



SFP

Subsecretaría de la Función Pública  
Unidad de Evaluación de la Gestión y el  
Desempeño Gubernamental

# Programa Anual de Evaluación 2010

Informe ejecutivo sobre la Evaluación  
de Procesos aplicada al Programa  
“E003 Expedición de Pasaportes y  
Servicios Consulares”

## CONTENIDO

Presentación

1. Objetivo del informe ejecutivo

2. Justificación

3. Características del Programa “E003 Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares”

4. Resultados de la Evaluación de Procesos al programa “E003 Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares”

4.1. Hallazgos

4.2. Recomendaciones

5. Conclusiones

### Presentación

La Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG), en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), emiten periódicamente el Programa Anual de Evaluación (PAE) mismo que establece los programas federales a ser evaluados, el tipo de evaluación así como el responsable de coordinar la ejecución de la misma.

El PAE establece los distintos tipos de evaluación externa que se pueden practicar a programas federales. La evaluación externa tiene como propósito valorar objetivamente el desempeño de los programas federales a fin de generar información para la toma de decisiones en la asignación de recursos públicos basada en resultados. Por su parte, la evaluación de procesos es la que analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

La evaluación de procesos tiene como objetivos específicos:

- Describir la operación del programa, por medio de sus procesos operativos, en los distintos órdenes de gobierno en los que se llevan a cabo;
- Encontrar en qué medida los procesos operativos de los programas son eficaces, oportunos y suficientes;
- Encontrar en qué medida los procesos manifestados en las reglas de operación y de los programas son adecuados para lograr los objetivos planteados;
- Identificar y describir los problemas que obstaculizan la operación de los programas así como las buenas prácticas que fortalecen la capacidad de operación de los mismos, y
- Determinar los factores principales que permitan obtener elementos para definir la readecuación tanto de las reglas de operación como de los procesos operativos en la práctica.

El análisis de la evaluación de procesos considera cinco componentes para el logro de los objetivos:

1. Descripción de la operación del programa;
2. Descripción de los procesos del programa;
3. Identificación y clasificación de los procesos.;
4. Análisis de atributos de los procesos y
5. Detección de áreas de oportunidad para la mejora de normatividad y detección de problemas y buenas prácticas en la operación.

### 1. Objetivo del informe

El presente informe pretende analizar y dar a conocer los resultados de la evaluación de procesos realizada al programa "E003 Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares" realizada por el CIDE dentro del marco del PAE 2010, misma que fue coordinada por la SFP.

## 2. Justificación

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece la obligatoriedad para los ejecutores de gasto de evaluar la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades. Asimismo, señala que los programas sujetos a reglas de operación y otros programas que determinen SFP, SHCP y CONEVAL deben ser evaluados y monitoreados para fomentar una gestión basada en resultados y consolidar el SED.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal, ente otras cosas, regulan la evaluación de los programas federales y establecen los tipos de evaluación, el seguimiento de resultados y la difusión de las evaluaciones.

En el Anexo 2 del PAE 2010, se establece que la SFP coordinará la evaluación de procesos al programa Servicios Migratorios en Fronteras, Puertos y Aeropuertos. La evaluación de procesos se realizará con base en el modelo de Términos de Referencia definido por el CONEVAL.

Cabe destacar que dentro del PAE 2010, se incluyeron por primera vez programas de ámbitos diferentes al desarrollo social para ser sujetos de evaluación, algunos de los cuales correspondió coordinar a la SFP como son los pertenecientes a los sectores Gobernación, Economía, Relaciones Exteriores y PGR.

## 3. Características del programa “E003 Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares”

El programa también conocido como “Programa de Documentación Consular” es coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Servicios Consulares, dependiente de la Subsecretaría para América del Norte; y operado, en el exterior del país, por la red de Embajadas y Consulados de México en el Exterior.

Algunos de los preceptos legales que dan sustento al programa son, entre otros, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Ley del Servicio Exterior Mexicano, Ley de Nacionalidad, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Población, Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Manual de Organización General de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Manual de Procedimientos para la Expedición de Documentación Migratoria y Consular en las Representaciones Diplomáticas y Consulares, Guía Consular, además de otras disposiciones administrativas emitidas por la propia SRE o la SHCP.

El objetivo general del programa es apuntalar el desarrollo económico y social de México y proteger la integridad, los derechos humanos y los intereses de los mexicanos que, que por una u otra razón, se encuentren en el exterior. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ha establecido que las acciones diplomáticas y de política exterior sirvan como palanca para mejorar los niveles de vida de todos los mexicanos, tanto de los que viven en el territorio nacional como de los que residen en el exterior. Para cumplir con este mandato, uno de los grandes retos que la propia Cancillería ha reconocido es mejorar integralmente la calidad de los servicios de expedición de documentos consulares y migratorios que brindan la Red Consular Mexicana para brindar una mejor atención a los mexicanos en el exterior. Para ello, el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2007-2012 ha definido como meta, en materia de documentación consular, expedir anualmente 1,840 000 matrículas consulares, pasaportes y documentos relacionados.

El Programa de Documentación Consular opera a través de la red de RME's, misma que incluye a las Embajadas, Consulados Generales, Consulado de Carrera, Secciones Consulares y Agencias Consulares en todo el mundo. El programa está conformado a su vez por diversos sub-programas que ofrecen distintos servicios a la población objetivo. De manera general, el propósito del programa se puede resumir en la atención y servicios, de la siguiente manera:

### DOCUMENTACIÓN A MEXICANOS:

Expedir documentación que identifique a los mexicanos que se encuentren en el exterior para salvaguardar y proteger los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional; así como mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial; así como integrar un registro que documente estadísticamente la presencia y concentración de comunidades de connacionales residentes en las diferentes regiones del mundo (cómo se encuentran distribuidos, sus lugares de origen, edad, sexo, escolaridad, ocupación, etc.).

### DOCUMENTACIÓN A EXTRANJEROS:

Aplicar, en auxilio de las autoridades migratorias competentes, las disposiciones contenidas en la Ley General de Población, su Reglamento y las de orden administrativo para expedir visas y permisos de internación a los extranjeros que la autoridad correspondiente autorice para internarse en el país.

### DOCUMENTACIÓN A MEXICANOS Y/O EXTRANJEROS:

Ejercer funciones notariales en actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, expedir certificados a petición de parte para nacionales y extranjeros, y realizar labores de Registro Civil para mexicanos.

Ahora bien, dado que los servicios que conforman el Programa son ofrecidos en cada una de las RME's antes mencionadas, hay que considerar que las particularidades de la circunscripción en la que operan dichas oficinas hacen que la mezcla de servicios que ofrecen dichas oficinas varíe dependiendo de la región de que se trate y del tipo de demanda de servicios que exista. Esto es muy notable no solamente en el caso de las sedes consulares mexicanas en los Estados Unidos, sino también en la diferente mezcla de servicios que cotidianamente se demandan y brindan en las RME's localizadas en otras regiones del mundo.

Adicionalmente a los objetivos programáticos que dictan los parámetros en los que se realizan las labores de documentación consular, existen objetivos de carácter estratégico que se relacionan tanto con los temas de la agenda de política exterior de México, como con asuntos de política pública y prioridades gubernamentales en general.

En primer lugar destacan consideraciones de carácter político-diplomático en donde, por ejemplo, al expedir un pasaporte a un ciudadano mexicano, la SRE cumple con prácticas y estándares comúnmente aceptados por todos los miembros de la comunidad internacional para dar certeza jurídica al emitir un documento seguro de viaje para sus nacionales. Asimismo, cuando las RME's emiten alguna documentación para extranjeros (sea esta una visa, un permisos de internación, o cualquier tipo de certificado a petición de parte) la SRE está, en esencia, brindando servicios que permiten definir claramente obligaciones y derechos de extranjeros que se encuentren o tengan intereses creados en territorio nacional.

En segundo lugar, paralelamente a la función brindar un documento de viaje que compruebe la nacionalidad de los mexicanos a quien lo solicite (y cumpla con los requisitos para obtener el mismo)

y de otorgar documentos migratorios que permitan el acceso a territorio mexicano de extranjeros que cumplan con los requisitos establecidos por las regulaciones migratorias de nuestro país, el programa también tiene efectos en la consecución de objetivos de Seguridad Nacional. Es así que, por ejemplo, al emitir pasaportes de alta seguridad —o al reemplazar los documentos de baja seguridad circulando actualmente— la SRE contribuye a evitar la posible falsificación del documento y a verificar la veracidad de los documentos de identidad probatorios utilizados anteriormente, limitando de esta manera el posible uso fraudulento de los documentos de identidad mexicanos.

En tercer término, en relación con el registro consular y con la expedición de las matrículas consulares de alta seguridad, el objetivo del programa supera con mucho la finalidad de conocer en dónde se encuentran los asentamientos de mexicanos en el exterior. La expedición de un documento matricular es mucho más que un ejercicio con fines censales al tratarse más bien de la instrumentación de un mecanismo que otorga documentos a un grupo de mexicanos que carece de los mismos. La matrícula se convierte así en una herramienta útil para el connacional, ya que se concibe como un documento de fácil acceso, cuyo costo no es demasiado onerosos, y que cuenta con cierto grado de aceptación y reconocimiento por parte de autoridades extranjeras locales y sociedad en general (este es variable dependiendo del área geográfica, circunscripción política, entorno socio-político, autoridad y/entidad de que se trate y, por último, del periodo de tiempo que se analice), como documento de identidad válido.

### Población objetivo

Claramente se distinguen dos grandes sectores demográficos como los beneficiarios potenciales directos de los servicios del Programa:

- Mexicanos que se encuentran en el exterior y que tienen necesidad de realizar alguno de los procesos de documentación consular, y
- Extranjeros que desean internarse en México (independientemente de la modalidad de internación de que se trate) o que tienen algún interés particular para tener personalidad jurídica al realizar actividades en territorio nacional.

Los servicios de registro civil que predominantemente tienen que ver con el registro de nacimientos de niños de origen mexicano, también revisten importancia estratégica. En efecto, el registro civil de todo niño mexicano nacido en el exterior es un objetivo estratégico del Estado, en la medida en que esta es una herramienta para hacer perdurar la nacionalidad mexicana de manera transgeneracional, con los efectos benéficos que esto pueda tener en muy diversos ámbitos. La población objetivo, en este caso debe caracterizarse como todos los niños nacidos fuera de México de padre o madre mexicanos.

De acuerdo con el Reglamento Interno de la SRE, corresponde a la Dirección General de Servicios Consulares (DGSC) supervisar el desarrollo de las labores consulares en materia de prestación servicios consulares. La DGSC, como encargada de la supervisión del Programa, regula la operación del mismo emitiendo las instrucciones pertinentes a las representaciones de México en el exterior respecto de cómo realizar los distintos actos jurídicos que suponen la operación de los siguientes sub-programas:

- Pasaportes;
- Servicios Consulares (incluye Matrículas, Visas, Certificados a Petición de Parte y Actos de Registro Civil);
- Servicios Notariales y de Fe Pública;
- Servicios de Nacionalidad;

- Servicios relacionados con la Ley del Servicio Militar;
- Servicios Migratorios (Permisos de Internación).

Para efectos del presente estudio se agruparon los servicios de documentación en tres Grupos de Servicio:

1. Grupo de Servicio de Emisión de Pasaportes y Matrículas;
2. Grupo de Servicio de Visas a Extranjeros y Permisos Migratorios;
3. Grupo de Servicio de Otros Actos de Documentación Consular (en el que se incluyen: Actos Notariales y de Fe Pública, Actos de Registro Civil, expedición de diversos Certificados a Petición de Parte de distinta índole y trámites relacionados con la Ley del Servicios Militar Nacional y con la Cartilla del SMN).

### **Grupo de Servicio: Emisión de matrículas y pasaportes.**

Los documentos básicos que establecen el marco jurídico para la operación de ambos documentos son el Reglamento para la Expedición de Matrículas Consulares y el Reglamento para la Expedición de Pasaportes, respectivamente.

Los servicios que se brindan al público son:

- Expedición de Pasaportes Ordinarios (independientemente de su tipificación y vigencia);
- Expedición de Matrículas Consulares (Certificados de Matrícula Consular de Alta Seguridad o de Tipo tradicional);
- Inscripción del connacional en el Registro de Matrícula Consular (Registro Consular) como residente en la circunscripción consular en donde aquellos han decidido establecer su domicilio en el extranjero;
- Requisición de formas OP-7;
- Emisión de Presunciones de Nacionalidad.

### **Grupo de Servicio: Visas y Permisos Migratorios a Extranjeros**

El marco normativo para la expedición de visas y permisos migratorios a extranjeros está conformado por la Ley General de Población y su Reglamento. Adicionalmente, el Instructivo Conjunto SRE-SEGOB y el Manual de Procedimientos para la Expedición de Documentación Migratoria y Consular en las Representaciones Diplomáticas y Consulares son directriz jurídica y normativa, así como referencia operacional para la prestación de estos servicios.

Los servicios que se brindan al público y que recaen en este grupo son:

- Trámite de visas, permisos de internación y los documentos migratorios correspondientes según la calidad y característica migratoria que les corresponda;
- Apoyo a los extranjeros con la documentación necesaria para que ingresen a México en sus distintas calidades y características migratorias, así como de acuerdo con su nacionalidad y, en su caso, solicitar al Instituto Nacional de Migración (INAMI) la autorización respectiva cuando así proceda.
- Visado, cuando proceda, de la lista de menaje de casa a extranjeros o nacionales.

### **Grupo de Servicio: Otros Actos de Documentación**

Dentro de este Grupo de Servicio se incluye un gran número de servicios ofrecidos por las RME's que se distinguen de los servicios de emisión de pasaportes y matrículas (por definición para nacionales) y de los servicios de visado y permisos de migración (por definición para extranjeros) porque consisten en la generación de documentos que en México serían generalmente emitidos por

autoridades distintas al a Secretaría de Relaciones Exteriores y que pueden estar dirigido o no a mexicanos. Además, estos servicios comparten procesos operativos prácticamente idénticos.

### Actos de Registro Civil

Las RME's tienen facultad para realizar funciones del Registro Civil. Dichas funciones se llevan a cabo con base en los términos establecidos en el Código Civil Federal y en el Código del Distrito federal en Materia Común.

Los servicios que se ofrecen son la tramitación de las actas y copias certificadas concernientes al estado civil del solicitante, en particular:

- Inscripción de nacimientos en el Registro Civil;
- Inscripción de matrimonio en el Registro Civil (aunque sólo para el caso de contrayentes que sean ambos de nacionalidad mexicana);
- Inscripción de defunciones de mexicanos en el exterior;
- Emisión de las actas y certificados correspondientes a los tres actos anteriores.

### Actos Notariales y de Fe Pública Consular

Los Consulados y Embajadas de México llevan a cabo funciones notariales mediante los cuales el titular da fe, autentifica y protocoliza contratos y documentos destinados a surtir efectos en México.

Se ofrecen los siguientes servicios:

- Expedición de Certificados a Petición de Parte (supervivencia, cinegéticos, psicotrópicos y estupefacientes, de análisis, visado a repatriación de cadáveres, etc.);
- Expedición de Poderes Notariales (sean estos Generales o Especiales);
- Protocolización de Testamentos y Repudios de Herencias;
- Expedición de autorizaciones que sobre menores otorguen las personas que ejercen la patria potestad.

### Declaratorias de Nacionalidad

El marco normativo para la expedición de las Declaratorias de Nacionalidad Mexicana está reglamentado en el Manual de Procedimientos de Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento en las Representaciones de México en el Exterior y Delegaciones Foráneas. Los servicios ofrecidos en este rubro son los siguientes:

- Trámite, revisión y expedición de la Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.

### Cartillas del Servicio Militar Nacional

Las RME's actúan como auxiliar a la Secretaría de la Defensa Nacional en la expedición de Cartillas del Servicio Militar Nacional y en el proceso de su liberación en disponibilidad. Lo anterior, con base en lo establecido en la Ley del Servicio Militar Nacional. Se ofrecen los siguientes servicios:

- Visado de las Cartillas del Servicio Militar Nacional;
- Realización de cambios de domicilio y despacho de aplazamientos de prestación del Servicio Militar Nacional; y
- Atención a las solicitudes de duplicados de cartilla de los mexicanos residentes en el exterior.

### Descripción de la operación del programa

La Dirección General de Servicios Consulares es la encargada del programa. Se auxilia de dos Direcciones Generales Adjuntas, la de Servicios Consulares y la de Servicios Migratorios. A su vez, la DGSC se coordina con otras unidades al interior de la Cancillería como son las Direcciones Generales de Delegaciones, de Protección de Mexicanos en el Exterior, del Servicio Exterior y de Recursos Humanos, de Programación, Organización y Presupuesto, de Asuntos Jurídicos, entre otras.

Como se ha referido, el programa de documentación consular tiene como característica principal que se realiza preponderantemente en el exterior, por medio de la red consular mexicana. Esta red está compuesta por Embajadas, Consulados Generales, Consulados de Carrera, y Secciones y/o Agencias Consulares.

Un caso de particular relevancia es la coordinación que existe entre las representaciones diplomáticas y consulares de México en la región norteamericana (Estados Unidos y Canadá). En el caso de todos los Consulados de México en Estados Unidos, es patente la coordinación que existe con autoridades políticas, migratorias y de administración de justicia para que se conozca y acepte a la matrícula consular como una identificación válida para el usuario, independientemente de su calidad o estatus migratorio. En el caso de Canadá, destaca la operación del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT).

En cuanto a las tecnologías y sistemas, adquiere particular relevancia en la SRE dado que la mayor parte de la operación de sus programas se realiza de manera descentralizada y remota en las RME's. El mayor progreso se ha obtenido en ámbito de los servicios de emisión de pasaportes y matrículas consulares de alta seguridad, en la sistematización de las operaciones de cobro y contabilidad consular y, en menor medida en el área de documentación de extranjeros. El desarrollo de sistemas para apoyar a los servicios de actos de registro civil y actos notariales y de fe pública advierte un cierto rezago con respecto a otros servicios.

En términos funcionales, el enfoque de la Cancillería ha estado puesto en tres grandes áreas:

1. Avanzar en la implementación de tecnologías para dar mayores niveles de seguridad y confiabilidad a los documentos emitidos.
2. Sistematizar, facilitar y transparentar el ejercicio de recursos públicos y la recaudación en el exterior mediante sistemas informáticos.
3. Desarrollar sistemas de apoyo a las labores operativas de la documentación que automaticen aspectos importantes de los procesos y reduzcan el tiempo promedio de los mismos.

Adicionalmente, se puso en marcha un sistema, acompañado de tecnologías de información y comunicación, conocido como Mexitel, que tiene como objetivos incrementar la calidad del servicio de información a solicitantes de pasaportes y matrículas en los Estados Unidos, racionalizar la operación de las sedes consulares mediante la introducción de un sistema de citas y mejorar la imagen de México haciendo más eficiente el proceso de obtención de documentación en las oficinas consulares de México en los Estados Unidos.

El Sistema Integral de Administración Consular (SIAC) es la aplicación tecnológica a través de las cuales se expiden pasaportes, matrículas consulares, visas y declaratorias de nacionalidad en las oficinas diplomáticas y consulares de México en el exterior. El SIAC está diseñado para la operación, es decir, se utiliza para ingresar los insumos de información necesarios para emitir la documentación solicitada y genera a su vez los productos (impresión de etiqueta para el pasaporte, visa y matrícula). El SIAC contiene numerosas medidas de seguridad y permite capturar datos biométricos.

El Sistema Integral de Recaudación Consular (SIRC) es el sistema informático que utilizan las RME's para registrar el ingreso de los derechos recibidos por la prestación de los servicios de documentación consular para documentar dichos ingresos al erario público.

El Sistema para la Gestión Programática y Presupuestal (SIGEPP) es la herramienta informática que utiliza la SRE para la administración y ejercicio del presupuesto autorizado de las RME's. Este sistema es utilizado comúnmente por todas las sedes diplomáticas y consulares para registrar movimientos en las diferentes partidas presupuestales y reflejar los ingresos de la recaudación consular y los egresos presupuestales generados por la operación de diversos programas, así como del gasto corriente de las sedes.

### Descripción de los procesos del programa

Existen cuatro macro-procesos que se han identificado como comunes en la operación del Programa de Documentación Consular:

1. Planeación: se refiere a la planeación estratégica materializado en un plan de trabajo donde se establecen las prioridades de la agenda internacional de México. Incluye la elaboración del presupuesto anual.
2. Difusión del Programa: consiste en un proceso en buena medida descentralizado ya que cada sede consular realiza las actividades de difusión de acuerdo con condiciones locales, herramientas disponibles.
3. Recepción de Quejas (contraloría social): el programa ofrece tres medios de recepción de quejas: en las representaciones diplomáticas en las áreas de atención al público; en oficinas centrales de la SRE existen mecanismos formales de recepción; en los Estados Unidos a través de MEXITEL se recaban quejas también. Las quejas se pueden conocer por sede de queja y por tipo de servicio.
4. Supervisión y Monitoreo: se realiza considerando varios aspectos, entre otros: la operación contable y presupuestal; el apego a la normatividad en la emisión de documentos (requisitos); la calidad en el servicio al público; la calidad de los documentos producidos; y, el volumen y mezcla de documentos producidos. En este tema, la evaluación muestra que existe posibilidad de mejora toda vez que hace falta sistematizar y abarcar otros aspectos monitorables.

Asimismo, hay también otros procesos operativos que son específicos a cada Grupo de Servicio y por tanto deben describirse para cada Grupo de Servicio por separado. Estos son los siguientes:

1. Solicitud de Servicios;
2. Determinación de Elegibilidad o Valoración de Solicitud (dependiendo del Grupo de Servicio);
3. Producción de Documentos; y
4. Entrega de documentos.

### Macro-procesos operativos

Los macro-procesos del programa de documentación que equivalen a los procesos identificados en el modelo de proceso de CONEVAL con los nombres de "Solicitud de Apoyos", "Selección de Beneficiarios", "Producción y Compra de Apoyos" y "Entrega de Apoyos" operan de manera distinta dependiendo del Grupo de Servicio. Para efectos de la evaluación de los procesos del programa de documentación, conviene estudiar estos procesos y presentar los resultados para cada uno de los tres grupos de servicio que identificamos en la sección "Descripción general del programa":

1. Pasaportes y Matrículas Consulares: representa la mayor parte de emisión de documentos y recaudación que se ofrecen en las sedes diplomáticas, principalmente en los Estados Unidos (98%).
2. Visas y Permisos Migratorios: es para visitantes extranjeros y permiso para internarse en territorio mexicano. Los consulados fuera de los Estados Unidos y las Embajadas en conjunto emitieron el

89.2% de las visas en el periodo de estudio, comprendiendo visas de lectura electrónica, visas múltiples y visas ordinarias así como permisos para visitantes y permisos para inmigrantes.

3. Otros Actos de Documentación Consular: comprende Servicios de Nacionalidad, Servicio Militar Nacional, Servicios de Fe Pública y Servicios Notariales y Otros Servicios Consulares. Registro civil, Fe pública y Servicios Notariales encabezan la lista y conjuntamente abarcan el 86% de la emisión de documentos de este grupo de servicios.

#### 4. Resultados de la Evaluación de Procesos al programa “E003 Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares”

En primer momento se presenta un análisis que busca valorar el desempeño del programa, centrándose en tres aspectos fundamentales:

1. La cuantificación del desempeño del programa en términos del número de documentos emitidos.
2. La valoración del desempeño del programa en términos de la recaudación consular realizada.
3. La realización de un ejercicio, preliminar, pero lo más riguroso posible de estimación de los costos de producción del programa.

En segundo momento se presenta un análisis de los indicadores actuales de la matriz de marco lógico y del nivel de cumplimiento de las metas establecidas.

Los servicios consulares prestados por las representaciones de México en el exterior se agrupan en tres Grupos de Servicio: (i) Pasaportes y matrículas; (ii) visas y servicios migratorios; (iii) Otros actos de documentación consular.

Documentos emitidos anuales, por grupo de servicio y porcentaje de cambio anual excluyendo compulsas

<b>Grupo de servicios</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>	<b>Cambio %</b>
<b>Pasaportes y Matrículas</b>	2,062,484	1,754,323	3,816,807	-15%
<b>Visas consulares y permisos migratorios</b>	386,693	321,038	707,731	-17%
<b>Otros servicios consulares</b>	348,230	327,287	675,517	-6%
<b>Total</b>	2,797,407	2,402,648	5,200,055	-14%

Recaudación consular anual en dólares de los Estados Unidos por grupo de servicios con porcentaje de cambio anual

<b>Grupos de servicio</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>	<b>Cambio %</b>
<b>Pasaportes y Matrículas</b>	\$116,421,843.00	\$93,801,372.50	\$210,223,215.50	-19%
<b>Visas y permisos migratorios</b>	\$11,838,381.00	\$9,737,275.00	\$21,575,656.00	-18%
<b>Otros servicios consulares</b>	\$8,870,219.50	\$8,536,896.00	\$17,407,115.50	-4%
<b>Total</b>	\$137,130,443.50	\$112,075,543.50	\$249,205,987.00	-18%

Porcentaje de la recaudación consular por bloque de representaciones y por grupo de servicios

## Informe de resultados

Grupo de servicios	Consulados EUA	Otros Consulados	Embajadas	Total
<b>Pasaportes y Matrículas</b>	97.64%	0.98%	1.38%	100.00%
<b>Visas y permisos migratorios</b>	20.50%	33.65%	45.84%	100.00%
<b>Otros servicios consulares</b>	65.04%	11.92%	23.04%	100.00%
<b>Total</b>	88.69%	4.57%	6.74%	100.00%

Las 50 representaciones consulares de México en los Estados Unidos son cualitativamente distintas en el tipo de servicios de documentación que ofrecen a las otras 93 representaciones en el resto del mundo. Los consulados en los Estados Unidos tienen, en materia de documentación, una vocación esencialmente de emisión de pasaportes y matrículas, con muy poco volumen de otros servicios. En cambio los consulados y secciones consulares en otras partes del mundo tienen una vocación predominante de emisión de visas, con un componente nada despreciable de servicios de registro civil y actos notariales. Asimismo, se puede decir que los consulados en los Estados Unidos atienden predominantemente a mexicanos, mientras que los consulados y secciones consulares de embajadas en el resto del mundo atienden una mezcla más equilibrada de mexicanos y extranjeros.

### Evaluación de los usuarios del programa

Se levantó una encuesta de satisfacción de usuarios en las once representaciones visitadas. Estas encuestas fueron administradas en un periodo de dos a tres días a un subconjunto de usuarios del servicio. Es importante precisar el alcance de la encuesta. No es posible generalizar sus resultados a una población más allá de aquella que fue encuestada, ya que esta encuesta no cuenta con marco muestral definido que permita la extrapolación a una población específica. Es tan sólo una fotografía de la satisfacción de los usuarios encuestados. Otra limitación de los datos es que no se cuenta con suficientes observaciones como para realizar todos los cruces posibles.

La encuesta incluyó tres preguntas relacionadas al uso de la internet y las conclusiones son que los usuarios visitan los sitios de los consulados con mayor frecuencia en Guatemala, Toronto y Madrid que en las sedes de los Estados Unidos, que una elevada proporción de los usuarios, siempre cerca o más del 50%, encontraron la información que buscaban y que una abrumadora proporción de los usuarios desearían que el consulado les hubiera permitido hacer citas por Internet.

En los Estados Unidos, único país en el que existe un sistema de citas centralizado (Mexitel), el 95.5% de los usuarios reportaron haber contado con cita para la realización de su trámite de pasaporte o matrícula (Mexitel da citas sólo para pasaportes y matrículas). Pero aún fuera de los Estados Unidos, una elevada proporción de los usuarios reportaron contar con cita. Tanto en Toronto, como en Guatemala se otorgan citas.

La satisfacción con la calidad del servicio brindado es en general elevada. Los usuarios reportan que fueron atendidos y les fue brindada información y ayuda para organizar su documentación en la mayoría de los casos. Los usuarios también reportan estar muy o algo satisfechos en un porcentaje mayoritarios. Sin embargo, el porcentaje de usuarios que declararon estar algo o muy insatisfechos con la cortesía fue de más de 16% para todos los servicios y todas las representaciones. De igual manera, entre 13.9% y 21.7% de los usuarios reportaron estar algo o muy insatisfechos con los conocimientos y profesionalismo de la persona que los atendió.

La gran mayoría de los encuestados declararon estar satisfechos y muy satisfechos con el estado de las instalaciones, lo apropiado de las instalaciones y con la organización de las mismas. Pero subsiste un porcentaje de insatisfechos de más del 10%.

La enorme mayoría, tan alto como 90% en el caso de pasaportes y matrículas en los Estados Unidos, y entre 71.4% y 79.9% para otros servicios y sedes, reportaron haber obtenido el documento o servicio esperado. La satisfacción con el resultado de la visita fue también elevado, entre 77.4% y 88.5%, pero con un residual de insatisfechos de entre 8.6% para pasaportes y matrículas en Guatemala, Toronto y Madrid, y 21.6% para otros servicios en esos países. En los Estados Unidos el porcentaje de insatisfechos o muy insatisfechos ascendió a 16.9% para pasaportes y matrículas y 13.6% para otros servicios consulares.

### Análisis de Indicadores

Incluye tres indicadores y sus respectivas metas (Número de pasaportes expedidos, Número de matrículas expedidas, Número de otros documentos expedidos). Un cuarto indicador resulta de agregar los tres indicadores básicos en un solo concepto de expedición de documentos totales (Total de documentos expedidos). Estos indicadores son aplicables a la expedición de documentos por la totalidad de representaciones de México en el exterior.

## 4.1. Hallazgos

### Fortalezas:

La extensión geográfica de la red consular permite acceso a un alto porcentaje de las comunidades mexicanas en los Estados Unidos con costos relativamente bajos para los connacionales.

Los programas de consulados móviles y sobre ruedas amplían aún más la cobertura de la red consular.

Alto grado de desarrollo informático, sistema robusto y confiable.

En el SIRC se realiza el seguimiento de los ingresos consulares, se facilita la contabilidad a nivel de las representaciones, genera datos confiables para el análisis y reduce la carga de las operaciones administrativas.

Se ha desarrollado una interfase con el sistema del INAMI para agilizar la aprobación de visados directamente desde el SIAC, eliminándose la espera de días o incluso semanas para su obtención.

Los procesos para la emisión de pasaportes y matrículas, en sus aspectos generales, están bien definidos.

Se está piloteando el pago de derechos mediante pago bancario, así como con ventanillas únicas en algunas sedes para reducir tiempos

Hay relaciones de colaboración y coordinación interinstitucional, en particular con INAMI para hacer más segura la emisión de visas y permisos migratorios.

### Oportunidades:

El modelo de citas ha obtenido una amplia aceptación por parte de la comunidad de usuarios de Mexitel.

La creación de un servicio de documentación con niveles de servicio uniformes, garantías de servicio, menores tiempos de espera y menor costo para los usuarios, es posible.

Se pueden usar las bases de datos de la Cancillería y rastrear mejor a las comunidades mexicanas.

Las tecnologías están suficientemente avanzadas para que las etapas de cada trámite que se pueden realizar a distancia se incrementen.

El tamaño de la red consular y la larga experiencia consular han generado diversidad de prácticas que se pueden difundir y generalizar.

Existe suficiente información como para clasificar modelos de consulados y diseñar plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y procesos.

Existen nodos de desarrollo informático en diversas representaciones; posibilidad de desarrollo de soluciones prácticas a problemas que enfrentan todas las representaciones.

### Debilidades:

La DGSC es de reciente creación. Su plantilla está incompleta, no tiene presupuesto propio y carece, en general de los recursos necesarios para realizar su labor.

Persiste un aprovisionamiento muy desigual entre sedes en términos de equipo, instalación y la plantilla del personal lo cual genera desequilibrios entre sedes.

No se cuenta con la capacidad para la emisión de pasaportes de alta seguridad más que en muy limitadas representaciones, y el centro de producción en México tiene tiempos de producción elevados, que reflejan una capacidad de producción baja.

La inversión en capacitación, sobre todo para el personal de contratación local, es relativamente baja.

Falta interconectividad de los sistemas, lagunas de cobertura de los sistemas, no existen repositorios de datos (data warehouse).

Existe variación en los procesos básicos entre sedes; variación en los criterios que se utilizan para la emisión de pasaportes y matrículas.

No se están aprovechando al máximo los beneficios del servicio Mexitel.

No hay estándares de servicio uniformes que garanticen una atención pronta y de alta calidad telefónica.

Baja confiabilidad de los documentos probatorios de nacionalidad, identidad y residencia tanto mexicanos, como extranjeros, generan un número no identificado de falsos positivos en emisión de pasaportes y matrículas que vulneran la seguridad nacional.

### Amenazas:

Cualquier discusión sobre la reforma migratoria o cambios específicos en procesos en los Estados Unidos.

La eventual reactivación de la economía global, y la de los Estados Unidos en particular, puede tener como resultado un aumento en la demanda de servicios de documentación.

Los cambios en la distribución geográfica de la población mexicana en EUA pueden desequilibrar la red consular y su costo podría convertirse en insostenible para México.

Derivado de las dificultades experimentadas en la frontera, se está desviando la demanda de servicios de documentación normalmente atendida por delegaciones del norte del país a los consulados fronterizos, generando presiones sobre esas representaciones que podrían convertirse en insostenibles.

La presión sobre la seguridad del internet requiere mayores inversiones en mecanismos para salvaguardar datos y asegurar la continuidad de operaciones.

El rápido ciclo de innovación tecnológica requiere un fuerte dinamismo de la innovación y del despliegue de nuevas tecnologías e iniciativas por parte de la DGSC.

## 4.2. Recomendaciones

**Recomendación 1:** Establecer estándares uniformes para los procesos de atención a usuarios, producción y entrega de documentos.

**Recomendación 2:** Establecer un proceso de planeación estratégica periódico que involucre tanto a oficinas centrales como a las representaciones en el exterior.

**Recomendación 3:** Estudiar la Viabilidad de centralizar toda la atención telefónica, de todos los servicios, a nivel global, en uno o más centros de contacto especializados.

**Recomendación 4:** Ampliar el mecanismo de citas a todos los servicios y todas las representaciones.

**Recomendación 5:** Ampliar los servicios y trámites accesibles y realizables completamente o en parte a través de Internet o correspondencia.

**Recomendación 6:** Emitir reglas claras sobre cómo contabilizar compulsas.

**Recomendación 7:** Estudiar la Viabilidad de concentrar el proceso de digitalización de expedientes en centros regionales especializados.

**Recomendación 8:** Estudiar la Viabilidad de extender la producción de pasaportes tipo G a todas las representaciones o crear centros regionales de producción de pasaportes.

**Recomendación 9:** Ofrecer a los solicitantes la opción de recibir documentos por correo o mensajería.

**Recomendación 10:** Lanzar una iniciativa para documentar y compartir mejores prácticas locales en el conjunto de la red consular.

**Recomendación 11:** Eliminar o modificar los requisitos de firma del titular para ciertos trámites.

**Recomendación 12:** Fortalecer la estructura organizacional de la DGSC

**Recomendación 13:** Desarrollar sistemas integrales para los servicios de Registro Civil, Actos Notariales y Fe Pública.

**Recomendación 14:** Vincular al SIAC con la base de datos de la Dirección General de Delegaciones

**Recomendación 15:** Crear un sistema único, global de registro consular vía Internet ligado al SIAC

**Recomendación 16:** Incorporar dentro del SIAC el envío de una notificación electrónica al poseedor del pasaporte o matrícula cuando está por vencerse el documento invitándolo a reanudar.

**Recomendación 17:** Crear una red de informáticos consulares

**Recomendación 18:** Fortalecer los programas de capacitación para el personal.

**Recomendación 19:** Definir perfiles básicos como guías para seleccionar al personal que opera el programa de documentación.

**Recomendación 20:** Programa Global de Difusión

**Recomendación 21:** Lanzamiento de la campaña "Identifícate con tu Matrícula"

**Recomendación 22:** Desarrollar plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y equipo para las áreas de documentación de las RME's.

## 5. Conclusiones

En términos generales, el Programa de Documentación Consular, opera de manera estable, eficiente y constante. El programa sigue siendo parte de la política exterior de México, en cuanto a asegurar las condiciones de los nacionales en el extranjero y también refiere la modalidad de servicios a los extranjeros que pretenden internarse en territorio nacional. El hecho administrativo de documentar la estancia de nacionales en el extranjero así como documentar la internación y estancia de extranjeros en suelo mexicano, se inscribe dentro de los temas de seguridad nacional.

Al igual que otros programas operados por la Cancillería, la documentación consular responde a particularidades de la situación y realidad de cada estado en donde se encuentran las representaciones diplomáticas. Mención aparte merecen las representaciones en los Estados Unidos, mismas que desarrollan la gran mayoría de los procesos del programa.

El programa presenta varias áreas de oportunidad, que van desde la planeación estratégica como en la dotación de servicios. En la parte estratégica, los evaluadores externos recomiendan elevar los indicadores a niveles estratégicos toda vez que los tres indicadores simplemente reflejan actos administrativos relativamente básicos. En cambio, se propone medir los elementos de seguridad en la expedición de pasaportes para reforzar la política nacional en la materia, medir la calidad de los sistemas tecnológicos que apoyan los procesos, medir la accesibilidad a los servicios por parte de los usuarios, medir los tiempos de respuesta a solicitudes, realizar análisis de costos, entre otros.

En ese sentido, hasta el momento la planeación se limita al ámbito presupuestal sin tomar en consideración la esfera estratégica que puede apoyar el programa y una planeación estratégica rigurosa debería considerar ese aspecto.

En cuanto a la operación propia del programa, se observó una baja tasa de quejas; los procesos operativos (Solicitud de Servicio, Determinación de Elegibilidad, Producción de Documentos y Entrega de Documentos) parecen que contribuyen fuertemente al éxito del programa, ya que se

## **Informe de resultados**

---

trata de procesos maduros, fuertemente tecnologizados, y en los que el personal labora con una profunda convicción de servicio. Por supuesto, existen oportunidades de mejora en dichos procesos, por ejemplo, se deberían de respetar concienzudamente las horas de las citas otorgadas por Mexitel, y es fundamental que se reduzca la variación de criterios de elegibilidad entre consulados. Otros procesos generales (planeación, difusión, quejas y evaluación) parecen poco maduros y carentes de procedimientos claros y sistemáticos. La intención también sería de extender el uso de los elementos exitosos y claves hacia las demás representaciones y hacia otras áreas del programa.