



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
“E002 Protección y Asistencia
Consular”

CONTENIDO

Presentación

1. Objetivo del informe ejecutivo

2. Justificación

3. Características del Programa “E002 Protección y Asistencia Consular”

4. Resultados de la Evaluación de Procesos al programa “E002 Protección y Asistencia Consular”

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 "E002 Protección y Asistencia Consular" 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 “E002 Protección y Asistencia Consular”

El programa es coordinado por la SRE a través de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, 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.

El objetivo general del programa encuentra su marco de referencia más amplio dentro de los objetivos de política exterior del gobierno mexicano, mismos que tienen como directriz el proteger la integridad y la dignidad de los mexicanos que se encuentran en el exterior; así como salvaguardar -- de conformidad con los principios y normas del derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país-- sus derechos humanos, otras garantías e intereses y atender, en la medida de lo posible, a sus demandas más urgentes.

El conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios y/o intervenciones que realizan los funcionarios de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior – y que se emprenden dentro del marco del Programa de Protección y Asistencia Consular—tienen como objetivo:

1. brindar asistencia consular al connacional en situación de vulnerabilidad;
2. asegurar el respeto a sus derechos;
3. evitar daños y perjuicios indebidos a su persona o intereses;
4. evitar injusticias o arbitrariedades por parte de las autoridades, y
5. evitar la persecución por motivos de su origen nacional, raza, características étnicas, lengua o cualquier otra causa discriminatoria.

En la práctica consular mexicana se hace una distinción entre “protección” y “asistencia” consular. La asistencia consular se define como la ayuda que prestan las oficinas consulares de forma regular habitual cuando se requiere asesorar y apoyar a los mexicanos en sus relaciones con particulares y con las autoridades extranjeras.

El término de protección consular, se utiliza en dos sentidos distintos. Se usa el término genérico de protección para el “conjunto de acciones que realizan los funcionarios de las representaciones de

México en el exterior para salvaguardar los intereses y el pleno ejercicio de los derechos de los mexicanos en el extranjero”. En esta acepción, “protección” engloba a “asistencia”. El segundo sentido en que se usa es para diferenciar las actividades que involucran directamente gestiones ante las autoridades de un país extranjero: “La protección consular incluye la posibilidad de presentar reclamos frente a las autoridades locales correspondientes, cuando sea necesario, a nombre o en favor del connacional cuyos intereses han sido afectados”.

Para efectos prácticos y desde el punto de vista del beneficiario de la protección o asistencia, esta distinción hace muy poca diferencia, por lo tanto a lo largo del presente documento nos referiremos de manera genérica como actos de protección consular al conjunto de acciones (intervención ante autoridades locales, actividades de gestoría, mediación y buenos oficios) que realizan las representaciones diplomáticas para salvaguardar los intereses y los derechos de los mexicanos en el extranjero, así como para proteger su integridad física y dignidad.

Para lograr sus propósitos y la consecución de sus objetivos, el Programa de Protección y Asistencia Consular está conformado su vez por diversos sub-programas con asignación presupuestal:

1. Repatriación de Cadáveres;
2. Protección al Migrante en Situación de Indigencia;
3. Visitas de Protección;
4. Repatriación de Personas Vulnerables;
5. Protección al Migrante y Campaña de Seguridad al Migrante;
6. Apoyo a Mujeres, Niñas, Niños y Adultos Mayores en Situación de Maltrato;
7. Protección y Asistencia a Víctimas de Trata de Personas.

El Programa de Protección y Asistencia Consular tiene como población objetivo al conjunto de mexicanos que se encuentran en el extranjero y que, por una u otra razón, se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Subprogramas del Programa de Protección y Asistencia Consular

Servicios sociales y legales de protección y asistencia consular

Servicios de protección y asistencia jurídica enmarcados dentro del PALE (asistencia legal externa)

Servicios de protección y asistencia jurídica enmarcados dentro del programa MCLAP (pena capital)

Servicios de protección y asistencia consular para el Traslado de Cadáveres

Servicios de Protección y Campañas de Seguridad al Migrante

Descripción de la operación del programa

El programa de Protección y Asistencia Consular opera en los Consulados, Consulados Generales, Secciones Consulares y áreas encargadas de los asuntos de protección en las Embajadas de muy distinta manera. Si bien la normatividad aplicable es la misma para todo el universo de las RME's y los procesos emanados de la normatividad tiene grandes similitudes, la organización y estructura en las diferentes sedes dista mucho de ser uniforme.

Para comenzar, con la notable excepción de la Embajada en los Estados Unidos, la actividad y los planes de trabajos generales de las circunscripciones diplomáticas de México en el exterior, están centradas en ámbitos distintos al de la protección y asistencia consular.

Aún en el caso de las oficinas consulares en los Estados Unidos y Canadá, la propia dinámica de la circunscripción, y la disponibilidad o escasez de recursos humanos –e incluso de la infraestructura física y de los recursos materiales—hace que la forma de operar los programas y ofrecer los servicios de protección varíe considerablemente.

En general, la información recabada durante el trabajo de campo apunta hacia una organización formal de las áreas de protección de acuerdo a alguna las siguientes categorías: por áreas de derecho; por áreas funcionales; por temas; o por subprogramas presupuestales. Sin embargo, la observación empírica evidenció que, en realidad, lo que se observa frecuentemente, es un híbrido de muy diversas formas de las categorías señaladas.

Formalmente, podemos distinguir la asignación funcional de responsabilidades en materia de protección y asistencia consular en las RME's en las siguientes 3 áreas básicas: funciones de los titulares y alternos; funciones de los departamentos de Protección; y funciones de las áreas administrativas de las sedes.

A grandes rasgos, el nivel de coordinación e intercambio de información observado y/o documentado a nivel operativo entre las RME's y las oficinas centrales de Cancillería, delegaciones regionales de la SRE y otras entidades del gobierno federal es aceptable, con algunos matices interesantes.

La interacción cotidiana de las oficinas consulares con la autoridades políticas y policiales de su circunscripción permite desarrollar, a decir de los funcionarios entrevistados, una útil red de relaciones con autoridades y diversas entidades no gubernamentales y privadas interesadas en la defensa de derechos de los migrantes. Estas redes facilitan, en momentos críticos, la comunicación con autoridades y la acción coordinada entre consulado y organizaciones civiles a favor de los connacionales.

El presupuesto ejercido de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior en el año 2008 fue de \$270 millones de pesos, y en el 2009 de \$232 millones de pesos.

El sistema específicamente diseñado para el área de protección es el Sistema de Protección Consular. Este sistema ha tenido varias versiones. En el periodo del estudio, la versión que estaba operando fue la conocida como SPC2. La versión que opera actualmente se llama Sistema Integral de Protección Consular o SIPC. En este reporte nos referiremos a los dos sistemas, aunque es importante aclarar que los datos a los que tuvimos acceso provienen exclusivamente del SPC2.

4. Resultados de la Evaluación de Procesos al programa “Protección y Asistencia Consular”

Primero, 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 casos atendidos.
2. La valoración del desempeño del programa en términos de los apoyos entregados.
3. La realización de un ejercicio, preliminar, pero lo más riguroso posible de estimación de los costos de producción del programa.

Aunque está considerada para el programa en su conjunto, se hace la relación, siempre que es pertinente, entre los resultados obtenidos y la estructuración de los procesos.

En segundo lugar se presenta un análisis de los indicadores actuales de la matriz de marco lógico y del nivel de cumplimiento de las metas establecidas. Se hace una crítica de la estructuración de estos indicadores y algunas sugerencias para mejorar la alineación de los mismos con los objetivos de política pública y política exterior que persigue el programa.

Al final, se incluye un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que organiza los principales resultados del estudio en un marco estratégico.

La valoración del desempeño del programa debe considerar, primero los logros del programa en términos de la provisión de servicios, atención de casos y entrega de apoyos a sus beneficiarios. En segundo término, es preciso reflexionar sobre la medida en que los procesos actualmente vigentes apoyan o representan obstáculos para el mejoramiento de este desempeño. Por último, cabe realizar un análisis lo más completo posible de la productividad del programa, medida en términos de sus costos de producción directos e indirectos.

El Costo Total del Programa de Protección para todas las representaciones se ha estimado en \$52.9 millones de dólares para el bienio 2008-2009. El 92.1% correspondió a costos del Programa de representaciones en los Estados Unidos.

Agrupando las representaciones en tres bloques (consulados en Estados Unidos, otros consulados y embajadas) se identificó un perfil distinto de costos totales para los tres bloques. El componente de sueldos de personal SEM se estimó en alrededor de un tercio para los bloques de otros consulados y de embajadas. En contraposición para el bloque de representaciones en los Estados Unidos los sueldos del personal SEM representaron alrededor del 12% del Costo Total del Programa.

Se presentó la estructura de costos para 47 representaciones en los Estados Unidos. El Costo Total del Programa para estas representaciones en el periodo 2008-2009 fue altamente heterogéneo, con el Costo Total mayor correspondiendo al consulado en Los Ángeles (\$3.1 millones de dólares) y el Costo Total menor correspondiendo al consulado en Saint Paul (\$135 mil dólares).

Al analizar los componentes del Costo Total entre representaciones en los Estados Unidos, se establecieron dos relaciones: (1) Consulados con Costos Totales del programa arriba del promedio tienden a utilizar una mayor proporción de sus recursos en lo que aquí se ha denominado Costos Directos (donde están incluidos los apoyos que reciben los beneficiarios de los distintos subprogramas de Protección); (2) el Costo Total del programa tiende a crecer a una tasa menor que el costo total de la representación, de tal forma que es entre consulados “chicos” que el Programa de Protección representa una alta proporción del Costo de la Representación.

Para 6 de los 8 indicadores la tasa de cumplimiento excede al 100%, en algunos casos en hasta 5 veces. Las dos excepciones son las tasas de cumplimiento para el apoyo a la repatriación de cadáveres y el apoyo a mujeres, niños, niñas y adultos mayores en situación de maltrato. No son claras las implicaciones del incumplimiento de estas metas. Debe remarcarse que para ambos tipos de apoyos la tasa de casos resueltos favorablemente es prácticamente del 100% lo cual sugeriría que la no obtención de la meta es el resultado de una limitación en el número de solicitantes, esto es, una deficiencia en la demanda de los subprogramas. Sin embargo esto supone que en el SPC2 no se excluyeron durante el periodo de estudio de manera sistemática solicitudes que finalmente fueron denegadas.

Los indicadores expuestos hasta ahora se refieren al agregado de las Representaciones de México en el Exterior. A nivel de representación individual el módulo de SIGEPP Indicadores contiene un solo indicador para el programa de protección a mexicanos en el exterior, a saber, el porcentaje de casos de protección resueltos favorablemente.

En total 110 representaciones establecieron una meta anual en el SIGEPP. La meta promedio por bloque es prácticamente la misma para los tres bloques y coincide con la meta establecida en la matriz de indicadores para el agregado de las representaciones (esto es 75% de casos de protección resueltos favorablemente). Sin embargo, debe observarse el rango enorme de variación en las metas establecidas por cada representación, por ejemplo, 6% establecida como meta para

una de las embajadas y 10% para un consulado fuera de los Estados Unidos. En el otro extremo existen representaciones que se fijaron como meta resolver favorablemente 100% de los casos. Se presenta el promedio por bloque de casos de protección resueltos favorablemente de acuerdo con los datos del SPC2. Se recuerda que en dicho cálculo sólo se utilizan los casos concluidos excluyendo los casos pendientes los cuales como se ha manifestado reiteradamente son proporcionalmente muy altos. Hecha esta aclaración los bloques como subconjunto de representaciones ampliamente alcanzaron la meta global de porcentaje de casos de protección resueltos favorablemente.

Para el bloque de Consulados en los Estados Unidos el porcentaje de casos concluidos favorablemente está contenido en el estrecho rango de 95% a 100%. El rango de variación para el bloque de consulados fuera de los Estados Unidos es prácticamente el mismo que el de consulados en los Estados Unidos, mientras que para las embajadas existe un amplio rango de variación pero ello se debe al limitadísimo número de casos involucrados donde diferencias en la resolución de uno o dos casos afectan sustancialmente el valor del indicador.

Los procesos operativos del programa (Solicitud de Asistencia, Selección de Beneficiarios, Determinación de Elegibilidad, Entrega de Apoyos y Producción o Compra de Apoyos) tienen un impacto directo y fundamental en el desempeño del programa. Es importante reconocer que estos procesos están en general bien organizados y operados por personal motivado y comprometido.

Cabe destacar algunos éxitos del programa:

1. La creación de programas como PALE y MCLAP son innovaciones en la política de protección que están rindiendo frutos.
2. La capacidad para desplegar iniciativas puntuales para reaccionar a temas emergentes, como por ejemplo, el centro de atención en Phoenix, revela una flexibilidad y velocidad de reacción plausibles.
3. La erradicación prácticamente total de incidentes de corrupción en la red consular es un elemento de orgullo para la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el personal de la red consular y un modelo a seguir.

Las asignaturas pendientes, en materia de procesos, se pueden resumir en los siguientes rubros:

1. Avanzar más en la cobertura y calidad de los sistemas informáticos que soportan la operación del programa. El SPC2 fue un sistema con muchas limitaciones y el SIPC parece no haberlas resuelto todas.
2. Documentar el tipo de necesidades de la comunidad, así como establecer estrategias preventivas en la circunscripción de las RME's, ya sea con diagnósticos sobre la problemática de la población o con cálculos sobre dimensión, habilidades y recursos necesarios para satisfacer las demandas de la población.
3. Homogeneizar los criterios para la asignación de apoyos. La flexibilidad existente es funcional hasta cierto punto, pero se requiere mayor orientación a los funcionarios para que cuenten con criterios más sólidos para tomar decisiones.
4. Extender al programa de protección, algunos modelos exitosos del programa de documentación, como el uso de centros de contacto para la atención de los connacionales.
5. Reorientar el programa de repatriación de cadáveres que consume inmensos recursos y cuyos beneficios para la protección son dudosos.

4.1. Hallazgos

Derivado del análisis FODA, se opina que el programa es robusto y su impacto positivo es innegable. La operación tiene procesos bastante desarrollados y sistemas de supervisión y control

de gestión que, si bien son perfectibles, dan respaldo a las labores y dan solidez al programa en su conjunto.

Fortalezas:

Recursos financieros disponibles suficientes en sedes para la atención del volumen actual de casos. Funcionarios conscientes y comprometidos con la labor de protección.

Crecientes canales de comunicación expedita con autoridades locales (políticas, migratorias y policiales).

Existencia de redes comunitarias que magnifican alcance del programa de protección y asistencia consular (red de respuesta a redadas, programa de comunidades y clubes de oriundos).

La migración del SPC2 al SIPI ha tenido un impacto positivo significativo en el proceso de documentación de casos de protección y asistencia consular.

El centro de atención telefónica en Arizona ha confirmado la posibilidad de utilización de un modelo centralizado (nacional o regionalmente) de una central de atención telefónica como mecanismo para homogeneizar primer nivel de contacto con usuario

El proceso de recepción y evaluación de solicitudes de apoyo existente permite la obtención de información relevante desde el primer contacto con el connacional.

Las evaluaciones de apoyo se realizan caso por caso.

Existen procedimientos que permiten el que los apoyos se brinden con la agilidad y oportunidad necesaria.

Las consideraciones de protección y asistencia a otorgarse involucran opciones de apoyo externo, complementario y/o alternativo en beneficio del connacional.

Tanto la partida 6402, como los programas PALE y MCLAP constituyen un mecanismo administrativo efectivo y rápido para asignar recursos económicos a casos particulares que así lo ameriten.

Resulta claro lo prioritario del programa para de la SRE como parte integral de su agenda de política exterior.

El programa sirve como mecanismo de información y un puente de comunicación entre connacionales y sus familiares.

El programa constituye una buena herramienta para sensibilizar a autoridades locales de la idiosincrasia de los connacionales, así como para educar a los connacionales de las prácticas o costumbres del entorno en donde radican.

Es evidente el efecto positivo que en muchas ocasiones tiene la presencia oportuna de la representación diplomática o consular en el trato de autoridades locales hacia connacionales. Esto en sí mismo constituye un efecto positivo del programa que, aun en situaciones difíciles, refuerza garantías y derechos de los mexicanos en el exterior.

El desarrollo de redes y el establecimiento de relaciones de colaboración con autoridades locales y todo tipo de organizaciones no-gubernamentales refuerzan y magnifica el alcance del programa.

La identificación de casos paradigmáticos refuerza la estrategia de defensa de los intereses de grandes grupos de connacionales

Oportunidades:

Las redes establecidas entre el consulado y organizaciones no gubernamentales ha generado una sinergia positiva en términos de solidez, disponibilidad y amplitud en la oferta de servicios.

La organización natural de las propias comunidades de migrantes y clubes de oriundos ha facilitado el acceso de los connacionales al sistema de servicios de protección y asistencia consular. Este aspecto que también podría utilizarse para implementar nuevos mecanismos de rendición de cuentas del programa con participación social.

El tamaño de la red consular y la larga experiencia consular han generado diversidad de prácticas, entre las cuales se pueden encontrar mejores prácticas que se pueden difundir y generalizar.

Los consulados itinerantes han probado su efectividad para ampliar el acceso de los connacionales a los servicios consulares. La práctica de las ventanillas de protección en los consulados itinerantes permite el que los servicios lleguen a áreas y comunidades remotas o poco accesibles, dado el alcance actual de la red consular.

La creciente comunicación con autoridades locales ha permitido concientizarlas de los beneficios de cooperar con las oficinas consulares en la consecución de objetivos comunes.

Existen cada vez mayores opciones de comunicación con las comunidades mexicanas a través de tecnologías de redes sociales.

Se ha vuelto mucho más barato generar interacciones con grupos dispersos a través de tecnologías de diversa índole desde centros de llamadas hasta teleconferencias.

Debilidades:

El alcance resulta aún limitado de la red consular comparada con la dispersión geográfica de las comunidades de connacionales que demandan servicios.

Se observa poca comunicación y coordinación al interior de la red consular, lo cual no favorece el intercambio de información, experiencias contactos entre las sedes y dificulta la adopción de estrategias conjuntas a nivel local.

El sistema de planeación y presupuesto es reactivo y no considera fluctuaciones potenciales en el mediano plazo. Una disminución significativa en las fuentes de financiamiento del programa (PEF o recaudación consular) generaría escasez de recursos y propiciaría una insuficiencia en el fondeo suficiente para responder a un aumento significativo en el volumen de demanda de servicios.

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

Los mecanismos de atención a distancia, en particular la telefónica, son precarios y poco sofisticados.

Los sistemas informáticos que apoyan al programa han tenido serias deficiencias y aún hoy en día no cubren la totalidad de funciones necesarias.

No se utilizan indicadores de impacto y de oportunidad para determinar efecto en los programas de protección y readecuación de estrategias.

Hay una falta de indicadores y parámetros para evaluar calidad de servicio, lo cual repercute negativamente en la posibilidad de adoptar prácticas correctivas de atención y servicio a los solicitantes.

Los criterios para determinar el tipo y monto de apoyo a otorgarse al beneficiario resultan poco específicos y útiles para los funcionarios consulares en el desempeño de sus labores cotidianas.

Las prácticas de operación de programa PALE son poco consistentes a lo largo de la red consular en EU e, incluso, cambios de funcionarios y titulares provocan reajustes importantes en su funcionamiento.

Selección de proveedores de servicios de PALE poco rigurosa.

Existe una indefinición de prioridades en fondeo de programas de partida 7502.

Hay una indefinición de conceptos y procedimientos en la normatividad aplicable.

Se observó poca consistencia en las prácticas de registro, seguimiento y reporte de actos de protección y asistencia consular.

Ausencia de un método sistemático para compartir mejores prácticas.

El proceso de recepción de retroalimentación y quejas de usuarios poco sistemático. Su utilidad se reduce a la atención de asuntos particulares y no da pie a ejercicios de re-evaluación de los procesos y procedimientos seguidos.

El sistema de planeación es fragmentado y poco estructurado.

Falta de mecanismos de capacitación de personal local (general y especializada).

Ausencia de consideración de perfiles de los funcionarios del SEM en asignación de adscripción y tareas, lo cual contribuye a generar un diferencial de capacidades de los funcionarios para ofrecer diagnósticos y opciones certeros a las problemáticas de los connacionales.

Amenazas:

Cualquier reforma migratoria en los EU puede tener efectos importantes sobre el programa, ya que es previsible que los connacionales demanden servicios de asesoría legal y migratoria con el fin de documentar y regularizar su estatus. Asimismo, será necesario reforzar mecanismos para procesar la repatriación de mexicanos en un entorno que garantice la administración ordenada de los flujos repatriados, la protección a sus derechos humanos, y que documente y facilite la reintegración de estos mexicanos a la vida productiva en el país.

El sistema se podría ver impactado por los efectos derivados del desempeño de la economía estadounidense ya sea como un aumento relativo en el flujo migratorio hacia EU ante reactivación económica; o bien como un incremento relativo del flujo migratorio hacia México y/o un aumento del grado de urgencia para realizar repatriaciones de familias enteras ante escenario adverso.

Asimismo, se pueden considerar posibles efectos en el sistema derivados del desempeño de la economía mexicana. Es previsible que mientras un número importante de connacionales no encuentre en su propio país un entorno económico que le permita su desarrollo y bienestar, habrá condiciones que propicien en que la migración al exterior continúe.

Los cambios en la distribución geográfica de la población mexicana en EUA pueden desequilibrar la red consular. En los últimos 10 años se ha experimentado un cambio en los polos de crecimiento demográfico de inmigrantes mexicanos y esto ha requerido la apertura de nuevas oficinas consulares en regiones que antes no eran prioritarias. Estos cambios persistirán y será necesario estar constantemente evaluando la distribución geográfica de la red.

A más largo plazo, la tendencia podría ser a la distribución mucho más amplia de la población mexicana en los Estados Unidos y esto podría probar los límites de la expansión de la red consular, ya que su costo podría convertirse en insostenible para México.

El ambiente general antiinmigrante y la difusión de los programas de protección y asistencia consular podría crear un elevado nivel de expectativas entre la población objetivo del programa y los recursos financieros y humanos podrían resultar insuficientes para atender la demanda ampliada.

Cambios legislativos a nivel estatal o local constantemente imprimen presión sobre circunscripciones específicas en donde la capacidad de respuesta de el/los consulados con presencia en el área resulte insuficiente (Ley SB1070 e iniciativas similares).

La creciente implementación de prácticas administrativas a nivel local con efectos negativos para connacionales pone aun mayor presión sobre la red consular. Iniciativas que ilustran esta tendencia son la colaboración de las autoridades policíacas con las migratorias (287g); las detenciones basadas en el perfil racial; las cartas de no-correspondencia; los operativos migratorios dirigidos a personas con orden de aprehensión previa; y las detenciones colaterales en domicilio o centro de trabajo.

La tendencia a utilizar sistemas informáticos de identidad como e-verify genera una mayor demanda de los servicios de protección y asistencia consular.

4.2. Recomendaciones

Recomendación 1: Rediseñar la Matriz de Indicadores de la DGPME para incluir indicadores de calidad del servicio

Recomendación 2: Rediseñar la Matriz de Indicadores de la DGPME para incluir indicadores de impacto de los apoyos otorgados

Recomendación 3: Realizar un proyecto para enfocar las intervenciones en el punto de mayor beneficio relativo para el beneficiario

Recomendación 4: Aclarar la distinción entre los conceptos de “acto de protección” y “acto de asistencia”

Recomendación 5: Realizar ajustes en las prácticas seguidas al atender al connacional durante entrevistas para unificar pautas de atención e información proporcionada en cada sub-programa

Recomendación 6: Reforzar la supervisión y monitoreo aleatorios al interior de las secciones de protección

Recomendación 7: Reforzar y sistematizar la obtención de retroalimentación del usuario de los servicios de protección y asistencia consular

Recomendación 8: Crear mecanismos para una mayor comunicación entre las secciones de protección de las RME's

Recomendación 9: Desarrollar una metodología y sistemas para el mapeo de condiciones adversas a nivel regional y de condado para reforzar las acciones para establecer contacto con autoridades locales

Recomendación 10: Reestructurar los mecanismos de coordinación del programa PALE para identificar y actuar sobre casos paradigmáticos

Recomendación 11: Considerar que los gastos operativos del programa no se incluyan en la partida 7502

Recomendación 12: Unificar y coordinar acciones para hacer llegar información oportunamente a los connacionales

Recomendación 13: Rediseño del SPC para incluir funcionalidades que generen valor agregado para el usuario

Recomendación 14: Rediseñar el SPC para unificar los mecanismos de captura y reporte en un solo sistema de control de gestión (7502, PALE, MCLAP) e incluir funcionalidades específicas para la gestión de los subprogramas PALE y MCLAP

Recomendación 15: Establecer un centro de atención telefónica para orientación general en casos de protección y asistencia consular

Recomendación 16: Reforzar los programas de difusión para propiciar mayores niveles de acceso a los servicios de protección y asistencia consular

Recomendación 17: Fortalecer las alianzas de la red consular con ONG's mediante reasignación de recursos

Recomendación 18: Reforzar y sistematizar la creación de alianzas con organismos de asistencia públicos a nivel local y comunitario

Recomendación 19: Definir perfiles de los funcionarios y empleados de las secciones de protección y reclutar con base en ellos

Recomendación 20: Capacitar a empleados locales

5. Conclusiones

El programa Protección y Asistencia Consular ha mostrado en el transcurso del tiempo y a través de su operación que cuenta con solidez. Es un programa que ha probado que su diseño y objeto se cumplen toda vez que desde su puesta en marcha ha sufrido adecuaciones menores. La continuidad del programa da muestra de ello. Es un programa que ha transitado varias administraciones y ha subsistido.

La naturaleza del problema que atiende ha dejado en claro que existe una dispersión de la población que asiste el programa. El programa ha enfrentado el problema de la dispersión de la población objetivo, esto es, que ha sido difícil ubicar a los beneficiarios del mismo. Lo anterior, en gran medida por la calidad migratoria que tienen los beneficiarios.

La evaluación al programa se concentra en los consulados y embajada en EUA. El flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos es de cerca del 90% del flujo migratorio total. Estados Unidos es el principal receptor de mexicano migrantes, legales e ilegales. La frontera de más de 3,000 kilómetros compartida, la relación bilateral (la más importante y predominante del mundo), la problemática común, los lazos históricos, geográficos, sociales y económicos, hacen de la migración hacia ese país, la más relevante de la agenda política exterior del gobierno mexicano.

El programa ha tenido la virtud de diversificarse para atender las necesidades más específicas y puntuales sobre todo de los connacionales en situación de vulnerabilidad por su condición

migratoria. La asistencia jurídica que se presta y en particular el caso de los condenados a muerte, hacen de este programa un programa con una naturaleza propia.

Como se mencionó, el programa representa un elemento importante para el posicionamiento de la política exterior mexicana. El tema migratorio es predominante en la agenda bilateral y el tema de la protección a migrantes indocumentados y la protección de sus derechos humanos resulta de mayor relevancia.

Al mismo tiempo, el programa ha demostrado una capacidad de respuesta rápida ante el entorno, sobre todo en lo que respecta a cambios en la legislación migratoria o a momentos de mayor efervescencia política, así como flexibilidad en su actuación. La figura de los consulados itinerantes o de oficinas de atención creadas expresamente para atender a connacionales de manera inmediata, son muestra de ello.

En términos generales, se observa un comportamiento eficiente y eficaz del programa. Aún así, tiene oportunidades de mejora, áreas de oportunidad en cuanto a la homologación de procesos y a la coordinación al interior de la red consular, en crear mecanismos de intercambio de información y generación de estándares de actuación uniformes. En ese sentido, también se observa como oportunidad de mejora la introducción de indicadores a nivel estratégico, indicadores que permitan valorar las repercusiones que la intervención ha producido y que permitan continuamente ver por un mejor desempeño del programa.

Un punto que llama poderosamente la atención es el desarrollo de redes con la sociedad civil y el establecimiento de relaciones de colaboración con autoridades locales y todo tipo de organizaciones no-gubernamentales que refuerzan y magnifica el alcance del programa. Asociaciones civiles en defensa de migrantes indocumentados o a favor de las minorías, han sido un soporte importante para la ejecución del programa.

El equilibrio en la red consular depende de los flujos migratorios de connacionales. Existe un claro desequilibrio en las actividades que desarrollan los consulados mexicanos en los estados fronterizos de los Estados Unidos (Arizona, en particular) con otras representaciones aún dentro de los Estados Unidos en los cuales la presencia de connacionales es casi inexistente.

Finalmente, el programa de Protección y Asistencia Consular es una respuesta clara a la política migratoria del país en donde se cuenta con representación, en particular el caso de las representaciones en Estados Unidos, supone una actividad consular intensa y particularmente cuidadosa de la relación bilateral. El caso de las demás representaciones (como en el mismo estudio se clasificaron) cuentan con una dinámica propia, estable y continuada sin presentar mayores contratiempos. Como en la evaluación externa se expresa, el conjunto de las representaciones diplomáticas consideradas para el estudio presenta un comportamiento apropiado y el cumplimiento de metas y objetivos expresados en sus indicadores, se reconoce como aceptable.