tanto en México como a nivel internacional; y en el uso y potencial de las técnicas de investigación cualitativa en la Administración Pública.

## Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilera Hintelholher, R. M. (2012). *La naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arellano Gault, D. (2000). *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Porrúa .
- Arellano Gault, D., & Coordinador. (2010). *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuesto por resultados en América Latina* (Segunda ed.). México: Porrúa.
- Arriaga Conchas, E. (1992). *Finanzas Publicas de México* (Segunda ed.). México, México: Instituto Politécnico Nacional.
- Aucoin, P. (s.f.). Administrative Reform in Public Management. *Governance*, 3(2).
- Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y Economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baker, B., & Rytina, N. (Marzo de 2013). *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012*. Recuperado el 14 de Julio de 2014, de Homeland Security, U.S. Immigration and Customs Enforcement, Office of Immigration Statistics:  
[http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2012\\_2.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2012_2.pdf)
- Banco de México. (15 de Agosto de 2012). *Banxico*. Recuperado el 15 de Agosto de 2012, de  
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&sector=1&locale=es>
- Barceló Durazo, R. (2007). Restricciones institucionales en la implementación de la política de protección consular/ Tesina para obtener el grado de maestro Maestro en Administración y Políticas Públicas. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Barzelay, M., & Armajani, B. J. (1988). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B., & (Coordinador). (2006). *La gestión pública* (Primera ed.). México, México: Fondo de Cultura Económica.



- Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2010). Evaluación de los Programas E002 Protección Y Asistencia Consular y E003 Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares.
- Cheyenne, C., & Rogers, M.M. (2006). *Designing for results*. Washington, DC: Search for Common Ground.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). México: Diario Oficial de la Federación.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares . (24 de Abril de 1963).
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Departamento de Seguridad Interna. (9 de Septiembre de 2014). *Servicio de Ciudadanía e Inmigración de EUA*. Recuperado el 27 de Septiembre de 2014, de <http://www.uscis.gov/humanitarian/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca>
- Ewan, F., & Laurence, L. J. (2005). *The Oxford Handbook of Public Management* (Primera ed.). New York: Oxford University Press.
- Feldman, M. S. (2004). Making Sense of Stories: A Rhetorical. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 147-170.
- Ferlie, E., Lynn Jr., L. E., Pollit, C., & (eds.). (2005). *The Oxford Handbook of Public Management* (Primera ed.). New York: Oxford University Press.
- Flores Rivas, E. (1987). *La institución consular conforme a la práctica mexicana*. México: SRE.
- Gómez Arnau, R. (s.f.). "México y la protección de sus Nacionales en Estados Unidos". México : UNAM.
- Grieco, E. M. (Enero de 2010). *U.S. Census Bureau*. Recuperado el 25 de Agosto de 2010, de [http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/american\\_community\\_survey\\_acs/cb09-cn01.html](http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/american_community_survey_acs/cb09-cn01.html)
- Grieco, E. M. (Mayo de 2012). *The Foreign-Born Population in the United States*. Recuperado el 8 de Julio de 2014, de U.S. Census Bureau: <http://www.census.gov/prod/2012pubs/acs-19.pdf>
- Guerrero, O. (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez : las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. México: Coedición con:

Instituto de Administracion Publica de Guanajuato, Instituto Nacional de Administracion Publica, Plaza y Valdes.

\_\_\_\_\_ (2000). *Teoría Administrativa del Estado*. México: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2012). *La Administración Pública en Gran Bretaña*. Toluca, Estado de México, México: IAPEM.

Haridimos, T., & Knudsen, C. (2005). *The Oxford Handbook of Organization Theory* (Primera ed.). New York: Oxford University Press.

Harmon, M. M., & Mayer, R. T. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública* (Primera ed.). México, México: Fondo de Cultura Económica .

Hjern, B., & Porter, D. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2, 211-227.

Hoefler, M., & Rytina, N. (Enero de 2009). *Homeland Security*. Recuperado el 25 de Agosto de 2010, de [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2009.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf)

Hood , C. (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York : Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1976). *Los alcances de la Administración Pública. Problemas de implantación y control de sistemas*. México, D.F., México: Limusa.

\_\_\_\_\_ (Marzo de 1991). A public Management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

\_\_\_\_\_ (2005). "Public Management: The word, the movement, the science". En E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollit, & (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.

Kelman, S. (2005). Public Management Needs Help! *Academy of Management Journal* , 967-969.

Klijn, E.-H. (2005). "Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management. En E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollit, & (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.

Ley del Servicio Exterior Mexicano. (09 de Abril de 2012). México: Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal de Derechos. (15 de Diciembre de 2011). México: Diario Oficial de la Federación.

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (15 de Junio de 2012). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria. (30 de Marzo de 2006). México, México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (26 de Diciembre de 2013). Diario Oficial de la Federación.
- Luton, L. S. (2010). *Qualitative Research Approaches for Public Administration*. Nueva York: Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Lynn Jr., L. E. (2005). "Public Management: A concise history of the field". En E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollit, & (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1999). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Méndez José Luis, (. (2010). *Los grandes problemas de México* (Vol. XIII Políticas Públicas). México: El Colegio de México.
- Parsons, W. (1997). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Pollit, C., & al, e. (1998). *Decentralising Public Service Management*. Londres: MacMillan.
- Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, México: Fondo de Cultura Económica .
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. (15 de Octubre de 2012). México: Diario Oficial de la Federación.
- Reglamento de La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2006). México: Diario Oficial de la Federación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (30 de Septiembre de 2013). México: Diario Oficial de la Federación.
- Rubin, I. S., & Kelly, J. (2005). Budget and Accounting Reforms. En E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollit, & (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.

- SHCP. (2007). *Instructivo para el llenado de la ficha técnica del indicador, Anexo Tres de los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008, Oficio circular 307-A-1593*. Recuperado el 5 de Junio de 2014, de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/anexos\\_lineamientos\\_generales\\_pef2008.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/anexos_lineamientos_generales_pef2008.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2009). *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2013, de [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51\\_D\\_1996\\_.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996_.pdf)
- \_\_\_\_\_ (29 de Septiembre de 2011a). *Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos*. Recuperado el 6 de Julio de 2014
- \_\_\_\_\_ (29 de Septiembre de 2011b). *Cédula: conceptos básicos del Presupuesto basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED)*. Recuperado el 3 de Julio de 2014
- \_\_\_\_\_ (2 de Julio de 2012). *Conceptualización GPR-PBR-SED*. Recuperado el 1 de Agosto de 2013, de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)
- \_\_\_\_\_ (2013a). *Informes sobre la Situación Económica, Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. Recuperado el 15 de Julio de 2014, de [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEF/PDP/2012/cuarto\\_trimestre\\_2012/Anexo%20XXI%20Avance%20en%20los%20Indicadores%20de%20Desempe%C3%B1o%204T%202012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEF/PDP/2012/cuarto_trimestre_2012/Anexo%20XXI%20Avance%20en%20los%20Indicadores%20de%20Desempe%C3%B1o%204T%202012.pdf)
- \_\_\_\_\_ (06 de Mayo de 2013b). *Presupuesto Basado en Resultados*. Recuperado el 06 de Mayo de 2013, de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)
- \_\_\_\_\_ (9 de Julio de 2013c). *Transparencia Presupuestaria*. Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/>
- SRE. (18 de junio de 2007). *Manual de políticas y normas presupuestales para las representaciones de México en el exterior*. Recuperado el 4 de abril de 2012, de <http://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/historico/manual/Manual041007.pdf>
- \_\_\_\_\_ (Junio de 2011a). *Directorio de Circunscripciones de las Representaciones Consulares de México en Estados Unidos de América*. Recuperado el 15 de Agosto de 2012, de Secretaría de Relaciones Exteriores: [http://www.sre.gob.mx/images/stories/docserviciosconsulares/circunsc\\_eua\\_jun2011.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/docserviciosconsulares/circunsc_eua_jun2011.pdf)

- \_\_\_\_ (Junio de 2011b). Manual de Organización de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. México.
- \_\_\_\_ (Diciembre de 2011c). *Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior*. Recuperado el 8 de Enero de 2014, de <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpme/normas/norm.pdf>
- \_\_\_\_ (Marzo de 2012a). *Procedimiento "Entero de Derechos y Productos Recaudados por las Representaciones Consulares de México en el Exterior*. Recuperado el 27 de Octubre de 2014, de <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpop/procedimientos/12/pr-dgpop-10.pdf>
- \_\_\_\_ (30 de Noviembre de 2012b). *Solicitudes de asistencia y protección consular registradas en el SIPC*. Recuperado el 1 de Junio de 2014, de [http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/estadisticas/casos\\_prot\\_2004\\_2012\\_30-nov.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/estadisticas/casos_prot_2004_2012_30-nov.pdf)
- \_\_\_\_ Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. (2013a). Guía de Procedimientos de Protección Consular. México, D.F.
- \_\_\_\_ Dirección General de Programación Organización y Presupuesto (1 de Marzo de 2013b). Oficio UDE-1110/2013. *Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información 500006213*. D.F., México.
- \_\_\_\_ Dirección General del Servicio Exterior Mexicano y de Recursos Humanos. (13 de Agosto de 2013c). Oficio UDE-4277/2013. *Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información 500121013*. D.F., México.
- \_\_\_\_ Dirección General del Servicio Exterior Mexicano y de Recursos Humanos. (15 de Agosto de 2013d). Oficio UDE-4305/2013. *Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información No. 500120013*. D.F., México.
- \_\_\_\_ Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. (4 de Septiembre de 2013e). Oficio UDE-4629/2013. *Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información No. 500120213*. D.F., México.
- \_\_\_\_ Dirección General de Programación Organización y Presupuesto. (4 de Septiembre de 2013f). Oficio UDE-4696/2013. *Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información No. 500124413*. D.F., México.

- \_\_\_\_\_ (1 de Febrero de 2014a). *Consulado General de México en Dallas*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de <http://consulmex.sre.gob.mx/dallas/index.php/es/area-cobertura>
- \_\_\_\_\_ (2 de Febrero de 2014b). *Consulado General de México en Nogales*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de [http://consulmex.sre.gob.mx/nogales/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=3](http://consulmex.sre.gob.mx/nogales/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3)
- \_\_\_\_\_ (2 de Febrero de 2014c). *Consulado General de México en Sacramento*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de <http://consulmex.sre.gob.mx/sacramento/index.php/acerca-del-consulado>
- Shepsle, K. A., & Bonchek, M. S. (2004). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. . México : Taurus-CIDE.
- Shick, A. (Mayo de 2008). *Getting Performance Budgeting to Perform*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2013, de Banco Mundial : <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/AllenSchickFinal.pdf>
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada* (Primera Edición en español ed.). Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Uvalle Berrones, R. (2010). *Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública* (Primera ed.). Toluca, Estado de México, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- \_\_\_\_\_ (Septiembre-Diciembre de 2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia*, 111-144.

## Entrevistas

Aranda González, Andrei. (8 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

Arriaga Weiss, Victor Adolfo. (8 de Octubre de 2013). Cónsul Adscrito-SEM-. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

Avalos Avalos, Carlos Emilio. (10 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

Báez Ricardez, Rodrigo. (4 de Diciembre de 2013). Encargado de Protección-SEM-Tercer Secretario. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, EUA.

Barrón Martínez, Gabriela. (4 de Diciembre de 2013). Empleada Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, EUA.

Canizales Abril, Víctor Manuel. (4 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales , Arizona, EUA.

Corona Villa, Héctor Eduardo. (3 de Octubre de 2013). Empleado local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

Del Moral Arbona, Euclides. (16 de Mayo de 2014). Director General Adjunto de Protección a Mexicanos en el Exterior. (Sandra Barranco García, Entrevistador)

Elorza Velázquez, Francisco. (1 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

Galicia Villanueva, Juan Carlos. (8 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

Garavito Salazar, Gabriela. (4 de Octubre de 2013). Empleada Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

García Contreras, Eusiel. (1 de Octubre de 2013). Empleado local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

García Cruz, Melissa. (8 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

García Estrella, Edith. (3 de Octubre de 2013). Empleada Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

González Gutiérrez, Carlos. (5 de Diciembre de 2013). Embajador. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, EUA.

Gutiérrez, Graciela. (3 de Diciembre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, Texas.

Hayakawa León, Sergio. (10 de Octubre de 2013). Encargado de Protección-SEM-Técnico Administrativo. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

Marquez Ancona, Guillermo. (3 de Diciembre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, EUA.

Martínez García, Juan. (1 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

Navarro Bernachi, Alfonso. (16 de Mayo de 2014). Consejero. Director General Adjunto de Políticas de Protección. (Sandra Barranco García, Entrevistador)

Ortiz Chavolla, José. (8 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

Parra Rodríguez, Vladimir. (3 de Octubre de 2013). Empleado local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

Perea Nájera, Leopoldo. (7 de Octubre de 2013). Encargado de Administración-SEM-Técnico Administrativo. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

Ramírez Cervantes, Nora. (4 de Diciembre de 2013). Encargada de Administración-SEM-Técnico Administrativo. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, EUA.

Ramos Aguirre, Miguel. (5 de Diciembre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, EUA.

Rivera Madrigal, Pedro. (3 de Diciembre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Sacramento, California, EUA.

Romero Rivera, Tiberio. (10 de Octubre de 2013). Empleado Local. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Dallas, Texas, EUA.

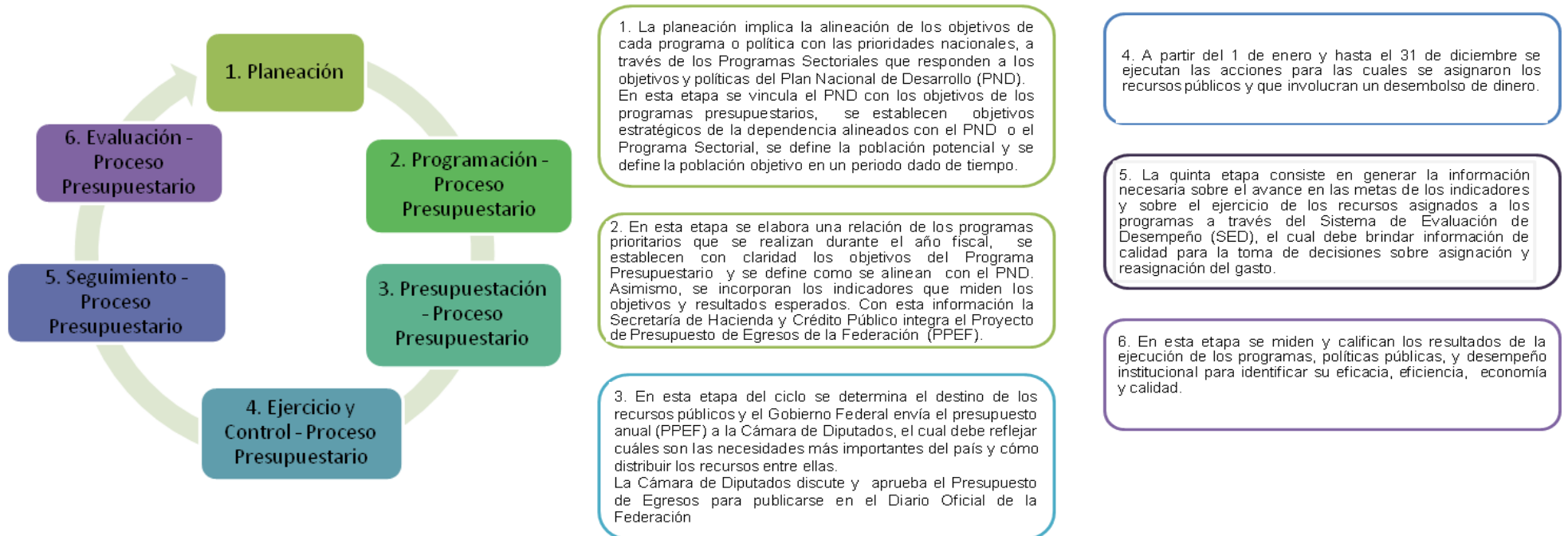
Sesma Julián, Alfonso. (3 de Octubre de 2013). Encargado de Administración-SEM-Técnico Administrativo. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.

Valdés Vicencio, Fernando. (4 de Octubre de 2013). Cónsul Adscrito. (Sandra Barranco García, Entrevistador) Nogales, Arizona, EUA.



## ANEXO I

### CICLO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO



Fuente: Elaboración Propia | (SHCP, 2013).

**ANEXO II**  
**CATÁLOGO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL Pp**  
**DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR**

<b><i>Indicadores de Desempeño del Pp de Protección y Asistencia Consular</i></b>
<i>Tasa de variación anual de casos de asistencia y protección consular de mexicanos en el exterior atendidos por el programa</i>
<i>Porcentaje de casos de Asistencia Consular resueltos favorablemente</i>
<i>Porcentaje de Casos de Protección Consular resueltos favorablemente</i>
<i>Porcentaje de casos de mexicanos en el exterior que reciben asistencia consular en relación a los que lo solicitan</i>
<i>Porcentaje de casos de mexicanos en el exterior que reciben protección consular en relación a los que lo solicitan</i>
<i>Gestiones realizadas para la atención de los Casos de Protección consular, solicitados por los mexicanos en el exterior</i>
<i>Gestiones realizadas para la atención de los casos de asistencia consular, solicitados por los mexicanos en el exterior</i>
<i>Número de casos de asistencia y protección consular atendidos</i>
<i>Número de mexicanos apoyados y repatriados en situación vulnerable</i>
<i>Número de apoyos a mujeres, niñas, niños y adultos mayores en situaciones de maltrato</i>
<i>Número de personal consular capacitado en materia de género, derechos humanos y violencia contra las mujeres.</i>
<i>Número de Apoyos para la repatriación de cadáveres a México</i>
<i>Número de migrantes apoyados en situación de probada indigencia</i>
<i>Número de mexicanas atendidas y apoyadas, privadas de su libertad</i>
<i>Número de mexicanos apoyados, víctimas de trata de personas en el exterior</i>
<i>Atención de asuntos de protección y asistencia consular a mexicanos en el exterior, a través de acciones diversas como asesorías y asistencia legal, repatriación y otros</i>
<i>Apoyo a mexicanos en situación vulnerable repatriados</i>
<i>Mexicanos que reciben asesoría legal en el extranjero</i>

Fuente: Elaboración Propia | (CIDE, 2010), (SHCP, 2013a)

### ANEXO III

#### PARTIDA 7502-44102: SUB-PARTIDAS, CONCEPTOS DE GASTO Y PRESUPUESTO EJERCIDO 2006-2012 (montos en dólares)

Programa	Sub-partida	Presupuesto erogado 2006-2012	Conceptos
Repatriación de cadáveres	4410201 Repatriación de Cadáveres	32,523,728.8 dls.	441020101 Servicios Funerarios y traslado de restos
			441020102 Servicios funerarios y cremaciones
			441020103 Estudios periciales y ADN
			441020104 Casos de extrema urgencia
			441020105 Otras ayudas
Protección al Migrante y Campaña de Seguridad al Migrante	4410203 Campañas de Protección Preventiva	4,554,721.37 dls.	441020301 Reuniones con autoridades
			441020302 Elaboración material informativo
			441020303 Contratación de espacio en medios
			441020304 Jornadas Informativas
			441020305 Reuniones entre funcionarios consulares
			441020306 Reuniones con abogados consultores
			441020307 Otros gastos
Repatriación de personas vulnerables	4410204 Repatriación de Personas Vulnerables	7,362,257.28 dls.	441020401 Gastos de traslado
			441020402 Ayuda económica para alimentos
			441020403 Llamadas telefónicas
			441020404 Alimentación y traslados personal local
			441020405 Repatriación PTAT
			441020406 Préstamo por insolvencia económica
			441020407 Apoyo a menores no acompañados
			441020408 Casos de extrema urgencia
			441020409 Otras ayudas
Protección al migrante en situación de indigencia	4410205 Protección al migrante en situación de indigencia	10,796,024.2 dls.	441020501 Artículos de primera necesidad
			441020502 Hospitalización y artículo ortopédicos
			441020503 Alojamiento temporal
			441020504 Defensoría Jurídica
			441020505 Préstamo por insolvencia económica
			441020506 Llamadas telefónicas
			441020507 Apoyo a migrantes indígenas
			441020508 Apoyo logístico a testigos
			441020509 Casos de extrema urgencia
			441020510 Otras ayudas

Fuente: Elaboración Propia | Solicitud de información IFAI | SRE | DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

### ANEXO III

#### PARTIDA 7502-44102: SUB-PARTIDAS, CONCEPTOS DE GASTO Y PRESUPUESTO EJERCIDO 2006-2012 (montos en dólares)

Programa	Sub-partida	Presupuesto erogado 2006-2012	Concepto
Sin Programa	4410206 Apoyo a mujeres en situación de maltrato	2,620,420.46 dls.	441020601 Ayuda económica para Artículos de primera necesidad
			441020602 Atención médica
			441020603 Alojamiento temporal
			441020604 Representación legal
			441020605 Casos de extrema urgencia
			441020606 Otras Ayudas
			441020701 Alimentación y traslados personal local
Visitas de protección	4410207 Visitas de Protección	1,641,438.47 dls.	441020702 Ayuda a presos y detenidos
			441020703 Llamadas telefónicas
			441020704 Apoyo logístico a testigos
			441020705 Casos de extrema urgencia
			441020706 Otras Ayudas
			441020801 Ayuda económica para Artículos de primera necesidad
			441020802 Atención médica
Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas	4410208 Protección y asistencia a víctimas de trata	146,449.99 dls.	441020803 Alojamiento Temporal
			441020804 Representación legal
			441020805 Pago de traductores
			441020806 Casos de extrema urgencia
			441020807 Otras ayudas
			441021401 Abuso a menores (por particulares)
			441021402 Compensación a víctimas de crimen grave
Equidad de Género	4410214 Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres	2,687,695.68 dls.	441021403 Víctimas de delito por particulares
			441021403 Víctimas de violencia doméstica
			441021410 Discriminación laboral
			441021418 Víctima de trata de personas - Secuestro de menores por terceros
			441021419 Víctima de trata de personas - Trata laboral
			441021420 Víctima de trata de personas - Violación de derechos laborales
			441021427 Apoyo a mujeres mexicanas detenidas y presas
			En esta partida también está incluido un espejo de las sub-partidas 4410206 de maltrato a mujeres, 4410204 Repatriación y 4410208 trata de personas

Fuente: Elaboración Propia | Solicitud de información IFAI | SRE | DGPOP | Oficio UDE-1110/2013 de fecha 1 de marzo de 2013.

## ANEXO IV

### MAPA DE LAS 50 REPRESENTACIONES CONSULARES DE MÉXICO EN EUA

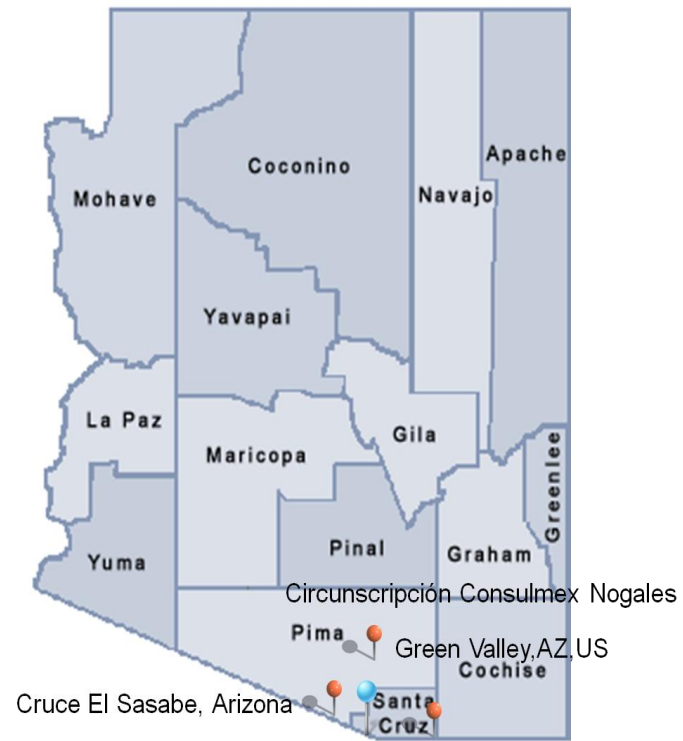
Representaciones Consulares de México en EUA		
Albuquerque	Fresno	Portland
Anchorage	Houston	Presidio
Atlanta	Indianápolis	Raleigh
Austin	Kansas	Sacramento
Boise	Laredo	Saint Paul
Boston	Las Vegas	Salt Lake City
Brownsville	Little Rock	San Antonio
Calexico	Los Angeles	San Bernardino
Chicago	Mc Allen	San Diego
Dallas	Miami	San Francisco
Del Rio	Nogales	San Jose
Denver	Nueva Orleans	Santa Ana
Detroit	Nueva York	Seattle
Douglas	Omaha	Tucson
Eagle Pass	Orlando	Yuma
El Paso	Oxnard	Sección Consular en Wahington DC
Filadelfia	Phoenix	





Fuente: Elaboración Propia (SRE, 2011a)

## ANEXO V

### MAPA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DEL CONSULADO GENERAL DE MÉXICO EN NOGALES



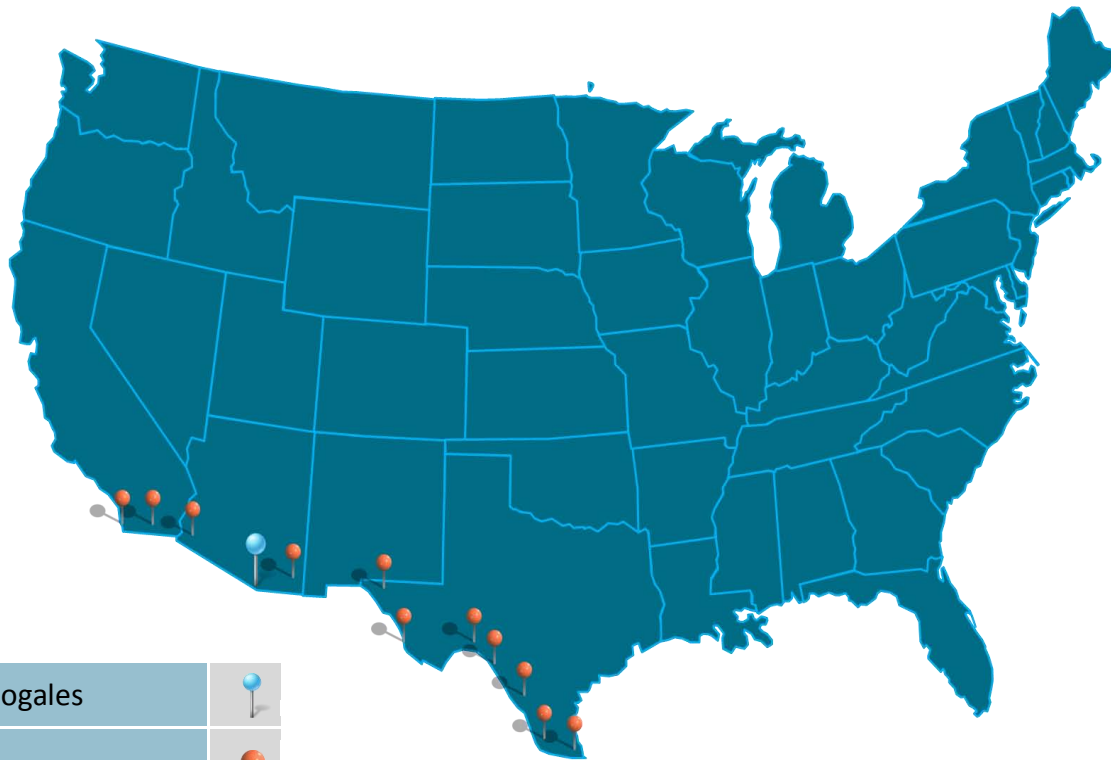
Sede de la oficina consular	
Territorio que atiende el Consulado General de México en Nogales	

Fuente: Elaboración Propia | (SRE, 2014b)

## ANEXO VI

### MAPA DE LAS REPRESENTACIONES CONSULARES DE MÉXICO EN FRONTERA

Representaciones Consulares de México en Frontera



Consulado General de México en Nogales



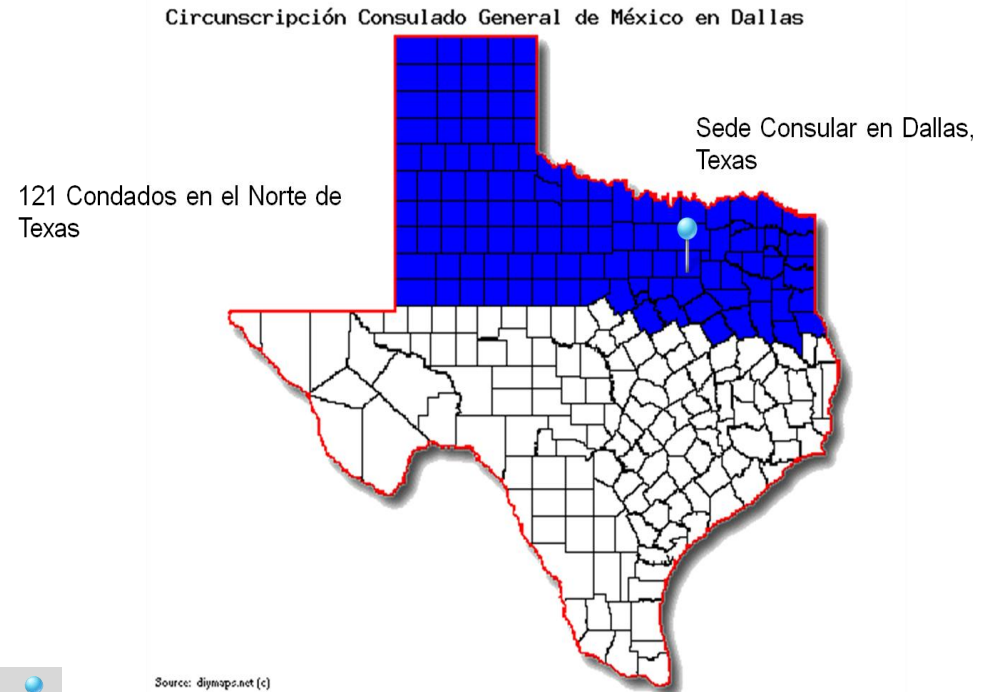
Consulados Fronterizos



Fuente: Elaboración Propia (SRE, 2011a)

## ANEXO VII

### MAPA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DEL CONSULADO GENERAL DE MÉXICO EN DALLAS



Sede de la oficina consular



Territorio que atiende el Consulado General de México en Dallas



Fuente: Elaboración Propia (SRE, 2014a)



## ANEXO VIII

### MAPA DE LOS CONSULADOS DE MÉXICO EN TEXAS

Representaciones Consulares de México en Texas



Consulado General de México en Dallas



Consulados de México en Texas



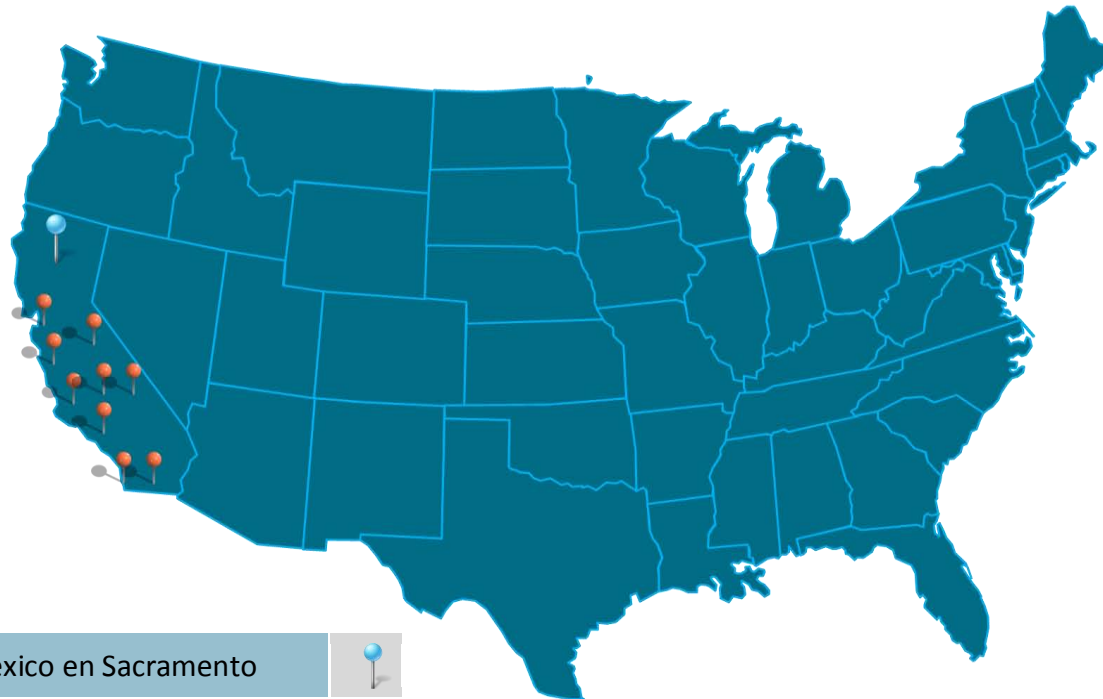
Fuente: Elaboración Propia (SRE, 2011a)



## ANEXO X

### MAPA DE LOS CONSULADOS DE MÉXICO EN CALIFORNIA

Representaciones Consulares de México en California



Consulado General de México en Sacramento



Consulados de México en California



Fuente: Elaboración Propia (SRE, 2011a)

## ANEXO XI

### OPINIÓN DE LOS EMPLEADOS LOCALES RESPECTO AL CONTRATO LABORAL

#### Opinión de los empleados locales respecto al contrato laboral

Creo que los empleados locales somos los que llevamos más la carga de trabajo, que ok es lógico, pero yo creo que el reconocimiento también es necesario, entonces creo es lo que ha faltado.

Que no te tomen en cuenta, o sea que no valoren tu trabajo, que no te lo reconozcan, que finalmente las flores se las lleven las personas que no se las tienen que llevar, eso, eso básicamente y que hagan tanta diferencia no.

El hecho de no ser reconocido, por lo menos que te digan sabes qué “bien hecho”.

Ok. Creo que una básica que siempre hemos comentado, no somos miembros del servicio exterior, no tenemos a lo mejor un rango, un escalafón.

Me llama mucho la atención que recientemente nos dijeron que no nos podemos ostentar como empleados del consulado, que extraño porque mi visa lo dice que trabajo aquí, y que extraño porque tengo un contrato con ellos y tengo una tarjeta de presentación que tiene mi nombre y tiene esta dirección que dice que es Consulado de México, se me hace raro cuando todo mundo sabe verdad, las autoridades saben donde laboro, te voy a platicar algo, hace como unos seis meses [...] en lo que esperaba un camión era un fin de semana, se acerca una señora conmigo, yo no traía nada que delatara o ningún gafete, no traía ningún emblema, nada en mi camiseta [...] se acerca un señora y me dice -oiga que usted me puede ayudar a encontrar a mi hermano - a caray- le dije - ¿y quién le dijo eso? ¿Y que pasó con su hermano? le digo -no pues es que lo detuvo migración- ¿y quién la mandó conmigo?, ¿cómo sabe que yo la puedo ayudar con eso? -Es que el taxista me dijo- Curiosamente los taxistas que trabajan para los polleros, para todas las bandas esas nos conocen, entonces yo no puedo decir que trabajo donde trabajo, yo no tengo que andarme ostentando como que trabajo en tal parte, muchas autoridades nos conocen como tal, entonces de repente que nos pasan una circular diciendo que no me puedo ostentar como empleado del Consulado pues se me hace raro, no soy empleado de la SRE de manera directa pero tengo un contrato con el Consulado. Las decisiones de la Secretaría las respeto [...] pero no las entiendo.

Pues no, bueno realmente a la mejor sí, que de acuerdo al trabajo que realizamos pues que se nos haga un reconocimiento, [...] que seamos considerados parte, porque lo somos, parte de la Secretaría, tenemos un contrato donde se nos dice que somos prestadores de servicios, o sea un contrato como de honorarios, pero pues finalmente el dinero viene de México, tienes un contrato.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

## ANEXO XI

### OPINIÓN DE LOS EMPLEADOS LOCALES RESPECTO AL CONTRATO LABORAL

#### Opinión de los empleados locales respecto al contrato laboral

Personas, compañeros que tienen 15, 20 años trabajando aquí[...], gente que ha trabajado y ha dado su vida en un Consulado y realmente sale y no tiene nada, no cotizó nunca en México, no tiene vida en México, se te acabó, sino sacaste tu visa se te acabó ya la vida en Estados Unidos, o sea más que nada es fijarse un poco más en eso, checar todo eso, ya no somos ni empleados locales, somos prestadores de servicios, nos contratan nada más como si fuéramos unas maquinitas.

La verdad algo que decepciona es que realmente ¿quién es el que saca el trabajo? –nosotros- eso es realmente, tú eres el que vienes y te enfrentas a la persona y tratas decirle al jefe y de molestarlo lo que menos se pueda y de sacar el trabajo para que muchas veces no te lo reconozcan ni de pérdida te digan ah si eres parte del Consulado, o sea los contratos de nosotros dice, no eres ni empleado local, tu contrato dice prestador de servicios. Entonces o sea no eres ni empleado de un trabajo en donde tú estás tratando de dar todo, estás tratando de decir sabes qué pues esto es lo mejor de mí y de repente pues no tu contrato es anual y cuando yo quiera -o sea eres como un pedazo de utilería no mientras esté sirviendo pues bien- y si cualquier cosa un error vas para afuera y ya no te contrato el otro año y eso sí es lo que decepciona.

De lo que estoy decepcionado, básicamente que se pongan en nuestro lugar, porque realmente el que hace el trabajo somos los empleados locales, la persona que está en el escritorio pues nada más lee y firma. El que anda en el campo literalmente somos nosotros, el que tiene contacto con la autoridad somos nosotros, el que da la cara por la oficina somos nosotros. Más que nada es eso que nos tomaran un poco más en cuenta y nos dieran derecho de antigüedad para hacer el trabajo, alguna seguridad que tú tengas. En muchas de las ocasiones si ves que no hay un respaldo o te sientes un poco decepcionado de tu jefe o de la dependencia que estas representando, muchas de las veces puedes hasta flojear o no hacer bien tu trabajo, yo pienso que eso recae emocionalmente a mucha gente que estamos en los consulados en Estados Unidos.

Sabes que es algo que si decepciona mucho como local el no sentirte parte dentro del Consulado el ser una persona o sea una persona disque de confianza así entre comillas, ¿por qué? porque se te hace un contrato anual se te dan ciertas limitaciones a un sueldo [...]. A fin de cuentas en esos 10 años, si te das cuenta no tienes prestaciones de ley ni de México, eso es lo que decepciona, ni de Estados Unidos estás en la pura línea entonces dices esos 10 años los pude haber aprovechado viendo para tu futuro o sea no hay algo cierto aquí no hay algo de que tú puedas decir sabes qué pues en el consulado puede hacerme una carrera.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

## ANEXO XII

### OPINIÓN DEL PERSONA LOCAL SOBRE SALARIOS Y ASCENSO

#### Opinión del personal local sobre salarios y posibilidades de ascenso

A lo mejor lo único que me ha decepcionado un poquito es que no hay mucha posibilidad de crecimiento dentro del consulado. Siento que debería de existir la posibilidad de que empleados locales que tienen ya mucho tiempo en los consulados, que tienen la experiencia que nosotros tenemos, a lo mejor esa antigüedad. Pero no quiero que esté basado solo en antigüedad también basado en cómo trabajas, en cómo te desempeñas, porque por antigüedad yo creo que también es muy vago no, debe estar más enfocado en tu capacidad y en cómo te desenvuelves [...]. Si debería existir alguna como motivación para los empleados locales, es algo que me desmotiva un poco.

Finalmente como empleado local a donde puedes llegar es a donde estás, o sea no hay mayor situación que puedas escalar tanto económicamente como Zprofesionalmente y pues llegas a un momento en donde te sientes estancado, aunque te gusta las cosas que haces pero de alguna manera pues también tienes que ver tu futuro, tienes que ver tu economía y todo eso, entonces si las cosas no se mejoran pues la verdad voy a estar fuera del consulado.

Estamos mal pagados. Hablando de los oficiales de protección y de esta oficina que todos somos profesionales, todos tenemos una carrera en México, por el tipo de asistencia que hacemos, yo si pienso que, de menos tendríamos que ganar 30% más de lo que estamos asignados, me parece también mal que haya una mala tabulación y volvemos a lo mismo, a los viáticos de repatriación hacia México, una mala tabulación de los criterios de asignación de sueldos por región en Estados Unidos. Entonces, yo no entiendo como hay decenas de miles de dólares para programas de asistencia, para traslado de restos y todo. Y no exista la posibilidad de que nosotros tengamos, de menos alguna carrera en ese sentido. Siento que hay una flaqueza en la relación con el personal local de los consulados mexicanos.

Siento que si hace falta un poquito más de gratificación económica, siento que si ganamos muy poquito, siento que ganamos muy poquito por lo que hacemos, el nivel de la gente con la que trabajamos, como nos desenvolvemos, digo nosotros podemos estar un día trabajando con el supervisor de migración, el siguiente día estamos trabajando con el departamento de justicia, el siguiente día estamos trabajando con jueces superiores, estamos trabajando con hijole con departamento de protección de menores, son niveles altos, niveles elevados y ganar tan poquito siempre desmotiva un poquito. Tener una constante a lo mejor cada año, cada 2 años, de sabes que - tengan voy a subir poquito el salario- tener eso sería muy gratificante.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

## ANEXO XIII

### OPINIÓN DEL PERSONA LOCAL SOBRE PRESTACIONES LABORALES

#### Opinión del personal local sobre prestaciones laborales

Yo creo que si, en nuestro nivel, si falta ese estímulo, si debería de existir, sobre todo los que llegamos a esta oficina con visa de trabajo, si creo que debería de haber un mejor sistema de estímulo, si no tú quieres, como los del SEM, pero algo que nos permita en México tener, si así como en el momento nos dicen, no me da la gana renovarte el contrato el año que entra, bueno ya sé que regreso a México y que voy a estar inscrito en todos los beneficios de seguridad social, que generan antigüedad en mi país.

Igual yo creo también hace falta tener un fondo de retiro, no tenemos ningún tipo de fondo de retiro, entonces nos crea también una incertidumbre porque realmente ganamos tan poco que no nos permite ahorrar y no tenemos ningún fondo de ahorro o fondo de retiro entonces el día de mañana yo voy a estar enfrente pidiendo que me ayuden, yo voy a ser el indigente no. Podemos ser los mejores abogados para todos los mexicanos que están afuera, pero luego los que tenemos adentro los tenemos olvidados, y no es queja nada más es sugerencia.

No tener beneficios, por ejemplo no tengo acceso a tener un préstamo de ISSTE, a este punto después de tantos años de trabajar aquí, me hubiera gustado tener la oportunidad de comprar una casa y estoy tratando de buscar esa alternativa en otros lados, en bancos, en préstamos de gente, para poder yo comprar mi casa, los beneficios de antigüedad por ejemplo pues me preocupa también cuando ya no esté tan joven.

Lo veo como un trabajo temporal porque, o sea yo no quisiera durar mucho tiempo aquí por el hecho de las prestaciones, no son del todo buenas, yo creo que hay muchas prestaciones que a lo mejor otros empleados del gobierno, me refiero como a los empleados directos de la Secretaría, del Servicio Exterior Mexicano tienen [...] Yo creo que los empleados de gobierno en México tienen muchísimas más prestaciones que nosotros, a lo mejor comparando el salario puedes decir pues no está tan mal, pero también el costo de vida aquí es muchísimo más elevado y o sea al final de cuentas yo creo que terminamos estando peor porque o sea puedes trabajar mucho tiempo aquí y no vas hacer nada, y si todo tu dinero te lo estás gastando, el día que salgas de aquí o sea no tienes nada ¿me explico?

En el departamento de protección, proteges a los mexicanos, pero siento de que nosotros realmente estamos muy desprotegidos en el trabajo, no tenemos seguro médico para la familia, no tenemos historial, no tienes una historia en México, no estás cotizando en el seguro, no nada, más que nada es eso, uno viene con toda la actitud de ayudar a la gente y en muchas de las ocasiones tú te pones a pensar y realmente tu eres el que está bien desprotegido, por ejemplo se te llega a enfermar un familiar, tu esposa, tus hijos, no hay un seguro para ellos y llega otro jefe con su nuevo equipo “adiós”.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

## ANEXO XIII

### OPINIÓN DEL PERSONA LOCAL SOBRE PRESTACIONES LABORALES

#### Opinión del personal local sobre prestaciones laborales

Hablando primero de la relación laboral entre empleado local y el consulado, sería a lo mejor que nos dieran la oportunidad de cotizar ante el ISSSTE, ya que aunque estemos por honorarios que no existe realmente una relación de trabajo, solamente es una relación de honorarios, no dejamos de ser empleados [...]. Para nosotros tener acceso, a lo mejor nosotros y nuestras familias a atención médica, para tener acceso a un sorteo para adquisición de vivienda, porque al mismo tiempo al estar nosotros como empleados locales creo yo en el punto donde estén de los Estados Unidos, nuestras raíz es en México y muchas veces quieres comprar una casa o quieres comprar algo y se te dificulta porque tienes nómina de Estados Unidos y a la mera hora no porque no tienes los ingresos en México, se nos dificulte la adquisición de una vivienda. Nosotros estamos en la lucha de ver que se cumplan todos los derechos para los mexicanos en los Estados Unidos y nosotros no tenemos, derecho.

Finalmente tienes una relación contractual te dan un seguro de gastos médicos mayores, te dan un seguro de vida, lo único que no se te reconoce es la antigüedad, ya cuando al rato estés más grande que te digan bueno pues ya se acabó tu año, pues que te vaya bien a ver a donde encuentras trabajo, entonces ese tipo de situaciones, que te den prestaciones porque realmente no las hay, y por ejemplo el seguro de gastos médicos mayores que pueda ser también extendido a la familia, no nada más al empleado local.

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.



## ANEXO XIV

### SATISFACCIONES LABORALES DEL PERSONAL LOCAL

Satisfacciones laborales
Es un trabajo la verdad muy interesante, muy enriquecedor y muy gratificante cuando puedes ayudar a las personas (Emilio Avalos Avalos. Entrevista personal. 10 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).
Bueno a mí me gusta mucho trabajo porque, puedo ayudar a la gente, o sea a mí me gusta mucho, disfruto ayudar a las personas [...], escucharlas y pensar en cómo las voy a ayudar, es una satisfacción grande, igual a veces la persona no te lo va a agradecer, pero no importa hay personas que si te lo agradecen y vale por todas las que no te lo agradece, en general me gusta (Andrei Aranda González. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).
La satisfacción de la gente, muchas de las ocasiones me ha tocado de que ayudas a una persona y esa persona con las palabras que te dé, te incentiva más a seguir dando lo mejor de ti, seguir trabajando por el bienestar de ellos (Vladimir Parra Rodríguez. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).
La satisfacción más grande que me ha dado cuando [...] la persona no tiene las palabras para darte las gracias y que te conmueve (Francisco Elorza Velázquez. Entrevista personal. 1 de Octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).
Híjole, que te puedo decir. No increíble una relación muy bonita con la gente nos toca convivir con gente en los momentos más difíciles. Yo digo que tienes la capacidad de dormir muy tranquilo, es un trabajo muy, muy bonito, muy interesante, parece que te ayuda mucho en tu situación personal porque ya ningún problema es problema [...], lo comparas con todo lo que ves aquí pues ya nada es problema, entonces tengo que agradecerle a mi trabajo que te pone todo en perspectiva, te ubica muy bien, valoras todo muchísimo más, es un trabajo muy noble, muy bonito, a mí me gusta mucho (Guillermo Marquez Ancona. Entrevista personal. 3 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).
Es qué ayudas a los demás, a mí siempre me ha gustado ayudar sea aquí o sea en cualquier otra parte, es ayudar [...] y ponerte en la camiseta de las personas, para poder entenderlas y a lo mejor resolver determinada situación que en ese momento ellos no pueden resolver, para eso está uno también ahí (Héctor Corona Villa. Entrevista personal. 3 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.

## ANEXO XIV

### SATISFACCIONES LABORALES DEL PERSONAL LOCAL

#### Satisfacciones laborales

No tienes idea, el trabajo de nosotros es muy diferente, a mi me satisface muchísimo, me encanta mi trabajo por lo que tú puedes hacer, lo que tú puedes ayudar, tu puedes aprender mucho de la migración puedes tener ese contacto poder platicar con la persona y saber qué es lo que lo está obligando hacerlo, muchas veces podemos criticar fácilmente a una persona que están migrando y expone sus hijos al desierto, al clima, al frío, o a lo caliente que es Arizona [...]. Pero ya cuando platicas con ellos, en lo personal a mí me gusta mucho platicar con la gente porque así yo aprendo y se cómo piensan y valoro más lo que hago (Juan Martínez García. Entrevista personal. 1 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Mucha, de verdad, me gusta mucho mi trabajo, siento que lo disfruto, siento que no llega a ser una carga realmente, porque se escuchan historias no y de algo duro de un fallecimiento, pero siendo tan dura la situación y que puedes ayudar a la gente, pues se te reconforta de que, bueno, aun ya fallecido la familia se va con una satisfacción, se va más tranquila -ya tengo este recurso, ya me dijeron a qué funeraria puedo ir- entonces, me gusta mucho, puedo decir que ayudar a la gente (Melissa García Cruz. Entrevista personal. 8 de octubre de 2013. Dallas, Texas. Empleado Local).

Mira en lo personal, creo que el hecho de estar aquí y que tu trabajo sea ayudarle a la gente a resolver problemas, de que tengas dinero asignado para ayudar, que tengas recursos para asistir a la gente, eso es muy bonito y ojalá que esto existiera en México también y que nuestros funcionarios allá fueran como los que yo he visto aquí (Miguel Ramos Aguirre. Entrevista personal. 5 de diciembre de 2013, Sacramento. California. Empleado Local).

Yo me di cuenta que tenía eso de ayudar a la gente, me ha dado muchas satisfacciones mi trabajo, me ha enseñado hacer mejor persona, mejor padre, me ha enseñado a ser mejor compañero de trabajo, mejor hijo. Y este departamento, es uno de los departamentos que te invita a atender todos los días, es un departamento que todos los días es diferente, todos los días te enseña algo nuevo, todos los días vez situaciones delicadas. Pero la satisfacción más grande lejos de ser la satisfacción económica es que una persona te diga gracias (Víctor Canizales Abril. Entrevista personal. 4 de octubre de 2013. Nogales, Arizona. Empleado Local).

Fuente: Elaboración propia | Datos recabados en 29 entrevistas realizadas en los Consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento.