



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

## Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

### “Propuesta de Modernización Administrativa en el Instituto Nacional de Migración: Caso Delegación Federal en el Estado de México; Área de Regulación Migratoria”

#### Tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:

**Rubén Alejandro Becerril Rojas**

Directora de tesis:

**Dra. en G. y A.P. Delia Gutiérrez Linares**



Mayo 2014

## **Dedicatorias**

Agradezco a Dios por darme la vida y concederme grandes momentos que me han permitido llegar hasta ese punto en el que me encuentro.

Con un infinito y eterno agradecimiento a mis padres Rubén y Cony por todo el inmenso apoyo y amor que me han brindado toda mi vida. Sabiendo que no habrá manera alguna de regresarles todo lo que he recibido de su parte.

Ale y Tino, gracias por su amor como hermanos y decirles que al llevar la misma sangre en automático son el vínculo más importante con el que cuento y con el que contaré.

Con mucho respeto pero sobre todo con todo el amor que te tengo Abue Pasi, gracias por tu cariño y por todas tus bendiciones hacia mi. Abuelito Félix donde quiera que estés, gracias por tu ejemplo de saber como afrontar esta vida. Abuelita Angelita, gracias por tu cariño y apoyo.

Rober, la única palabra que puedo expresarte es GRACIAS. Eres parte fundamental de este logro en todos los sentidos, gracias por enseñarme a hacer un hombre de bien al haberme inculcado el significado de trabajo, responsabilidad, humildad, confianza, persistencia, honradez, respeto. Sin ti no se que sería de mi vida en estos momentos. Gracias infinitas por tu apoyo, tu cariño y sobre todo por la confianza. A tu lado recorrí la etapa de ser adolescente hasta la etapa en la que me encuentro ahora de ser un hombre con valores que buena parte de ellos provienen de ti. Dios te bendiga siempre y no habrá manera de pagarte todo lo que hiciste por mi.

Gracias a toda mi familia en general, a mis tíos, primos, mi cuñada Gina y mi sobrino Jorge por todo el afecto, cariño y el apoyo que me muestran día a día.

A mis profesores de toda la vida, gracias por su conocimiento, apoyo y guía a lo largo de esta vida de estudiante. Mi más grande respeto y admiración por esta noble labor de ser maestro.

Amigos, muchas gracias por todo lo que he vivido con cada uno de ustedes, gracias por estar ahí, gracias por su confianza y su cariño. Sería un error nombrar a unos cuantos cuando en realidad son bastantes a los que tengo que agradecer.

Un agradecimiento especial para todos mis compañeros, jefes y amigos de migración. Ésta etapa en la que me encuentro ha sido una gran oportunidad para saber lo que es realmente el trabajo y a la vez saber que cuento con grandes personas que confían en mi.

Finalmente este trabajo va dedicado para una persona muy especial y que ha dejado una gran huella en mi vida, y a pesar de que ya no estás en este mundo, para mi siempre estarás presente en mente y corazón Daniela. Te amo y tengo la esperanza de algún día volvernos a ver. Desde donde estés nunca me sueltes de la mano.

**Este logro que ahora estoy viviendo, es solo el arranque de mis sueños y de mis metas que realizaré. Aquí comienza todo.**

## Índice

|   |          |
|---|----------|
| <b>Introducción.....</b>  | <b>6</b> |
| <br>  |          |
| <b>Capítulo 1. Estado, Gobierno, Administración Pública y Modernización Administrativa</b>    |          |
| 1.1 Estado.....   | 10       |
| 1.1.1 Definición.....   | 10       |
| 1.1.2. Fines del Estado.....  | 14       |
| 1.1.2.1 Funciones Sustantivas del Estado.....   | 15       |
| 1.1.2.2 Funciones del Estado Mexicano.....  | 16       |
| 1.2. Gobierno.....  | 17       |
| 1.2.1 Función y estructura del Gobierno.....  | 18       |
| 1.2.2 Funciones del Gobierno Mexicano.....  | 19       |
| 1.2.3. División de poderes.....   | 21       |
| 1.3. Administración Pública.....  | 22       |
| 1.3.1 Enfoque Jurídico.....   | 24       |
| 1.3.2 Enfoque Político.....   | 25       |
| 1.3.3 Administración Pública en México.....   | 25       |
| 1.3.4 Administración Pública Federal.....   | 26       |
| 1.3.5 Administración Pública Estatal.....   | 28       |
| 1.3.6 Administración Pública Municipal.....   | 30       |
| 1.4. Modernización administrativa.....  | 32       |
| 1.4.1 Principios de la modernización.....   | 33       |
| 1.4.2 Razones de la Modernización Administrativa.....   | 34       |
| 1.4.3 Reforma del Estado.....   | 35       |
| <br>  |          |
| <b>Capítulo 2. Migración en México como una actividad del Instituto Nacional de Migración</b> |          |
| 2.1 Migración.....  | 37       |

|   |    |
|---|----|
| 2.2. Política Migratoria en México.....   | 41 |
| 2.3 Instituto Nacional de Migración.....  | 43 |
| 2.4 Antecedentes del Instituto Nacional de Migración.....                           | 44 |
| 2.5 Misión, Visión y Objetivos del INM. ....  | 47 |
| 2.6 Secretaría de Gobernación.....  | 49 |
| 2.7 Conformación del Instituto Nacional de Migración. ....                          | 51 |
| 2.8 Atribuciones de la Dirección General de Regulación<br>y Archivo Migratorio..... | 52 |

**Capítulo 3. Propuesta de modernización para el área de regulación migratoria de la Delegación Federal en el Estado de México del Instituto Nacional de Migración.**

|  |           |
|--|-----------|
| 3.1 Actividades de la Delegación Federal del INM en el Estado de México; Área de Regulación Migratoria.....  | 54        |
| 3.2 Composición de la Delegación Federal del INM<br>en el Estado de México. ....   | 56        |
| 3.3 Estadísticas de Servidores Públicos de la Delegación Federal<br>del INM en el Estado de México.....  | 61        |
| 3.4 Proceso para ingresar al INM.....  | 61        |
| 3.5 Diagnóstico actual del área de regulación migratoria en la Delegación Federal<br>en el Estado de México. ....  | 62        |
| 3.6 Propuesta de modernización para el área de regulación migratoria de la<br>Delegación Federal en el Estado de México del Instituto Nacional de<br>Migración. .... | 73        |
| <b>Conclusiones.....</b>   | <b>88</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>   | <b>92</b> |

## Introducción

En el presente trabajo de investigación se abordará el tema de modernización administrativa dentro del Instituto Nacional de Migración (INM), específicamente en la delegación federal en el Estado de México, dentro del área de regulación migratoria.

Se decidió trabajar sobre ésta temática debido a la experiencia laboral de más de un año con la que cuento dentro del área de regulación migratoria, y además de esto por las condiciones actuales en las que varios servidores públicos desenvolvemos nuestro trabajo para ofrecerles un servicio a las personas que hacen uso de los diferentes trámites que se realizan en esa área.

Debido al constante contacto con el que cuento en regulación migratoria, me he percatado que se puede modernizar esta área sustancial de migración, a través de métodos de los que se vale la Administración Pública para hacer mejoras u optimizar el servicio público, en este caso el presente trabajo se rige bajo la modernización administrativa. Todo esto antes mencionado con la única finalidad de proporcionar un mejor servicio al usuario del INM.

Es a partir de todo esto que el objetivo de esta investigación consiste en elaborar una propuesta de modernización administrativa para mejorar de manera integral el servicio que se brinda en esta área. De ésta manera al concluir nuestra investigación determinaremos si la falta de herramientas de modernización administrativa en la delegación federal del INM en el Estado de México, específicamente en el área de regulación migratoria, ocasiona que la prestación de los servicios no sea eficiente a los usuarios.

La metodología que se utilizará para efectos de este trabajo de investigación será el método descriptivo, debido a que se realizará una descripción de las condiciones actuales del área de regulación migratoria de la delegación federal del

INM en el Estado de México en términos de modernización administrativa, para después poder emitir una propuesta que desemboque en una mejora al área migratoria ya mencionada, a través de herramientas de modernización administrativa.

Para tal efecto, el trabajo se encuentra estructurado en tres capítulos; en el capítulo uno se aboca a tratar el papel del Estado como garante de la política exterior mexicana, y como el único encargado de velar por el cumplimiento del tema migratorio, a través de la Secretaría de Gobernación. En este mismo apartado vamos a encontrar conceptos estrechamente ligados al proceso de migración, como son: gobierno y administración pública. Que nos dan el antecedente del encargado del flujo migratorio hacia México que es el Instituto Nacional de Migración.

De igual manera en esta primera parte del trabajo, vamos a ver el tópico principal de la investigación que es la modernización administrativa. Dicho tema tiene mucho que ver con las actuales herramientas de las que hace uso el gobierno para obtener una mayor eficiencia en el desempeño del aparato gubernamental, una conducta con valores por parte de los servidores públicos, una cultura de rendición de cuentas y transparencia.

Este concepto de modernización contempla un principio que tiene que ver con el mérito, dicho principio va a desembocar en una conformación de un servicio profesional de carrera. La modernización también tiene que ver en la reorganización de las operaciones internas de cada institución para mejorar la satisfacción de los usuarios que acuden a realizar algún trámite. En este caso los usuarios que conforman al Instituto Nacional de Migración, son todos aquellos extranjeros que desean permanecer en México por más de 180 días y también las personas físicas y morales que están establecidas legalmente en el país y que desean contratar el servicio de personas extranjeras.

En el capítulo dos, comenzaremos definiendo el concepto de migración y posteriormente se describirá de forma específica al Instituto Nacional de Migración, como órgano administrativo desconcentrado que representa a la autoridad migratoria del país. Dentro de éste vamos a encontrar la conformación del INM en cuanto a su misión, visión, objetivos, estructura organizacional a nivel general y a su vez a manera local, en este caso con la delegación federal en el Estado de México.

Finalmente en el capítulo tres se tratará el tema de modernización administrativa como una propuesta para el área de regulación migratoria, además se ofrece un diagnóstico actual de las condiciones en las que opera dicha área. También veremos que ya hay una iniciativa de un servicio profesional de carrera migratoria, en la cual se contempla la igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos con cargos de confianza del Instituto Nacional de Migración, además de una formación, capacitación y profesionalización en materia migratoria y de derechos humanos.

La propuesta de modernización administrativa aquí presentada es un modelo que pretende hacer más eficiente el servicio que el área de regulación migratoria presta a los usuarios que necesitan de ésta. Además de la intención ya mencionada que lleva nuestra propuesta, hay que añadir que si se cumplen con la mayoría de estas propuestas, estaríamos logrando una reestructuración en las operaciones internas del área en mención, y por lo tanto podemos hablar de que existe una modernización administrativa.

Finalmente hay que mencionar que ciertas propuestas no pueden ser implantadas en solo la delegación federal del INM en el Estado de México, sino que varias de ellas van encaminadas a un nivel nacional y necesitan del apoyo federal, pero que si el área de regulación migratoria de la delegación ya mencionada toma la iniciativa al gestionar algunas de las propuestas, o participar en foros de opinión no sería complicado cumplir con cada una de ellas, porque realmente son



propuestas congruentes con el servicio migratorio que actualmente presta el área de regulación migratoria.

Al ser servidor público del Instituto Nacional de Migración, tengo la oportunidad de contribuir a la mejora de los servicios que prestamos para que haya una mayor satisfacción de los usuarios que necesitan de los servicios del INM, además de poder hacer propuestas que contribuyan a modernizar a una institución que es reconocida como instancia de seguridad nacional. Todo esto es posible con el aprendizaje que he adquirido en las aulas de la facultad y también debido a la experiencia laboral con la que cuento, desde mis prácticas profesionales realizadas en el área de regulación migratoria hasta el tiempo que llevo laborando precisamente en migración.

## **Capítulo 1. Estado, Gobierno, Administración Pública y Modernización Administrativa.**

### **1. 1 Estado**

El Estado es una noción básica para poder entender ciertos elementos que se abordan en este trabajo de investigación, dicho concepto se relaciona con otros como son: gobierno, administración pública, modernización administrativa y ciertos servicios que derivan de ésta tales como: Relaciones Exteriores y a su vez todo lo concerniente a Migración, en el sentido estricto del Estado como garante de la Política Exterior.

En este sentido, se hace referencia al papel del Estado como único encargado de velar por los asuntos de la política exterior del país, específicamente en el tema de migración. También de la importancia de la administración pública en estos temas a través de la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE) y de la Secretaria de Gobernación (SEGOB) y a su vez del INM. Finalmente del papel que están jugando las nuevas técnicas de la administración pública tal es caso de la modernización administrativa.

#### **1.1.1 Definición**

Para iniciar dentro de la concepción de nuestros objetos de estudio debemos comenzar definiendo qué es el Estado, pues es la agrupación política y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común y que se caracteriza por sus elementos constitutivos que son: pueblo, territorio, poder. Aunque para algunos autores como es el caso de Rojina (1968) el territorio no explica la esencia del Estado, ya que el territorio es un límite espacial que no puede ser identificado. Hay otros factores que son la población y el poder que complementan la idea del Estado y a la vez se entrelazan con el elemento del territorio. En esta sintonía cabe mencionar que nunca se deja a este concepto de

lado ya que sin territorio no habría Estado. En el caso de la población y siguiendo en la misma línea de este autor, nos encontramos con la idea de una nación, en particular de la sociedad de las naciones, ya que se hace referencia a lo que es el Derecho internacional.

La tercera representación es la del poder que existe y que se ejerce sobre las personas. El territorio como elemento del Estado por sí solo no puede crear leyes y también es el caso de los habitantes que tampoco pueden ser dictadas por ellos, en este caso son dictadas por el poder.

Esto nos da como resultado una organización política donde se concentra todo el poder público. Para explicar las distintas connotaciones de Estado, hacemos uso de las diversas teorías que nos hablan acerca de éste. Dentro de éstas tenemos las sociológicas, jurídico-sociológicas, jurídicas, la teoría Kelseniana del Estado, entre otras.

Definición desde el punto de vista sociológico.

Una primera definición de Estado vista desde el punto sociológico de acuerdo con Jellinek el Estado es: “la agrupación política sedentaria con un poder de mando originario” (citado en Arnaiz, 1993:12) y es a través de esta definición que podemos hacer énfasis en los elementos que constituyen al Estado, se habla de un agrupación que expresándolo en una analogía sería el pueblo, el territorio es la agrupación sedentaria y la soberanía expresada en el poder de mando.

Teoría jurídico-sociológica

Una teoría jurídico-sociológica es la que tenemos por parte de Bluntchili, en la cual distingue siete caracteres comunes en el Estado y son las siguientes: “a) Un cierto número de hombres unidos entre sí; b) Una relación permanente entre una nación y un territorio determinados; c) Una unidad, o lazo común, tanto en el interior como

respecto a las naciones extranjeras; d) Una cierta oposición entre gobernantes y gobernados, entre autoridad y súbditos; e) La existencia de una vida social resultante del hecho de que el Estado es un organismo viviente y no un mecanismo; f) La existencia de una inteligencia y una moralidad estatal... ; g) El carácter masculino atribuido al Estado...” (Rojina, 1968: 83-84). Aquí podemos percatarnos que esta teoría coincide mucho con la sociológica al considerar varios caracteres para lo que es el Estado, entre ellos tenemos lo que es nación, territorio, autoridad, vida social y hombres unidos. Lo que se agrega en esta teoría es la acción del derecho.

### Teoría Jurídica

Para tener una definición fortalecida de Estado, recurrimos a las de tipo jurídico en la cual contamos con la de Jellinek, en la cual nos dice que el Estado es simplemente una persona jurídica. Considera que este es “una corporación territorial dotada de poder de mando originario” (citado en Rojina, 1968: 83-84). La diferencia entre el aspecto sociológico (ya antes visto) y el jurídico es que el Estado en éste, es la persona jurídica que domina sobre todo y que se constituye por la población caracterizándose por la unidad que forma dentro de un territorio y que tiene un poder que solo le corresponde a él y que éste no proviene de ninguna otra organización o ente.

### Teoría Kelseniana

Para la teoría Keleseniana los elementos integrantes del Estado no son los tradicionalmente considerados, a saber: pueblo, territorio y gobierno. No son el orden físico o sociológico que usualmente se les atribuye. No son las personas biológicamente consideradas lo que constituye un elemento, sino “el ámbito de la validez personal de la norma jurídica”; es decir, el grupo teórico de individuos a quienes se aplicaría una norma jurídica determinada si se colocasen en los supuestos de conducta que la propia norma establece.” (Pichardo, 2002:16). Esto

quiere decir que el Derecho está por encima de la teoría sociológica y naturalista del Estado, ya que hace referencia a la norma jurídica que es la que le da poder coactivo al Estado, y éste poder va a regular la conducta humana.

### Estado como Superestructura Social Máxima

Tenemos otra connotación de Estado que deriva de las ideas sociológicas y es la del Estado como Superestructura Social Máxima, en donde éste alcanza una estructura social para mantener una disciplina y a la vez un control en lo que se refiere a la convivencia humana. Para que esto pueda fluir se habla del Derecho y el Estado como formas de estructuración imprescindibles en la organización social (Rojina ,1968).

En el caso del Derecho por ser una actividad normativa que logra mantener una solidaridad social y a la vez los distintos intereses del conglomerado social. También por el equilibrio que crea en temas de poderes, pretensiones, facultades. El Estado como la organización que ejerce la autoridad y va a mantener la disciplina social que el Derecho impone, todo esto a través de todos sus órganos que lo constituyen. Es por esto que el Estado es considerado como la superestructura máxima al imponer su autoridad por medio de sus corporaciones que tienen bajo su mando.

### Estado Moderno

En el entendido de un Estado moderno, éste asume acciones políticas y a la vez administrativas ya que hay actividades de orden jurídico que engloban al derecho y a su vez el orden de la población. Dentro de las acciones administrativas se encuentran las actividades económicas que están diseñadas a mantener el patrimonio del Estado. Estas características del Estado moderno nos llevan a que éste se justifica por su fines.

### 1.1.2 Fines del Estado

Serra Rojas (1993), hace hincapié en dos tipos de fines del Estado, y estos son: los fines esenciales y los fines complementarios.

- ✚ “Los fines esenciales son aquellos fines supremos que los individuos en forma aislada no podrían realizar; como la paz, la seguridad y el bienestar espiritual y material. Se requiere del esfuerzo total de una comunidad, representada por el Estado, para que ellos se puedan realizar de la mejor manera posible. Los fines esenciales del Estado se reducen a la defensa exterior, al mantenimiento del orden público, la realización del derecho y a la promoción de la vida económica y cultural del pueblo.”
- ✚ ...”los fines complementarios éstos pueden realizarse por los particulares o por el Estado o ambos... a) El bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia; b) asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho; c) Darle a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar, bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso; d) Conservar, ordenar y fomentar, las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres; e) Defensa del territorio contra los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo por el prestigio internacional; y f) Asegurar los servicios públicos.” (Serra, 1993: 69-70)

Un punto importante acerca de los fines del Estado es el de asegurar los servicios públicos, ya que éste tiene la obligación de atenderlos porque al final de todo, estos servicios se transforman en la necesidad que tienen los hombres y al ya ser necesidades deben de ser atendidas y satisfechas.

En este tema se debe de resaltar que el Estado por sí solo es incapaz de satisfacer las necesidades de la colectividad humana y esto es motivo por el cual se da origen a las Instituciones que existen en el país, para de manera parcial o total atender las atribuciones que el Estado tiene bajo su responsabilidad. Todo esto con el fin de satisfacer las necesidades que se demandan.

Todas estas necesidades sociales pueden ser vistas como las finalidades que tiene el Estado y es por esta razón que estas mismas al ser relativamente variadas y que requieren de la acción del Estado son divididas en lo que ya se plasmó acerca de sus finalidades; esto con el motivo de ofrecer un funcionamiento adecuado a las demandas de la población.

### **1.1.2.1 Funciones Sustantivas del Estado**

En el punto anterior resalta una división de finalidades que caracterizan al Estado y dentro de esa división hay una clasificación que para fines de este trabajo es importante mencionar. Se trata de las funciones sustantivas del Estado, funciones que no pueden ser delegadas a terceros y que por tal motivo el Estado es el único encargado de velar por el cumplimiento de ellas. Claro ejemplo de estas funciones son las siguientes:

- ✚ Todo lo relacionado a la cuestión del dinero: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- ✚ Política Exterior: Secretaría de Relaciones Exteriores
- ✚ Seguridad Nacional: Secretaría de la Defensa Nacional, Ejército.
- ✚ Impartición de Justicia: Suprema Corte de Justicia de la Nación

De acuerdo con lo citado por Arriaga (2008) el autor Gabino Fraga señala que el Estado tiene distintas atribuciones que son clasificadas por el tipo de actividad y éstas son:

- a) “Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país” (Arriaga, 2008: 2).

Para el caso del tema en estudio; el papel del Estado como garante del funcionamiento de la Política Exterior del País y a la vez del fenómeno de migración que se vive en el país en el sentido de internación de extranjeros en territorio nacional. Se establece que es el Estado el que debe garantizar el cumplimiento del papel en materia de política exterior, específicamente en el tema de migración ya que no puede haber particulares que se hagan cargo de esta tarea por ser un punto sumamente importante para la vida política del país.

El Estado como bien ya mencioné no delega el tema de política exterior a particulares, pero sí se vale del auxilio de dependencias de la administración pública federal tal es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y a su vez estas dependencias federales se valen de los organismos desconcentrados para dividir tareas que faciliten un mejor funcionamiento de esto; un ejemplo es el Instituto Nacional de Migración (INM). En este caso estamos hablando de atribuciones del Estado en materia migratoria que se apoya a través de un organismo desconcentrado que es dependiente de la SEGOB.

### **1.1.2.2 Funciones del Estado Mexicano**

Finalizando con el concepto de Estado, es necesario hacer mención de las funciones del Estado Mexicano y que no siempre realizan funciones exclusivas de su denominación:



✚ Poder Legislativo.- Creación de leyes.

Se pueden encontrar funciones de tipo administrativas como la autorización de viajes del Ejecutivo al extranjero.

✚ Poder Ejecutivo.- Ejecución de leyes y cumplir con actos administrativos.

Hay funciones de tipo legislativas dentro de éste como dictar leyes de manera urgente.

✚ Poder Judicial.- Emisión de actos jurisdiccionales

Una vez visto de manera detallada al Estado y de indicar la relación que guarda este con nuestro trabajo de investigación, nuestro siguiente punto es un concepto que está sumamente vinculado con esta primera definición y que se trata justo de Gobierno.

## **1.2 Gobierno**

Muchas veces es confundido Gobierno con Estado por los elementos que constituyen a cada uno, principalmente por el elemento poder, pero para diferenciar entre estos conceptos recurrimos a la definición de Norberto Bobbio para este segundo punto, y tenemos que “el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.” (Bobbio, 2007: 710). Basándonos en el concepto de Estado para resaltar la diferencia entre éste y el gobierno, tenemos que el primero es la superestructura máxima en la que no hay nadie por encima de él y que domina sobre todos. Ya en el segundo punto, es el gobierno el que ejecuta el poder que emana del Estado a través de sus diferentes instituciones.

Para este caso, las personas que tienen injerencia sobre esta cúpula política son las que toman decisiones en términos de la ejecución de las leyes, la emisión de actos jurisdiccionales y de la creación de leyes.

Otra perspectiva que tenemos es la del gobierno vinculado al estado moderno y que en consecuencia va a estar ordinariamente institucionalizado. Partiendo de esto nos encontramos con que el gobierno va ser todo ese conjunto de órganos a los que de manera institucional les es confiado el ejercicio del poder. De esta manera ya no solamente se habla de gobernantes y gobernados sino también de instituciones estatales que van a tener como finalidad la organización política de la sociedad y cuando se organizan todas estas instituciones se está hablando de régimen político.

En términos generales podemos resumir que el gobierno es aquella estructura que ejerce diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado (funciones del Estado). El gobierno, en general se identifica con la actividad política. Esto quiere decir que las funciones del Estado son confiadas a los distintos órganos públicos para que se lleven a cabo todas las acciones que se tengan que cumplir para el buen desempeño de éstas.

### **1.2.1 Función y estructura del Gobierno**

En cada comunidad política es necesaria la existencia de un órgano que pueda imponer las reglas que regulen la conducta de los habitantes y a la vez que tenga el poder de tomar decisiones que permitan mantener la cohesión del grupo. En este caso el órgano encargado, es el gobierno; "...en toda sociedad se puede encontrar alguna forma de gobierno, entendido como poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos" (Bobbio, 2007: 710-711).

El poder que el gobierno ejerce y tiene bajo su tutela, cuenta con fines específicos que le permiten crear un control dentro de la sociedad. Esos fines están orientados a conservar la paz pública de algún modo, integrar a todas las personas que se encuentran bajo la protección del gobierno en una sociedad unida, contribuir a la

mejora de la seguridad interior del territorio, preservar la política exterior del país en un estado sano con sus homólogos y un buen funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Dentro de este tenor, a continuación se presenta una lista de las funciones que el gobierno tiene bajo su responsabilidad y recordando un poco el apartado de Estado en las funciones sustantivas de éste, ambos manejan las mismas categorías porque son los fines esenciales que el Estado no puede delegar a nadie.

- ✚ Política Exterior: Secretaria de Relaciones Exteriores
- ✚ Seguridad Nacional: Secretaria de la Defensa Nacional, Ejército.
- ✚ Impartición de Justicia: Suprema Corte de Justicia de la Nación

### **1.2.2 Funciones del Gobierno Mexicano**

#### Soberanía

- Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación.
- Incrementar la eficiencia operativa del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho.
- Proteger los intereses marítimos nacionales.
- Aplicar el Estado de Derecho en los mares y litorales mexicanos.

#### Relaciones Exteriores

- Fortalecer al Servicio Exterior Mexicano para la mejor representación del interés nacional.
- Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable.
- Contribuir a los esfuerzos nacionales en el contexto de seguridad, a partir de acciones renovadas de cooperación bilateral, regional y multilateral.

- Intensificar permanentemente la protección y defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior.

#### Gobernación

- Coadyuvar a la estabilidad y consolidación de la gobernabilidad democrática en el país.
- Promover la Reforma del Estado.
- Fortalecer el ejercicio de la libertad de expresión.
- Registrar y controlar los flujos migratorios y mejorar la protección a refugiados.
- Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

#### Orden, Seguridad y Justicia

- Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, con el fin de establecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional.
- Profesionalizar a las corporaciones policiales a efecto de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.
- Transformar integralmente el sistema de procuración de justicia de la Federación para mejorar la atención a la ciudadanía.
- Desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada.

#### Administración Pública

- Mejorar la efectividad de la Administración Pública Federal.
- Reducir los niveles de corrupción en la gestión pública.
- Consolidar la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos.

- Vigilar que la actuación de la Administración Pública Federal se apegue a la legalidad". (SHCP, 2011).

Todos los puntos anteriores que nos hablan acerca de las funciones del Gobierno, guardan una estrecha relación con los fines esenciales del Estado por el hecho de que nadie más puede tener ningún tipo de intervención sobre estos asuntos más que el gobierno.

Los temas rescatables aquí para este trabajo, se sitúan dentro de las funciones del gobierno en términos de Relaciones Exteriores y Gobernación. En el primer caso porque es prioridad del gobierno que esté establecido un contexto de seguridad en cuestiones nacionales en cuanto a la política exterior, esto a través de, cómo ya se decía anteriormente, de acciones de cooperación bilateral, regional y multilateral.

El segundo punto importante lo encontramos en las funciones que tiene Gobernación porque nos habla del registro y control de los flujos migratorios y de mejorar la protección a refugiados.

Esta última parte es lo que se vera de manera más profunda y detallada en el capítulo segundo y tercero de este trabajo y que de cierta manera es la columna vertebral de esta investigación ya que se va a hablar del INM que es el encargado de todos los asuntos relacionados con los visitantes de otros países, de los extranjeros que quieren residir en México, entre otros.

### **1.2.3 División de poderes**

El concepto de gobierno está ampliamente relacionado con las funciones del Estado como ya se hizo mención anteriormente, pero hay un poder que coincide estrechamente con éste y es, el ejecutivo. Su vinculación es directa por todas las decisiones que se tienen que tomar en los distintos órganos del gobierno y para que exista un funcionamiento adecuado de todos los servicios públicos que se

ofrecen y que al final de cuentas involucran a la administración pública (Bobbio, 2007).

Los otros poderes son el legislativo y el judicial, que a razón de este mismo autor, no forman parte directamente de los órganos del gobierno aunque de alguna manera tienen competencias en lo que se refiere al ejercicio del poder. En México, éstos son denominados Poderes de la Unión en lo que respecta al gobierno federal:

Poder Legislativo.- Creación de leyes; Poder Ejecutivo.- Ejecución de leyes y cumplir con actos administrativos; y Poder Judicial.- Emisión de actos jurisdiccionales (Arriaga, 2008).

El gobierno hace uso de la administración pública para que existan resultados en cuestión de la oferta de los servicios públicos, esto depende del poder ejecutivo, como se explicó en el apartado anterior acerca de la división de poderes. Para efectos de esta investigación vamos a conceptualizar a la Administración Pública para así poder entender de una mejor manera este nuevo punto.

### **1.3. Administración Pública**

Para tener definido qué se entiende por administración pública, recurrimos a las ideas de Bonnin para identificar en cierta medida el origen de éste concepto. Y tenemos que “La ciencia de la administración es la disciplina,... que estudia la administración y su división: administración pública y administraciones espaciales, que son partes integrantes de la propia administración pública. Define a la administración en relación con las leyes administrativas y a los funcionarios públicos. Analiza por otro lado, la aplicación de sanciones a los malos funcionarios”. (Morales, 2009:28).

Aterrizando esta idea, tenemos en primera instancia la gran importancia de la administración por su vínculo con las leyes administrativas que hablan acerca de su interacción con lo que es la norma jurídica, en segundo término encontramos una palabra clave que es el personal público y es necesario decir que al final de cuentas que ellos son los sujetos que se encuentran al frente de la administración pública para dar respuesta a la demanda de parte de los ciudadanos en cuestión de los servicios públicos.

En este tenor, hay una concepción de la administración pública visto desde lo administrativo que va a consistir en la administración de personas y cosas. En la primera, la van a clasificar en cinco aspectos: agricultura, industria y comercio; instrucción; socorros públicos; cárceles y culto religioso. En la administración de cosas tenemos las públicas que son los bosques, caminos y canales, ríos y riveras; departamentales y la propiedad privada, en donde actúa la administración. (Morales, 2009).

Esto, en resumen quiere decir que la administración pública va a hacer la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado.

En otro apartado de la obra de Bonnin, señala los diversos temas que van a integrar a la administración pública y que por parte del administrador público tiene que haber un conocimiento profundo de las leyes administrativas, sobre los impuestos, la agricultura, la industria, y el comercio. También de lo que la sociedad en servicios y productos demanda.

Hasta ahora podemos ver que la administración pública es un término compuesto entre administración y público y que al unir estas dos definiciones nos da como resultado el concepto que se está abordando en este apartado y que se relaciona de una manera muy importante con el Estado y el gobierno (conceptos que ya hemos visto anteriormente), porque la administración es una consecuencia del gobierno que ayuda con la demanda de servicios y productos que la población

tiene como en educación, salud, vivienda, seguridad pública, alimentación, entre otros. También podemos enlazar administración y Estado porque las acciones de ésta siempre están sustentadas en el derecho y éste último es aplicable para todos los habitantes de un territorio.

En concreto, la administración pública surge para brindar apoyo y facilitar las acciones del Estado en cuanto a las demandas de los ciudadanos a través de estructuras, funciones y personal capacitado para que se cumpla con todo lo que se requiere en una comunidad.

Una definición completa de lo que es administración pública y que tiene que ver con lo antes descrito es la de Germán Rodríguez Frías que nos dice que “la Administración Pública es el estudio de la toma de decisiones del pueblo y para el pueblo.” (Rodríguez, 2006: 26)

Esto tiene mucho sentido porque se está abordando la actuación de la administración y al mismo tiempo el concepto de pública para generar la definición aquí dada. Cuando ya se tiene una idea clara y concisa de lo que consiste la administración pública, entonces se puede estudiar desde diferentes perspectivas, entre las que tenemos:

### **1.3.1 Enfoque Jurídico**

Considera que la administración pública se limita y abarca exclusivamente al poder Ejecutivo. (Rodríguez, 2006: 21) Esto es porque la parte más visible del gobierno es el ejecutivo ya que es en las manifestaciones de las diversas acciones del ejecutivo en donde se encuentra la administración. En pocas palabras en el poder ejecutivo se aprecia de una manera más clara las facultades del Estado.

“Para Omar Guerrero el objeto de estudio de la Administración Pública es el ejecutivo, ya que este es el gobierno como mediación: y es al mismo tiempo la



administración pública, porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad” (Sánchez, 2001: 178).

En este contexto, se tiene que la administración pública es el medio por el cual se conduce el poder ejecutivo, en el caso de México el presidente se puede decir que es el conductor de la administración ya que todo lo que sucede en las distintas áreas llega a manos de él, y es el único que puede decidir qué rumbo toman las cosas en éstas cuestiones.

### **1.3.2 Enfoque Político**

Éste se da en cualquier lugar en donde exista una relación de fuerzas que regulen la convivencia de una sociedad por lo tanto es un instrumento de poder. (Rodríguez, 2006: 21)

En este caso, se le va a considerar a la administración pública como un instrumento dotado de poder que permitirá determinar normas que regulen la convivencia de los que habitan en la sociedad. Este enfoque subraya sobre todo la representatividad y la responsabilidad ante los ciudadanos de los funcionarios de la administración pública.

### **1.3.3 Administración Pública en México**

Luis de la Rosa fue el fundador de la Ciencia de la Administración en México. Él en su primera obra establece que “... tiene por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exponer las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que aún no están bien dilucidadas...” (Guerrero, 1985:274) considerado como el precursor de la administración pública en México, a él se le atribuyen los primeros estudios acerca de ésta ciencia.

La idea general de la administración pública de Luis de la Rosa es la diferencia entre gobierno y administración. Nos decía que “La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la interacción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización” (Guerrero, 1985:276).

Podemos percatarnos que su definición de Administración Pública no difiere mucho de las otras que hemos proporcionado al inicio de este apartado, mantiene la misma premisa: satisfacer las necesidades de la sociedad.

#### **1.3.4 Administración Pública Federal**

En México, la Administración Pública Federal se caracteriza por la manera en la que se encuentra estructurada: centralizada y paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública va a contener la relación de orden administrativa existente entre la administración centralizada y las Secretarías de Estado, y al mismo tiempo va a regular todo lo concerniente a las entidades paraestatales y el ejecutivo federal.

Para explicar de mejor manera el funcionamiento de la Administración Pública Federal, se presenta el siguiente organigrama:



Fuente: (Rodríguez, 2006).

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República forman parte de la Administración Pública Centralizada, en la cual todos éstos tienen atribuciones de orden administrativo que deben de cumplir con toda la planeación que establezca el Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo Federal se va a auxiliar de las entidades de la Administración Pública paraestatal descritas en el organigrama de la administración pública federal.

Nuestro siguiente punto es el de la Administración Pública en el ámbito Estatal

### **1.3.5 Administración Pública Estatal**

En las entidades federativas el gobernador es el jefe de la administración pública, ya que es el responsable de todo el aparato del gobierno a nivel estatal. En cada entidad federativa existe una Ley Orgánica de la Administración Pública que va a regular a este aparato y también hay diversos órganos a través de los cuales el gobernador puede ejercer sus funciones administrativas. Todo esto es lo que constituye la Administración Pública Estatal.

La administración pública en este nivel se puede comparar con la federal ya que también se considera que existe una administración pública centralizada y una paraestatal compuesta por fideicomisos, empresas de participación estatal y organismos descentralizados.

“Se habla de administración pública centralizada para identificar un régimen administrativo con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del Ejecutivo, y es la organización por medio de la cual se distribuyen los negocios administrativos del gobierno local, a cargo del poder Ejecutivo.” (Martínez, 1992: 54).

La administración pública estatal para que cumpla con sus funciones va a hacer uso de lo que es la centralización administrativa con órganos desconcentrados y también de la administración pública descentralizada.

### **Estructura administrativa**

La Administración Pública Centralizada varía en cada entidad dependiendo de las características económicas, sociales y políticas de la entidad, pero en general hay una estructura básica que está conformada por cinco dependencias:

- ✚ Gubernatura del Estado
- ✚ Secretaría General de Gobierno
- ✚ Secretaría de Finanzas
- ✚ Oficialía Mayor
- ✚ Procuraduría General de Justicia

(Martínez, 1992)

El resto de las dependencias pueden variar de nombre dependiendo cada entidad federativa, algunas tienen mayor o menor grado de importancia económica, política o administrativa, todo esto conforme a los diversos factores que presenta los estados.

### **Funciones de la Administración Estatal**

Para finalizar con este punto de la investigación, vamos a mencionar las funciones de la administración pública estatal que son:

#### **a) Funciones Sustantivas**

-Funciones de gobierno: Funciones gubernamentales (ejecutivo, legislativo, judicial)

-Funciones de justicia: Procuración de la justicia

-Funciones de desarrollo económico: agricultura, industria, comercio, turismo

-Funciones de desarrollo social: salud, educación, cultura, seguridad social

#### **b) Funciones Adjetivas**

-Funciones de planeación: coordinación de acciones y evaluación de resultados

-Funciones de hacienda: coordinar el proceso fiscal, recaudación de ingresos

-Funciones de administración del personal público: relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores

-Funciones de administración de los recursos materiales: bienes y servicios necesarios para el funcionamiento y operación de la administración pública

-Funciones de control: Contraloría General

(Martínez, 1992)

En esta misma sintonía, pasamos a lo que es la Administración Pública Municipal.

#### **1.3.6 Administración Pública Municipal**

“La administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal” (Martínez, 1992: 121). Podemos percatarnos que el concepto aquí descrito tiene mucho en común con nuestras anteriores definiciones, coinciden en la administración centralizada y en las entidades paraestatales. Se puede decir que la administración pública dividida en federal, estatal y municipal, siguen una directriz que es la división de cada administración en central y lo descentralizado, en este caso las entidades paraestatales.

Cabe resaltar que el presidente municipal es al que le compete ejercer las funciones ejecutivas, políticas y administrativas del municipio.

## **Estructura administrativa del Municipio**

- ✚ Ayuntamiento
- ✚ Presidente municipal
- ✚ Secretaría del Ayuntamiento
- ✚ Tesorería Municipal
- ✚ Oficina de Obras y Servicios Públicos Municipales
- ✚ Policía y Tránsito Municipal
- ✚ Oficialía del Registro Civil

(Martínez, 1992).

## **Funciones del municipio**

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- A) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B) alumbrado público.
- C) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D) mercados y centrales de abasto.
- E) panteones.
- F) rastro.
- G) calles, parques y jardines y su equipamiento;
- H) seguridad pública,
- I) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. En <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=> (consultado 21 de marzo de 2013)

El municipio es el ente más directo con la ciudadanía, ya que depende de él todo lo relacionado al préstamo de los servicios públicos como lo vemos en la lista de las funciones del municipio.

También la estructura administrativa básica de cualquier municipio está compuesta por: el Ayuntamiento, la presidencia municipal y la secretaria del Ayuntamiento, no importa si el municipio es considerado urbano o rural, ya que al menos deben de contar con estas dependencias.

En nuestro siguiente apartado, acerca de la Modernización Administrativa, en la cual la administración pública es un vínculo como ya lo vimos entre el Estado y la sociedad, por tal motivo ambos conceptos están ligados entre sí porque la modernización administrativa es una mejora que hace el Estado para responder de una manera más adecuada a las necesidades de la sociedad y recordemos que precisamente de esto trata la administración pública, de dar respuesta a todas las demandas de la población a través de los distintos entes del gobierno.

#### **1.4 Modernización administrativa**

“La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias.” (Pardo, 1991:19)

En cada sociedad hay cambios de diversa índole: económicos, políticos, sociales; para todos éstos el Estado se rediseña y hace transformaciones en su actuar ante los diversos fenómenos ocurridos para precisamente lograr una coherencia y una organización entre sus habitantes.

La modernización administrativa a lo largo de su historia en México fue concebida como un elemento que permitía legitimar al ejecutivo (Pardo, 1991). Esto porque



las decisiones que ahí se tomaban necesitaban ser aprobadas y al mismo tiempo buscan una mayor legitimidad.

Los cambios que se presentan en la estructura administrativa se dan principalmente por la necesidad de tomar decisiones que tengan que ver con la planeación y la coordinación, todo esto para que la administración pública se pueda fortalecer y de esa manera a través de su aparato de gobierno pueda elaborar planes y programas que permitan ofrecer mejores servicios a la sociedad.

#### **1.4.1 Principios de la modernización**

- 1) Principios de orden constitucional: Son todos los principios fundamentales de la administración pública y se van a clasificar en:
  - ✚ Interés general: Filosofía básica del gobierno
  - ✚ Principio del Estado de derecho: marco de las instituciones legales y la ley
  - ✚ Principio de subordinación: la actuación de la administración pública está subordinada a las decisiones de la política
- 2) Principios de carácter administrativo:
  - ✚ Administración pública y administración privada: finalidades de éstas. La primera no presenta motivo de lucro; la segunda el provecho individual de los dueños de empresas
  - ✚ Principio de la responsabilidad- imputabilidad: Todos en la administración pública deben ser responsables ante el poder político y la opinión pública.
  - ✚ Principio de la eficiencia: Mayor eficiencia en el desempeño del aparato gubernamental
  - ✚ Principio de la honestidad: una conducta con valores por parte de los servidores públicos
  - ✚ Principio del mérito: Este principio va a constituir la base de la integración de un servicio profesional de carrera

- ✚ Principio de la subsidiariedad: Consiste en afirmar que las decisiones y las acciones deben ser ejecutadas por quien esté en una posición de mayor eficiencia para llevarlas a cabo.
- ✚ Principio de los modelos múltiples: No existe un modelo único a seguir.
- ✚ Principio del derecho a un buen gobierno: Es un derecho que se reclama en las sociedades democráticas

### 3) Principios de carácter social

- ✚ Principio de igualdad: Mismo trato a todos los ciudadanos
- ✚ Principio de la transparencia: Acceso público más grande, debates en torno a los intereses nacionales
- ✚ Principio de participación: solidaridad entre individuos, solidaridad social
- ✚ Principio del respeto a los valores culturales e históricos: Un conocimiento de todas las tradiciones de un pueblo para que la modernización pueda ser exitosa en ese lugar. (Pichardo, 2004)

Todos estos principios de la modernización (también considerados como filosofía de la modernización), nos dan un acercamiento a lo que es la modernización administrativa, nos guían en cuanto a sus antecedentes y la manera en la que se conduce en la época actual.

#### **1.4.2 Razones de la Modernización Administrativa**

El fenómeno de la modernización se ha dado en distintos países por distintas razones. Entre las que encontramos están:

- ✚ “Las crisis económicas
- ✚ Acuerdos o tratados internacionales de apertura económica
- ✚ Rescates financieros condicionados
- ✚ Altos niveles de endeudamiento público

- ✚ Programas de ajuste estructural implantados por diversas razones
- ✚ Compromisos electorales o presión de la opinión pública” (Pichardo, 2004: 55)

Estos detonadores que permiten la modernización administrativa son características que se dan en los países que llevan a cabo programas de modernización, diversos son los factores como ya se enlistaron anteriormente que hacen que los gobiernos introduzcan este tipo de programas. Es muy común que dada la globalización, los gobiernos hagan cambios en sus estructuras económicas y en el aparato de la administración pública.

Otra razón por la cual los gobiernos impulsan estos programas son por los diversos organismos financieros internacionales, ya que en este caso ellos ejercen presión a los países que requieren de algún préstamo económico, son requisitos indispensables para cualquier transacción.

Otro motivo son todas las decisiones que se ejecutan internamente en un gobierno, quizás por las necesidades que originan los cambios en la administración pública.

### **1.4.3 Reforma del Estado**

Las necesidades de la sociedad van cambiando constantemente, se trata de un proceso dinámico que va dependiendo los factores que estén ocurriendo actualmente en una sociedad.

Podemos encontrar factores que explican del porqué de la transformación y el rediseño de las sociedades:

- ✚ “Cambios tecnológicos
- ✚ El desarrollo económico
- ✚ El desarrollo cultural
- ✚ La creciente madurez política del ciudadano

✚ Temas sociales de la última generación como los derechos humanos”  
(Pichardo, 2004: 58)

Todos los programas de modernización introducidos por el Estado deben ser considerados como impostergables dado el grado de importancia que tienen estos para la constante organización en la prestación de servicios hacia la sociedad.

La modernización también tiene que ver en la reorganización de las operaciones internas de cada institución para mejorar la rendición de cuentas, la satisfacción de los usuarios y la entrega de resultados. (Pichardo, 2004).

Este último párrafo, se relaciona de manera muy directa con nuestro trabajo de investigación que precisamente es la modernización administrativa en el Instituto Nacional de Migración, delegación federal del Estado de México, específicamente en el área de regulación migratoria. Ya que se va a estudiar una reorganización del proceso interno en esta área para mejorar la satisfacción del usuario que son los extranjeros y los mexicanos que contratan a personas de otros países para que trabajen en sus empresas.

## **Capítulo 2. Migración en México como una actividad del Instituto Nacional de Migración**

### **2.1 Migración**

El concepto de migración en este capítulo es de suma importancia, ya que es a partir de éste, es que nuestro trabajo de investigación va tomando forma y se va acercando al punto principal que es la modernización administrativa en el Instituto Nacional de Migración.

Lo primordial es definir migración para entender de una mejor manera nuestro objeto de estudio que es el INM, cuál es su función y cómo se desenvuelve para brindar servicios a los usuarios de éste. Una primera definición de migración es la que ofrece la organización civil Sin Fronteras: “La migración es un fenómeno constante y dinámico que exige una diversificación cada vez mayor de la intervención normativa con el fin de aprovechar al máximo sus posibles beneficios y reducir al mínimo los costos conexos para los países de origen y de destino, y para los propios migrantes”. En <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemos-de/migracion>. (Consultado el 30 de julio de 2013)

Este concepto se puede relacionar con lo que se investigó en el capítulo uno de este presente trabajo, ya que nos encontramos con una definición que toca el tema de una intervención normativa, así que se puede ver que el Estado tiene gran responsabilidad de intervención en este fenómeno para así obtener mejores resultados para el propio país y para las personas que se encuentran dentro de este fenómeno.

Es de suma importancia la participación del Estado para que de esta manera se pueda asegurar de algún modo más efectivo la protección de los migrantes, así como una ley que cumpla con requisitos para que se lleve a cabo una migración dentro de un marco legal y si es el caso contar con todas las herramientas para

aquellas personas migrantes que deseen el retorno voluntario a sus países de origen.

En esta época por la que estamos atravesando, la migración ya es una característica de cualquier país que se encuentra en desarrollo y de igual manera de aquellos que son considerados como países de primer mundo. Un ejemplo muy claro de esto es el caso de México que al ser un país en vías de desarrollo el fenómeno de migración es bastante relevante en los asuntos del Estado ya que año tras año las cifras de migrantes que salen del país se elevan y para esto el Estado interviene con políticas públicas y programas que permiten de alguna manera apoyar a los migrantes.

En el caso de los países de primer mundo tenemos el ejemplo de los Estados Unidos y de Canadá que cada año reciben miles de migrantes, algunos de manera legal y el resto los que no se encuentran dentro de la ley que les permita permanecer con una estancia legal.

El fin de este ejemplo es explicar que de alguna u otra forma, la migración está presente en el contexto internacional, no importando si se trata de un país primer nivel o tercermundista.

“El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, elaborado por la OIM, reconoce que la migración es una característica integrante del mundo contemporáneo, que promueve la necesidad de centrar la atención en la creación de capacidades que permitan a los Estados, y a otras partes interesadas, responder a los retos que plantea la migración y llevar a cabo una labor de planificación eficaz y sostenible” en <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemos-de/migración>. (Consultado el 30 de julio de 2013).

En éste último párrafo se puede apreciar que la figura y participación del Estado es fundamental y esencial para que se pueda dar respuesta eficaz y oportuna a

todos los temas relacionados con migración que realmente son diversos y que necesitan de una atención absoluta a través de planes que permitan contribuir al mejoramiento de este fenómeno que se presenta en todos los países.

La nueva dinámica que la migración presenta, ha dejado vulnerables a la mayoría de los países del mundo y como ya se mencionó anteriormente esto también abarca a los países más desarrollados y por lógica a los países en desarrollo. Esto es por la falta de planeación y de gestión de toda la movilidad de las personas. Lejos de que existan beneficios con la migración como un mejor desarrollo para el país, se está presentando una situación en cuanto a un mayor número de migrantes que no se encuentran con una condición de estancia regular y que al contrario, están en una situación de vulnerabilidad.

Es por esto que la mayoría de las veces, la migración no es bien vista y atendida por parte de los Estados porque trae consigo consecuencias negativas para el desarrollo del país, esto sucede por la misma situación de falta de gestión para el manejo de la movilidad internacional.

Diversas son las causas por las que se genera el fenómeno migratorio principalmente están los motivos económicos y políticos. “Podríamos clasificar varias causas en el ámbito socioeconómico que en general son las causas fundamentales en cualquier proceso migratorio. De hecho, existe una relación directa entre desarrollo socioeconómico e inmigración y, por ende, entre subdesarrollo y emigración. La mayor parte de los que emigran lo hacen por motivos económicos, buscando un mejor nivel de vida. La situación de hambre y miseria en muchos países subdesarrollados obliga a muchos emigrantes a arriesgar su vida (y hasta perderla en multitud de ocasiones), con tal de salir de su situación.

Otro ámbito por el cual existe la migración es el político, estas causas son derivadas de las crisis políticas que suelen presentarse en ciertos países. Muchas

personas que temen a la persecución y venganza políticas abandonan un país para residenciarse en otro o, al menos, intentan abandonarlo, aunque a menudo pueden llegar inclusive a perder la vida cuando se trata de regímenes totalitarios. Aunque también existen otras causas como pueden ser culturales, familiares (reunificación) o por tradición.

En conclusión podríamos enlistar los siguientes puntos como las causas más comunes de la migración:

- Desempleo, subempleo y salarios bajos.
- Pobreza y marginación.
- Tradición.
- Reunificación familiar.
- Catástrofes naturales.
- Empleos disponibles en otros países.”

En <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemos-de/migracion#> causas (Consultado el 30 de julio de 2013)

Estos puntos enlistados aquí nos dan como referencia cuales son las principales causas del fenómeno migratorio. En el caso de México, la causa más común por el que se da la migración hacia otros países es el del ámbito socioeconómico buscando un mejor nivel de vida y tratar de salir del problema de la pobreza y marginación en la que se ven envueltos las personas.

Otra muy común es el de la unificación familiar ya que al separarse la familia, después de un largo periodo de tiempo creen conveniente una eunificación de todos los integrantes.

Todo esto surge desde el momento en que el gobierno de los países no puede cubrir las necesidades básicas de la población y además no les aseguran alguna en caso de problemas políticos o de otra índole.



En el caso de México, este tema ha empezado a cobrar mayor interés por parte del Estado, y es por la gran cantidad de migrantes que cada año abandonan el país para irse a otro que entre los principales se encuentra Estados Unidos, tanto por la cercanía como por las oportunidades que ofrece en cuanto a empleo, aunque últimamente ya no está brindando todas esas oportunidades a los migrantes debido al aumento de las exigencias por parte de la autoridad migratoria y por los intereses del propio país.

Al ser un gran número de personas las que emigran cada año, el Estado ha prestado mayor atención a todas aquellas personas que se encuentran fuera del lugar de su residencia, pero también ha fijado su diligencia en aquellos migrantes que deciden venir a México a vivir de manera temporal o permanente y también en aquellos para los cuales México es un lugar exclusivamente de tránsito aunque la mayoría de éstos últimos lo hagan de manera irregular.

## **2.2 Política Migratoria en México.**

En términos de política migratoria, México se encuentra en la etapa de una ampliación en la participación de este asunto ya que hay intereses de por medio como lo es la participación de los mexicanos en el exterior en cuanto al voto en las elecciones presidenciales y también lo relacionado a la seguridad nacional por lo que implica este fenómeno en todas sus acepciones.

México “Ha hecho contribuciones sustanciales al debate migratorio internacional y regional, impulsando una visión multidimensional del fenómeno estrechamente vinculada a los derechos humanos y el desarrollo, la no criminalización de los migrantes y el reconocimiento de sus contribuciones a los países de origen y destino”. <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemosde/migracion#mexico>. (Consultado el 1 de agosto de 2013).

Se puede decir que México ha ido tratando de perfeccionar o mejor dicho de

implantar políticas migratorias que lleven al avance en términos benéficos del fenómeno migratorio en los últimos años, y muestra de ellos son las firmas de los tratados internacionales en cuanto a la protección de los derechos humanos y el desarrollo humano en cuanto a los migrantes. Pero en la realidad podemos observar que en la práctica las políticas migratorias no han sido del todo exitosas, un ejemplo claro es la violación y el no respeto a los derechos humanos de los migrantes. Otro ejemplo es la falta de práctica del reconocimiento en las dependencias del gobierno que tratan asuntos de migración de los derechos humanos que tienen los migrantes.

Cabe hacer mención de un documento llamado “México ante el fenómeno migratorio” el cual fue convocado por el poder Ejecutivo y por el Legislativo, en el cual se reconoce que las acciones y compromisos con el exterior deben darse en el marco de la cooperación internacional; que el entorno económico y social debe permitir el pleno desarrollo y bienestar el país; respetar plenamente los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como al derecho de asilo, en apego a los instrumentos internacionales en esta materia; considerar la migración, seguridad y fronteras al momento de formular políticas en materia migratoria; combatir el tráfico y la trata de personas en todas sus modalidades; y que la política migratoria y que la política migratoria mexicana debe profundizar su enfoque regional a partir del reconocimiento de la existencia y consolidación de un sistema migratorio regional” (SEGOB, 2013).

Para que pueda haber una política migratoria congruente con los tratados que México ha firmado en temas migratorios, se deben tomar varios aspectos que puedan beneficiar y hacer exitosas estas políticas, un ejemplo y el principal es el de hacer una evaluación del funcionamiento de la actual política migratoria en cuanto a su marco legal y normativo, hacer frente a aquellas organizaciones que se dedican al tráfico ilegal de migrantes (tema que ha sido muy fuerte en nuestro país, principalmente en la frontera sur), cuando los migrantes deseen regresar a sus países voluntariamente, las autoridades competentes para realizar esto,

deben hacerlo de manera adecuada para así respetar sus derechos.

Las políticas migratorias deben tomarse en cuenta y encajar en las otras políticas que el país desarrolla como son las económicas y las sociales. Así que las Secretarías de Estado que componen la Administración Pública Federal deben de tener una mayor participación en este tema, además que algunas de ellas son las encargadas de la conducción de los asuntos migratorios; y éstas son: Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación, Economía, Trabajo, Turismo y de una manera más específica el Instituto Nacional de Migración.

Siguiendo esta línea de la Administración Pública, tenemos que el ejecutivo federal es el encargado de la política migratoria del país, mediante la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración. Para fines de nuestra investigación, hablaremos acerca de este último, de sus atribuciones en materia migratoria, sus objetivos, su misión, cómo está constituido y funciones del área que nos compete que es la de Regulación Migratoria.

### **2.3 Instituto Nacional de Migración**

“El Instituto Nacional de Migración es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual aplica la legislación migratoria vigente. Su público usuario lo integra quienes nos visitan de otros países, y aquellos que quieren permanecer en México en forma temporal o permanente, así como los mexicanos que contratan extranjeros y quienes desean establecer vínculos familiares con un extranjero o extranjera” (INM. 2013).

La función de los órganos administrativos desconcentrados es poder dar salida de una manera rápida y eficaz a todos aquellos asuntos que son competencia de las Secretarías, en este caso la Secretaría de Gobernación a través del INM.

En este primer acercamiento a lo que es el INM tenemos que los usuarios de este

son los extranjeros que van a residir de manera temporal o permanente en el país, además también pueden hacer uso los mexicanos ya sean personas físicas o morales que quieran contratar a personas extranjeras, así como aquellas personas que cuenten con una estancia legal y deseen invitar a sus familiares a venir al país por el periodo de tiempo que van a estar en el país los interesados.

## **2.4 Antecedentes del Instituto Nacional de Migración**

El Instituto Nacional de Migración, viene a ser la última institución hasta ahora que retoma todas las funciones de la autoridad migratoria que anteriormente recaía sobre otras instituciones u órganos que formaban parte o siguen formando de la Administración Pública Federal. A continuación, se presenta una reseña de lo que antecedió al INM.

Luego de la independencia de México, se emitió el Decreto sobre Colonización del 18 de agosto de 1824, el cual ofreció a los extranjeros la posibilidad de establecerse en el territorio nacional, otorgando seguridad jurídica a su integridad física y a sus propiedades, siempre y cuando se sujetasen a las leyes del país. A mediados del siglo XIX, se publicó el Decreto sobre Extranjería y Nacionalidad de los Habitantes de la República Mexicana del 30 de enero de 1854.

...la política migratoria de colonización emprendida en el Porfiriato dio origen a la Ley de Extranjería y Naturalización del 20 de mayo de 1886, en la cual se incorporó el derecho de los extranjeros para radicar en el país.

Ya entrado el siglo XX, el 22 de diciembre de 1908 se publicó la primera Ley de Inmigración, correspondiendo su aplicación a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación a través de inspectores, agentes auxiliares y Consejos de Inmigración.

En marzo de 1926, el entonces presidente Plutarco Elías Calles promulgó una nueva Ley de Migración, que derogó a la Ley de Inmigración antes mencionada. Asimismo, esa Ley estableció el Registro de Extranjeros y Nacionales, obligaba a

documentar las entradas y salidas del país, creó una tarjeta para identificar a los migrantes, registrar los movimientos migratorios y controlar el cumplimiento de las normas, además de regular la salida de trabajadores mexicanos al extranjero.

Dicha Ley dividió el servicio de migración en central, a cargo del Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación, de puertos y fronteras, e interior y exterior. Dicho instrumento ordenó la creación del Consejo Consultivo de Migración, en tanto que el Registro de Extranjeros quedó a cargo de los ayuntamientos y delegaciones del Distrito y territorios federales.

Por otro lado, en agosto de 1936, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, se promulgó la Ley General de Población para regular los asuntos migratorios y los relativos al turismo, la demografía y la identificación y registro de personas. También se creó la Dirección General de Población dentro de la Secretaría de Gobernación.

Dicha Ley estableció las calidades migratorias de turistas, transmigrantes, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado, en este último caso después de residir cinco años o por contraer matrimonio con mexicano o mexicana y tener medios necesarios para el sustento. Con el fin de ampliar algunos aspectos contemplados en la ley anterior, en diciembre de 1947, se promulgó una nueva Ley General de Población que prevaleció hasta 1974.

Esta Ley facilitó la inmigración colectiva de extranjeros sanos, que demostraran buen comportamiento y fueran fácilmente asimilables. Suprimió el otorgamiento de fianzas o garantías personales de repatriación. Estableció las tres calidades migratorias hasta ahora vigentes: No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado y circunscribió el Registro Nacional de Extranjeros a las dos últimas calidades. Simplificó los requisitos de internación para inversionistas, técnicos, peritos o personal especializado. Por último, dispuso el establecimiento de estaciones migratorias.

De la misma manera, el 7 de enero de 1974 fue publicada una nueva Ley General de Población. Dicha norma, suprimió la inmigración colectiva y amplió el beneficio de asilo territorial a extranjeros de cualquier nacionalidad. Definió los criterios para negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica del extranjero. Determinó la necesidad de permiso previo de la Secretaría de Gobernación para que los extranjeros adquirieran bienes inmuebles, derechos sobre éstos o acciones de empresas. Además, instituyó el delito por el que se sanciona a quienes lucran con migrantes.

En julio de 1977 la Dirección General de Población se transformó en Dirección General de Servicios Migratorios, como el antecedente más inmediato del INM. Desde 1989 se creó el Programa Bienvenido Paisano, para atender a los connacionales que visitan México desde los Estados Unidos, el cual opera actualmente como programa interinstitucional Paisano coordinado por el INM.

El 19 de octubre de 1993, fue creado el Instituto Nacional de Migración, el cual tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, al igual que las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

La reforma a la Ley General de Población de 1996 ajustó diversos aspectos de la legislación migratoria, entre los cuales se permite el registro de los hijos de extranjeros nacidos en territorio nacional, sin solicitar la comprobación previa de la legal estancia de los padres. Asimismo, se estableció la obligatoriedad de que los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscriban en el Registro Nacional de Extranjeros, y se incrementaron las sanciones para los traficantes de personas y servidores públicos que incurran en esta conducta delictiva.

En el año 2000 se incorporó en el Reglamento de la Ley General de Población la facultad de la autoridad migratoria para crear grupos de protección a migrantes, lo cual es el sustento legal para la creación y funcionamiento de los Grupos Beta que coordina el INM, con la participación de los estados y municipios

correspondientes.

Finalmente, el día 18 de mayo de 2005 mediante acuerdo es reconocido como instancia de seguridad nacional..." (INM. 2013).

Como podemos ver, la cuestión migratoria en el país se remonta hasta la Independencia de México, esto nos da una idea de lo importante que ha sido para el gobierno esta cuestión. A través de los años, las instituciones a cargo, evolucionaron para brindar un mejor servicio a los usuarios y es por esto que el día de hoy tenemos al INM al frente del fenómeno migratorio en cuanto a la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios.

## **2.5 Misión, Visión y Objetivos del Instituto Nacional de Migración**

De acuerdo con los documento institucionales del Instituto Nacional de Migración, la misión, visión y objetivos del mismo, se establecen de la siguiente manera:

### **Misión**

"Contribuir al desarrollo del país a través de una gestión migratoria eficiente y segura, con base en el marco legal y el pleno respeto a la dignidad humana" (INM, 2013).

### **Visión**

"El INM es una entidad que brinda servicios migratorios de manera eficiente, honesta, segura y en armonía con el concierto internacional, y que como instancia de seguridad nacional intercambia información y se coordina adecuadamente con otras dependencias de gobierno".

### **Objetivos Estratégicos**

1. Facilitar los Flujos Migratorios Legales

Línea de acción 1.1: Ampliación y modernización de la infraestructura para la facilitación de la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios.

Línea de acción 1.2: Desregular y descentralizar los trámites migratorios para brindar un mejor servicio a los usuarios.

## 2. Fortalecer la Gestión de Regulación, Control y Verificación

Línea de acción 2.1: Incrementar la capacidad operativa del proceso de verificación migratoria.

Línea de acción 2.2: Dignificar las instalaciones migratorias.

Línea de acción 2.3: Coadyuvar en el combate a la trata y el tráfico de personas.

Línea de acción 2.4: Mejorar los mecanismos de registro de extranjeros asegurados.

## 3. Actualizar el Marco Jurídico

Línea de acción 3.1: Actualizar las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia migratoria.

Línea de acción 3.2: Actualizar y desregular la normatividad interna.

## 4. Modernizar la Gestión Institucional

Línea de acción 4.1: Profesionalizar al personal del INM para consolidar una cultura de calidad en la prestación de los servicios migratorios.

Línea de acción 4.2: Desarrollar el trabajo sustantivo y administrativo del Instituto bajo una visión de procesos.

Línea de acción 4.3: Aplicar mecanismos de control de confianza para combatir la corrupción y mejorar la selección y promoción de los servidores públicos del INM.



Línea de acción 4.4: Instrumentar nuevas tecnologías de la información y comunicaciones para mejorar la eficiencia de las funciones del Instituto.

## 5. Garantizar el respeto de los Derechos de los Migrantes

Línea de acción 5.1: Fortalecer y ampliar los grupos de protección a migrantes.

Línea de acción 5.2: Establecer mecanismos de capacitación y supervisión a fin de que los servidores públicos del INM respeten y tutelen los derechos humanos de los migrantes. (INM. 2013).

Estos tres elementos que componen al INM (misión, visión y objetivos) son los pilares mediante los cuales el instituto basa sus planes y su actuar para poder brindar como lo dice una gestión migratoria eficaz y segura a sus usuarios.

El punto cuatro de los objetivos estratégicos (modernización de la gestión institucional) nos acerca a nuestro objeto de estudio que es la modernización administrativa en el Instituto Nacional de Migración; nos da una idea de lo que la modernización para esta institución implica. En nuestro siguiente capítulo, abordaremos de lleno la modernización administrativa en un área que más adelante veremos con la que el Instituto cuenta.

## 2.6 Secretaría de Gobernación

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenemos que:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXXIII. Formular y dirigir la política migratoria, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes;

XXXIV. Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución; que dice:

Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozaran de los derechos humanos y garantías que reconoce esta constitución. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011).

El ejecutivo de la unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulara el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011) Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. (CDIPUTADOSEDOMEX. 2013).

La intención de este punto, es dar a conocer desde dónde emana la política migratoria del país, de dónde proviene el INM y cuáles son las funciones de la SEGOB en cuanto a migración. Y podemos ver que es precisamente ésta Secretaria la que se va a encargar de la conducción de la política migratoria del país.

Para que se ejecute la fracción XXXIII, la Secretaria de Gobernación en su reglamento interno, contempla una Subsecretaria de Población, Migración y Asuntos Religiosos; la cual a su vez cuenta con unidades administrativas, para éste caso la Unidad de Política Migratoria y finalmente un órgano administrativo desconcentrado que es el Instituto Nacional de Migración.

El Instituto Nacional de Migración es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que ésta estrechamente relacionado con la Unidad de Política Migratoria. Su función de éste dentro del reglamento interno que maneja dicha secretaría en la parte de los organismos desconcentrados es la de

ayudar de manera eficaz y eficiente al despacho de los asuntos correspondientes de su competencia.

## **2.7 Conformación del Instituto Nacional de Migración**

Instituto Nacional de Migración

**Artículo 77.-** El Instituto Nacional de Migración para su operación contará con:

I. Un Consejo Técnico presidido por el Secretario, que será un órgano de consulta y se integrará por:

- a) El Secretario;
- b) El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos;
- c) El Oficial Mayor de la Secretaría;
- d) El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y
- e) Los titulares de las dependencias y entidades que el Secretario estime pertinente invitar y cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria.

II. Un Comisionado que se auxiliará de las siguientes unidades administrativas:

- a) Unidad de Operación;
- b) Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio;
- c) Dirección General de Control y Verificación Migratoria;
- d) Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación;
- e) Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
- f) Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia;
- g) Dirección General de Administración;
- h) Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- i) Dirección General de Asuntos Internos, y
- j) Centro de Evaluación y Control de Confianza.

Además, el Instituto Nacional de Migración contará con:

- Delegaciones y subdelegaciones federales,

- Delegaciones y subdelegaciones locales en las entidades federativas, las cuales ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que determine el Comisionado mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2013).

Es de suma importancia este apartado, ya que es de aquí que nuestra investigación toma un curso más específico porque es precisamente aquí que encontramos los apartados por los cuales se compone nuestra investigación.

En primer lugar, tenemos lo que es el Instituto Nacional de Migración, segundo lugar una delegación federal, que en este caso es la Delegación Federal en el Estado de México, y finalmente el área de Regulación y Archivo Migratorio. Todo esto completa nuestro objeto de estudio que es la modernización administrativa en este Instituto, específicamente en la delegación federal en el Estado de México, el área de Regulación y Archivo Migratorio.

## **2.8 Atribuciones de la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio**

**Artículo 83.-** Son atribuciones de la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio:

- I. Atender y resolver las solicitudes de trámite migratorio relacionados con las condiciones de estancia establecidas en la Ley de Migración, así como conocer y, en su caso, resolver aquellos casos que se encuentren en la esfera de competencia de las delegaciones federales, cuando lo considere necesario;
- II. Tramitar y resolver sobre las solicitudes de regularización de la situación migratoria de los extranjeros en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- III. Tramitar y resolver lo relativo a la solicitud de autorización de visas en los casos de preservación de la unidad familiar, oferta de empleo o razones humanitarias;
- IV. Tramitar y resolver lo relativo a la expedición, reposición, renovación y cancelación de la documentación migratoria de los extranjeros;

- V.** Imponer sanciones administrativas en materia de regulación migratoria, previstas en la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- VI.** Integrar, organizar, dirigir y mantener actualizado el archivo migratorio, así como emitir las directrices para su clasificación, consulta y resguardo, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- VII.** Integrar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros, en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- VIII.** Proponer al Comisionado las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de los trámites y procedimientos en materia de regulación migratoria;
- IX.** Administrar, controlar e implementar instrumentos y mecanismos de seguridad en los procesos de expedición y control de documentación migratoria con la que se acredite una condición de estancia;
- X.** Registrar y recopilar la información de trámites migratorios en los sistemas disponibles;
- XI.** Supervisar los servicios, procedimientos y resoluciones de regulación migratoria que realicen las delegaciones y subdelegaciones federales, delegaciones y subdelegaciones locales del Instituto Nacional de Migración, para efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias, y
- XII.** Atender, resolver y coordinar las peticiones formuladas por autoridades internacionales o extranjeras en materia de control y verificación, así como de ingreso de extranjeros a territorio nacional. (DOF,2013)

En el área de nuestro objeto de estudio, que es la delegación federal en el Estado de México y lo relacionado a Regulación Migratoria, tenemos que bastantes de las atribuciones que tiene la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio son aplicables para el ámbito de nuestra incumbencia que es el federal.

Es a partir de aquí que en nuestro próximo capítulo empezaremos con una investigación acerca de una modernización administrativa precisamente en esta área, en distintos puntos de los que se encarga esta dirección general.

### **Capítulo 3. Propuesta de modernización para el área de regulación migratoria de la Delegación Federal en el Estado de México del Instituto Nacional de Migración.**

#### **3.1 Actividades de la Delegación Federal del INM en el Estado de México; Área de Regulación Migratoria**

Iniciando con éste tercer capítulo del trabajo de investigación, es necesario comenzar con la descripción de las actividades que se realizan en el área de nuestro objeto de estudio, y ésta es Regulación Migratoria.

En un primer punto y probablemente una de las actividades más importantes es la atención a los usuarios del INM. Aquí se lleva a cabo lo que es brindar información a toda aquella persona que lo requiera para realizar cualquier trámite migratorio.

Para esto, los Agentes Federales de Migración se valen de la Intranet que es "... una red de ordenadores privados que utiliza tecnología Internet para compartir dentro de una organización parte de sus sistemas de información y sistemas operacionales. El término intranet se utiliza en oposición a Internet, una red entre organizaciones, haciendo referencia por contra a una red comprendida en el ámbito de una organización como SVA." (WIKIPEDIA, 2013).

Es a través de ésta red cuando cualquier usuario del INM solicita información de un trámite, se le brinda a través de una impresión de esa información y la explicación detallada de los requisitos que son señalados.

Un segundo punto en las actividades del área de Regulación Migratoria es el ingreso de solicitudes por parte de los usuarios para obtener una condición de estancia de residente temporal o residente permanente, renovar su condición actual, cambiar de condición migratoria, regularizar su situación migratoria, obtener permiso para trabajar, obtener constancia de inscripción de empleador para que personas físicas o morales puedan contratar extranjeros, la actualización

de ésta constancia, solicitar permisos de salida y regreso para aquellos extranjeros que tienen un trámite en proceso, solicitar visas de trabajo, de unidad familiar o por razones humanitarias.

La tercera actividad es el seguimiento de los trámites ingresados para saber el estatus que guardan. Esto se logra a través de un Número Único de Trámite (NUT), que al teclearlo en el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM, que es el sistema utilizado para el área de regulación migratoria), automáticamente despliega toda la información registrada desde un inicio y nos da el estatus actual del trámite.

Otra de estas actividades es la notificación de los trámites migratorios, esto se da después de un cierto periodo de tiempo, cuando la solicitud por parte del usuario ha causado estado, es decir se ha iniciado con el proceso del dictamen. Este tipo de notificaciones pueden ser por diversas causas: el trámite se encuentra resuelto (positivamente o negativamente), existe alguna sanción económica hacia el extranjero, esto comúnmente se da cuando hay de por medio alguna regularización de situación migratoria, aquí se establece una cantidad a pagar por los días en que la persona extranjera permaneció en territorio nacional de manera irregular, otra notificación es la prevención que se les aplica a los usuarios cuando no están cumpliendo con todos los requisitos, y se les solicita a través de un escrito para que subsanen con lo requerido por la autoridad migratoria en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Cuando el dictamen de los trámites migratorios ha concluido, el paso siguiente es la entrega de la resolución al usuario; cuando esta es positiva y se deriva de una condición de estancia, lo que prosigue es la impresión de un formato básico, para que el extranjero tome huellas digitales y se le pueda dar su documento migratorio que avale su condición de estancia en México.

Hay ocasiones que la resolución simplemente se reduce a la entrega de un oficio señalando los cambios de domicilio, trabajo, nacionalidad y estado civil.

Finalmente cuando un trámite resultó improcedente, se tiene que realizar la notificación de la negativa o el trámite de desecho de éste mismo (ocurre cuando no cumplió con la prevención o sanción señalada dentro del plazo que otorga la ley), y la caducidad del trámite (cuando en más de tres meses el usuario no se presenta a recoger la notificación generada para su trámite).

### **3.2 Composición de la Delegación Federal del INM en el Estado de México**

La delegación federal del INM en el Estado de México, está compuesta por las subdirecciones de regulación migratoria, y control y verificación migratoria, delegaciones locales, jefaturas de departamento, y la subdelegación local del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca.

En primer plano, tenemos a las subdirecciones de regulación migratoria, y control y verificación migratoria. Estas subdirecciones están en constante comunicación con las direcciones generales que llevan el mismo nombre, y que están ubicadas en oficinas centrales en el Distrito Federal.

En el caso de la subdirección de regulación migratoria, ésta comprende las delegaciones locales de migración en cuanto a los trámites migratorios. Depende de esta subdirección el funcionamiento adecuado de éstos. dentro de las funciones de esta subdirección se encuentran las siguientes:

- I. Resolver las solicitudes de trámite de internación de extranjeros en las condiciones de estancia de Visitante Regional y de Visitante Trabajador Fronterizo;
- II. Resolver las solicitudes de trámite de cambio de condición de estancia a residente temporal;
- III. Resolver las solicitudes de canje, reposición y renovación del documento migratorio;



- IV.** Resolver las solicitudes de trámite de regularización de situación migratoria por unidad familiar;
- V.** Resolver las solicitudes de trámite de regularización de situación migratoria por tener documento vencido o realizar actividades no autorizadas;
- VI.** Expedir los documentos migratorios para que las personas extranjeras acrediten su condición de estancia;
- VII.** Resolver las solicitudes de trámite para obtener permiso para trabajar;
- VIII.** Resolver las solicitudes de trámite para obtener permiso de salida y regreso;
- IX.** Resolver la cancelación de la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente;
- X.** Citar a personas mexicanas y extranjeras y desahogar sus comparecencias;
- XI.** Emitir la constancia de inscripción del empleador y sus actualizaciones;
- XII.** Imponer y notificar las sanciones administrativas previstas en la Ley de Migración y su Reglamento;
- XIII.** Expedir copias certificadas de las promociones y documentos que se hayan presentado en el procedimiento administrativo y de las resoluciones que recaigan a éste;
- XIV.** Ordenar y controlar el archivo migratorio de la Subdirección a su cargo;
- XV.** Recibir las notificaciones de cambio de estado civil, de nacionalidad, de domicilio o lugar de trabajo, y
- XVI.** Rendir los informes solicitados por las autoridades administrativas y judiciales.” (DOF, 2012).

- En segundo punto tenemos las delegaciones locales de Toluca, Tlalnepantla y Chalco. Cada una se divide por los municipios del Estado de México, de ésta manera se brinda una atención a los usuarios del INM dependiendo su domicilio.

Así tenemos que la delegación local de Toluca alberga los siguientes municipios:

Acambay, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Capulhuac, Chapa de Mota, Chapultepec, Coatepec Harinas, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilán, Oztoloapan, Oztolotepec, Polotitlán, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Tecaxtitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Timilpan, Tlatlaya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xonacatlán, Xalatlaco, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec, Zumpahuacán,

Para la delegación de Chalco, los usuarios del INM que vivan en los siguientes municipios se ubican dentro de ésta delegación: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Chalco, Chicoloapan de Juárez, Chimalhuacán, Cocotitlán, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Netzahualcóyotl, Otumba, Ozumba, Papalotla, Temamatla, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Texcoco, Tlalmanalco, Valle de Chalco Solidaridad.

Finalmente, cabe mencionar que la delegación de Tlalnepantla es la más grande en cuanto al número de usuarios atendidos, ya que es en los municipios siguientes dónde se ubican más personas que requieren del servicio del INM: (aunque no quiere decir esto que sea la delegación local con más municipios dentro de su zona territorial.)

Acolman, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Axapusco, Chiautla, Chiconcuac, Coacalco, Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyoxotla, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, San Martín de las Pirámides,

Tecámac, Temascalapa, Teleoyucan, Tepetzotlán, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tonatitla, Tultepec, Tultitlán, y Zumpango.

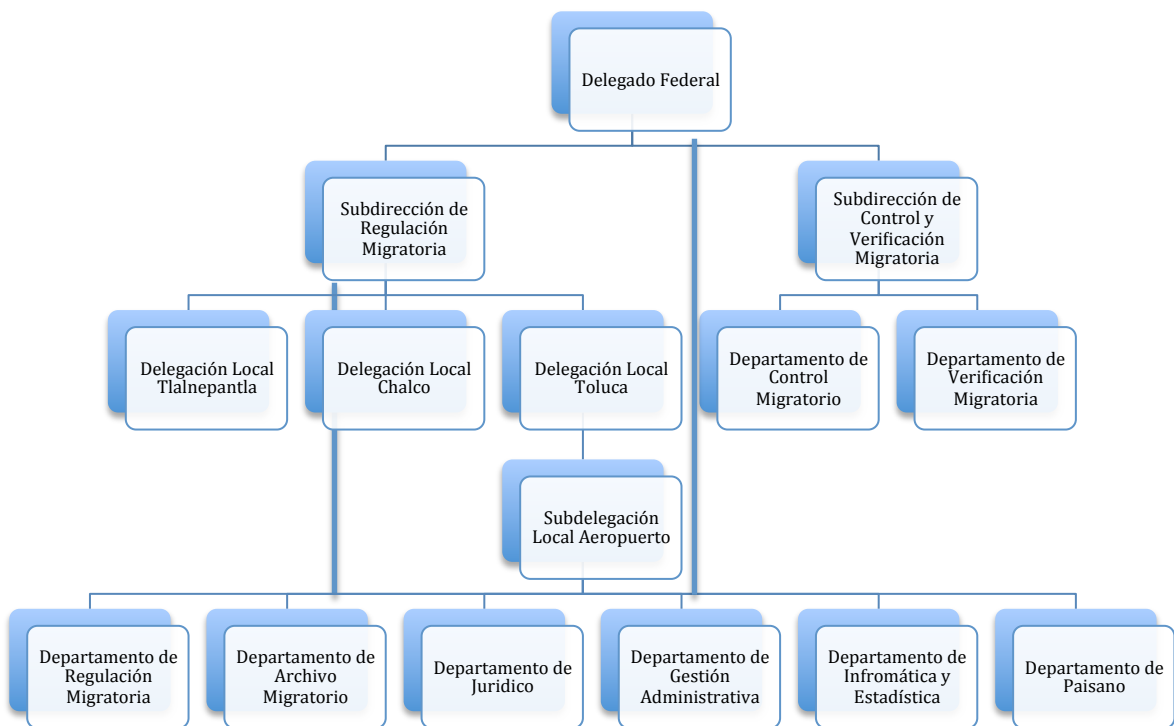
Es importante mencionar algunos aspectos de la delegación local de Tlalnepantla. Se considera como la delegación con más trámites por dictaminar, pues cifras emitidas por la delegación federal nos dicen que es de los municipios antes mencionados donde se registran más solicitudes de trámites migratorios.

Es por esto, que a partir del día 23 de septiembre de 2013, se abrieron las propias instalaciones de ésta delegación, ya que anteriormente compartían oficinas con la delegación federal, la de Toluca, y la de Chalco. Aunque cabe mencionar que la delegación local de Chalco no cuenta con instalaciones propias, es por esto que ésta última y Tlalnepantla se encuentran ubicadas en el mismo lugar, que es en el municipio de Tlalnepantla. Posteriormente, se abordará con más precisión todo lo que tiene que ver con la apertura de esta delegación.

Siguiendo la línea de la composición de la delegación federal, nos encontramos con los distintos departamentos que hay en ella, y éstos son:

- Departamento de Regulación Migratoria
- Departamento de Archivo Migratorio
- Departamento de Control Migratorio
- Departamento de Verificación Migratoria
- Departamento del Jurídico
- Departamento de Informática y Estadística
- Departamento de Gestión Administrativa
- Departamento de Paisano

De tal manera que la estructura interna de la delegación federal del INM en el Estado de México, se encuentra de la siguiente manera:



Elaboración propia a partir de la información con la que se cuenta en la Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración en el Estado de México.

### **3.3 Estadísticas de Servidores Públicos de la Delegación Federal del INM en el Estado de México.**

La delegación federal del INM está compuesta por 62 servidores públicos, (hasta diciembre de 2013) de los cuáles 18 están adscritos a la Delegación local de Tlalnepantla, que a la vez brindan su servicio a la delegación local de Chalco; 12 empleados en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca, y 32 servidores en la delegación local de Toluca.

De estas cifras, 19 laboran dentro del área de Regulación Migratoria, hay que recordar que aquí se contemplan las delegaciones locales y la subdirección de regulación migratoria. Hacemos hincapié en ésta área por ser la de nuestro interés para nuestra investigación.

En la subdirección de Regulación Migratoria, se encuentra un mando medio con el puesto de subdirector, y dos agentes federales de migración. En la delegación local de Toluca, hay una delegada local, y dos agentes federales de migración.

En la delegación local de Chalco, se encuentra un delegado local y seis dictaminadores. La delegación local de Tlalnepantla, cuenta con un delegado local, el jefe de departamento de regulación migratoria y cinco dictaminadores.

Es importante mantener presentes estas cifras de los servidores públicos del INM en el Estado de México, porque más adelante tendrán un efecto en el diagnóstico que se brindará.

### **3.4 Proceso para ingresar al INM**

El proceso para concursar por una plaza federal dentro de esta institución es el siguiente:

- Apertura de la convocatoria para nuevo ingreso
- Presentar currículum vitae en la delegación federal a la que se desea ingresar; o bien mandarlo a la dirección electrónica que el Instituto ofrece a todos los aspirantes
- Para el inicio del reclutamiento, es necesario entregar documentación en el departamento administrativo, con el fin de programar la evaluación técnica , que es la primera parte del proceso de reclutamiento.
- Una vez que la evaluación técnica fue aprobada, se procede a recabar más documentación para ser enviada al Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC). En este lugar se realizan las pruebas necesarias para saber si la persona es apta para ocupar un puesto en el Instituto. Estas pruebas consisten en: polígrafo, examen toxicológico, médico, psicológico, y psicométrico)
- Finalmente, si se aprobaron las evaluaciones del CECC, hay que iniciar con la etapa de la contratación, esto se hace directamente en la delegación o en el lugar de ingreso para el Instituto. Cabe mencionar que hay ocasiones en las que se da un interinato de los servidores públicos dadas las circunstancias de cada delegación, éste interinato puede ser hasta de cinco meses, si es que los resultados del CECC no están listos.

### **3.5 Diagnóstico actual del área de regulación migratoria en la Delegación Federal en el Estado de México**

Anteriormente se plantearon algunas de las actividades que se realizan en el área de regulación migratoria, para este punto del trabajo de investigación, señalaremos cada una de éstas, brindando un diagnóstico que nos sirva para realizar propuestas para una modernización administrativa , o saber si ha habido ya antecedente de esto y como ha sido su aplicación y sobre todo sus beneficios que ha traído a partir de la implementación de ciertas mejoras.

Como inicio de nuestro diagnóstico, es necesario empezar a describir las instalaciones físicas de la delegación en las que se brinda el servicio a los

usuarios del INM en el Estado de México, ya que de esto también parte la atención que reciben las personas que tienen algún trámite en éstas oficinas.

La ubicación geográfica de la Delegación Federal del INM en el Estado de México es en Pino Suárez 304 Sur, Colonia 5 de Mayo, Toluca, Estado de México. C.P. 50090, con un horario de atención de lunes a viernes de 09:00 a 13:00 hrs.

Físicamente es un edificio de dos plantas; en la planta baja se encuentra el área de archivo migratorio, control y verificación migratoria, y el almacén general de la delegación. En ese mismo piso es donde se ofrece la atención a los usuarios en una barra que cuenta con cuatro espacios para cada agente federal o dictaminador. Hay una sala de espera con espacio para dieciséis personas que esperan sentados a ser llamados por turno. Las demás personas deben esperar afuera del edificio hasta que se desocupe la sala, para esto hay una carpa con sillas situada a lado de un estacionamiento para que ahí permanezcan hasta ser llamados por los dictaminadores.

En la planta alta del edificio, se sitúa la subdirección de regulación migratoria, el departamento de gestión administrativa, delegación local de Toluca, departamento de Paisano, departamento del Jurídico, departamento de Informática y estadística, y la oficina del delegado federal. Cabe mencionar que ahí mismo se encuentran los dictaminadores o agentes federales que resuelven las solicitudes de trámites.

En agosto de 2013, cuando hubo periodo de contrataciones por parte de la delegación federal, en el área de regulación migratoria se reclutaron catorce nuevos dictaminadores, para lo cual no se contaba con los suficientes espacios para cada uno de ellos, para lo cual se tuvieron que improvisar lugares para que pudieran desarrollar sus actividades. Un ejemplo de esta improvisación fue que en un área destinada para siete personas, llegó a duplicarse este número, teniendo como resultado la incomodidad para desempeñar las tareas que se tenían asignadas a cada agente federal de migración.

Cada uno de los departamentos cuenta con un espacio bastante reducido que en ocasiones limita el trabajo de cada área por la dificultad del espacio.

En esta misma línea nos encontramos con el equipo de trabajo que se cuenta en la delegación federal. A decir de esto hay que mencionar la cantidad de equipos con los que actualmente se trabaja en la delegación; por ejemplo solo hay dos fotocopiadoras para toda plantilla que hay en la delegación federal, es decir para treinta y dos empleados. De esta manera resulta muy complicado realizar las tareas que cada uno tiene asignadas cuando hay que hacer uso de este equipo. Un ejemplo es cuando se imprimen los documentos migratorios de los usuarios, sucede que hay ocasiones en las que tienes que esperar más de veinte minutos para mandar una impresión, o cuando estás a punto de imprimir, otra persona hace lo mismo y como resultado está la pérdida del documento, teniendo que generar uno nuevo.

Otra situación de la misma índole que se describió en el párrafo anterior es la del equipo de cómputo, cabe resaltar aquí que resulta insuficiente para todos los servidores públicos de la delegación federal, aparte de esto, con los que actualmente se cuentan carecen de una tecnología más avanzada y con daños que van retrasando de alguna manera el trabajo por realizar.

Un siguiente aspecto es el del mobiliario de la oficina, en este punto son varias las situaciones que hay que destacar, desde los escritorios para trabajar, hasta el archivero destinado para los expedientes.

El estado físico y cantidad del mobiliario deja mucho que desear para el desempeño de las actividades establecidas, algunos ejemplos son los escritorios, ya que normalmente estos muebles están destinados para el trabajo de una sola persona, pero dada la situación que se mencionó anteriormente del número de servidores públicos de nuevo ingreso, estos escritorios se tuvieron que adecuar



hasta para tres personas, teniendo como resultado el extravío temporal de documentos migratorios ya que se confundían de responsable.

Aunque parezca mínimo, la siguiente parte del mobiliario es fundamental para sentirte cómodo a la hora del trabajo, se trata de las sillas. En un trabajo de más de ocho horas que la mayoría de ellas se tienen que pasar sentado, es indispensable que por lo menos éstas brinden el confort necesario para poder realizar el trabajo que se tiene. Aquí en este caso la delegación no cuenta con las correctas sillas para los servidores públicos; la situación de éstas se encuentra en mal estado, dañadas, inservibles y también con la problemática de la falta de más sillas.

El ejemplo de esto es en el área de atención al público, ya que hay una barra en donde se atiende a las personas, pero ésta es grande, de tal forma que las sillas que se encuentran ahí, dificulta la interacción con el usuario, ya que no son del tamaño correcto para ese tipo de altura con la que cuenta la barra de atención.

Otro punto dentro de este diagnóstico es el de la profesionalización de los servidores públicos. Aquí cabe resaltar la falta de alguna instrucción o capacitación por parte del Instituto Nacional de Migración para aquellas personas que se unen a sus filas.

Esta falta de capacitación se ve reflejada en el trabajo que desempeñan los servidores públicos, ya que al no contar con el conocimiento previo para realizar las actividades que les fueron encomendadas vienen muchos errores y equivocaciones continuas.

Esto es por una parte, el otro lado de la profesionalización es la que se refiere al perfil, estudios, experiencia de los servidores públicos, capacitación, formación, permanencia, desarrollo, promoción, etc.

Dentro de esta profesionalización podemos señalar que el Instituto Nacional de Migración sigue las fases de ingreso y permanencia en el Instituto, esto a través de los exámenes de control y confianza que son aplicados a todas aquellas personas que desean formar parte de este instituto; y también se aplican estas pruebas cada dos años para la permanencia de los servidores públicos.

Lejos de todo lo escrito en el párrafo anterior, nos tenemos que enfocar en los elementos que hacen falta para que realmente se pueda decir que existe una profesionalización en la rama migratoria. Por ejemplo, para el ingreso a esta rama, no es necesario acreditar un nivel mínimo de estudios, lo que da la posibilidad de que cualquier persona pueda aspirar a una plaza en este instituto sin la necesidad de tener algún conocimiento específico; la promoción para ocupar nuevos puestos depende del apoyo que tengas por parte del delegado federal en turno, ya que es él el que decide si puedes concursar por la plaza vacante, además de realizar exámenes de control y confianza, pero analizando esta parte, realmente se necesita ir más allá de estos exámenes ya que solo están dirigidos para medir el nivel de confianza y honradez , y certificarte como servidor público del INM; aparte de esto es elemental que se realicen pruebas de conocimiento ya que para ocupar nuevas plazas se necesita de una vasta experiencia dependiendo cada puesto.

Otra cuestión aunada a lo anterior, es que actualmente no se recibe ningún curso de capacitación para mejorar el servicio migratorio, además de esto no se cuenta con el suficiente apoyo por parte de las autoridades superiores para tratar de establecer cursos o programas basados en las cuestiones migratorias con las que se trata día a día. También es importante mencionar que existe cierta apatía por parte de servidores públicos para gestionar cursos o capacitaciones, ya que si varios servidores exigieran la implementación de éstos, posiblemente se podría brindar alguno de ellos.

Dentro de la ley de migración, se establece el proceso de certificación para los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, para su ingreso,

permanencia y promoción (artículo 23). “En términos del artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servidores públicos del Instituto están obligados a someterse al proceso de certificación que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, en los términos del Reglamento.

La certificación es requisito indispensable de ingreso, permanencia y promoción. Para efectos de la certificación, el Instituto, contará con un Centro de Evaluación acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Centro de Evaluación se integrará con el personal de las áreas técnicas y administrativas necesario para el cumplimiento de sus atribuciones. (CDIPUTADOSEDOMEX, 2013).

Para poder brindar algún servicio al usuario es necesario contar con algún tipo de conocimiento previo, esto para desempeñar las actividades señaladas conforme a la ley y a los lineamientos de migración. Es importante mencionar todo esto ya que en el área de Regulación migratoria los servidores públicos de nuevo ingreso no reciben alguna capacitación previa o acercamiento a sus funciones, hasta que hayan aprobado los exámenes de control y confianza, pero mientras no den a conocer los resultados, los agentes federales de migración van aprendiendo día a día, valiéndose del apoyo de más compañeros que llevan más tiempo laborando.

Finalmente cabe decir que el pasado 7 de junio de 2013 la Secretaría de Gobernación dio a conocer el decreto que hace obligatorio el Servicio Profesional de Carrera Migratoria. “El documento indica que se adiciona una fracción XXVII al Artículo 3 (Ley de Migración), que dice "Servicio Profesional de Carrera Migratoria:

al mecanismo que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos con cargos de confianza del Instituto Nacional de Migración" .

También se reforma el Artículo 25, que señala que los servidores públicos del INM "para su ingreso, desarrollo y permanencia deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria y derechos humanos". (el universal, 2013).

Aunque ya exista una iniciativa de un servicio profesional de carrera, es menester mencionar que nada de lo antes dicho se ésta llevando a cabo, y que aun ya existiendo un decreto de la carrera profesional migratoria, no se ha hecho nada por cumplirse, teniendo como resultado la no profesionalización del servidor público.

Otro tema dentro de este diagnóstico, es el de los diferentes trámites migratorios del área de regulación, aquí es todo lo relacionado con el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM).

Iniciando con esto, hay que resaltar que existen diversos trámites que se podrían simplificar desde el arribo de los extranjero al territorio nacional, como ejemplo nos encontramos con los estudiantes que son considerados residentes temporales, a ellos se le expide desde sus países de origen una visa de estudio, desde el primer día de entrada a México cuentan con treinta días naturales para hacer un canje de visa por una tarjeta de residente temporal estudiante.

Aquí es necesario resaltar que la demanda de estudiantes en el Estado de México se puede considerar como mediana, pero para la delegación federal del INM implica más trámites por resolver, a la vez el proceso de expedición del documento migratorio se prolonga por más de 30 días, y en ocasiones los estudiantes se ven involucrados en situaciones molestas porque la escuela les

exige demostrar su legal estancia en el país, además de esto para sus actividades personales se ven en contratiempo, como para abrir una cuenta bancaria.

Con la introducción de un sistema que permita documentar a los estudiantes en los puntos de internación, se reducirían los trámites en las delegaciones federales del INM. Posteriormente en el próximo apartado se abordará específicamente este tema de los trámites migratorios de los estudiantes.

Al inicio de este capítulo se dieron a conocer las actividades del área de regulación migratoria del INM en el Estado de México, como parte inicial teníamos el ingreso de trámites migratorios, el cual está marcado por la saturación de gente que desea iniciar un expediente, o continuarlo; para dar atención a esto el personal con el que se cuenta no es suficiente, no hay espacio disponible para acaparar a las personas de una manera más fluida y así poder despachar todos los asuntos de esta índole.

Otro punto de las actividades es el relacionado a la resolución de los trámites que se ingresan, aquí es conveniente mencionar que debido al número tan reducido de dictaminadores que resuelven tramites, el avance en la entrega de los documentos migratorios se ve afectado por dichas razones, ya que los servidores públicos que atienden a los usuarios, son los mismos que resuelven los expedientes de las personas, es por esto que hay rezago de trámites en el área de regulación migratoria.

Considerando que el horario de atención al público es de 09:00 a 13:00 pm o a veces se prolonga dependiendo la cantidad de personas, solo al dictaminador le restan tres horas para poder resolver las solicitudes de estancia. De esta manera es más complicado cumplir con una cuota de trámites resueltos por día, ya que el tiempo para esto se reduce drásticamente por la atención al público.

Un aspecto importante con lo que los agentes federales de migración deberían contar es con un segundo idioma, al menos los que prestan su servicio en el área

de atención al público; ya que resulta complicado no poder brindarles un servicio claro a los usuarios que no hablan el idioma Español.

El idioma inglés debería ser un requisito para trabajar en el área de atención al público.

A partir de noviembre de 2012, entró en operación el nuevo Reglamento de la Ley de Migración, lo cual permitió que se empezará a aplicar todo lo establecido en la Ley de Migración, es por esto que es necesario que existan más jefes de departamento, en este caso por cada trámite que se realiza en el área de regulación migratoria.

La situación actual es que dentro de ésta área y por todos los trámites migratorios, existe un solo jefe de departamento, dejando una gran responsabilidad a este último, además de detener el flujo de trámites y hacer más robusto el tema burocrático.

Una mejora a esta situación es la apertura de más departamentos, que van a permitir la resolución de trámites específicos y de esta manera especializarse en cada punto que se maneja dentro del área de regulación migratoria.

Para poder resolver trámites migratorios, algunas ocasiones es necesario hacer uso de otros sistemas migratorios, como lo es el Sistema Integral de Operaciones Migratorias (SIOM), en dónde se puede consultar información de las internaciones de extranjeros a México, saber cuándo salieron del país y cuando regresaron; todos estos datos para poder corroborar la legal estancia de los extranjeros en el país, a fin de poderles otorgar su residencia temporal o permanente.

La realidad de esto, es que el área de Regulación migratoria es ajena a este sistema, motivo por el cual algunas ocasiones resulta difícil corroborar información que es importante para poder resolver los trámites, dando como resultado el retardo en la entrega de las resoluciones. Los agentes federales de migración

deben de tener el acceso a este sistema y a otros más, para así estar en posibilidades de emitir una resolución dentro del tiempo establecido que marca la ley que es de veinte días.

Algo característico de las dependencias de gobierno es que cuando brindan un servicio a las personas, la mejor manera de hacerlo es a través de citas para tener un mayor orden en todo los aspectos. Hablando del Instituto Nacional de Migración, es muy difícil adquirir este sistema por la diversidad de trámites a realizar, además porque los usuarios deben de acudir a las oficinas en una fecha determinada para seguir manteniendo su estatus de legal estancia; es por esto que la única manera de tener un control, es a través de un mecanismo como turnos o fichas que permita una atención organizada y eficiente al público.

Actualmente el modo de trabajo para mantener el orden en ventanilla es la elaboración de fichas que se entregan manualmente a las personas, siendo esto en ocasiones un problema porque se presta a la desorganización y pérdida de tiempo al estar realizando las fichas cada vez que se terminan; para esto es muy buena opción introducir otro sistema que permita tener una organización que realmente sea efectiva, ya que el actual no está presentando beneficios, además de ser un método muy antiguo.

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los últimos pasos para acreditar una condición de estancia legal en México es la toma de huellas dactilares para todos los extranjeros que sus trámites fueron resueltos positivamente. Una vez concluido dicho trámite simplemente el extranjero debe de esperar la entrega de su tarjeta migratoria, ya que la información de la resolución es escaneada e introducida al SETRAM para que se envíe a Talleres Gráficos de México y ahí se elabore su documento migratorio.

De esta manera se hace regresar al interesado quince días después de haber tomado huellas a buscar su documento migratorio, para de esta forma dar por

concluido el trámite migratorio. Esto ocasiona que se atienda a la misma persona al menos tres veces en tres semanas, siendo demasiado el tiempo invertido en un usuario. Es por esto, que se tiene que buscar otro mecanismo que permita reducir el tiempo de entrega de los documentos migratorios y evitarle al extranjero una visita demás a las oficinas de migración.

Derivado de nuestro punto 3.5, podemos hacer referencias a las debilidades y amenazas dentro de un análisis FODA del Diagnóstico actual del área de regulación migratoria en la Delegación Federal en el Estado de México.

Iniciando con las debilidades de nuestra área de estudio, se enlistan las siguientes:

- No hay planeación acerca de los diseños de los programas para los diferentes cursos que deben ser impartidos a todos los servidores públicos.
- Apatía de los servidores públicos para asistir a los diferentes cursos
- Falta de disponibilidad de los mandos superiores para que los servidores públicos acudan a los diferentes cursos y/o eventos relacionados a su trabajo.
- Problemas de actualización tecnológica para desempeñar un mejor trabajo.
- Personal y equipo insuficiente
- Infraestructura inadecuada para brindar el servicio a los usuarios

En el caso de las amenazas en las que se ve involucrada el área de regulación migratoria son las siguientes:

- La propia Ley de Migración que en razón del artículo 128 dice que todo trámite migratorio no debe demorar más de 20 días a partir del ingreso de las solicitudes. Esto propicia que no se cumpla con lo establecido en la Ley y además puede tener consecuencias como alguna demanda para el INM.
- Falta de disciplina por parte del INM para cumplir en los tiempos y términos de la normatividad vigente



- Demasiada burocracia para los trámites migratorios, que pueden ser simplificados con mecanismos tecnológicos y con el apoyo de la SEGOB
- Falta de comunicación al interior del área de regulación migratoria
- La formulación de distintos criterios por parte de servidores públicos, mandos medios y superiores para la emisión de las resoluciones finales de los trámites migratorios.

En el siguiente punto daremos a conocer la propuesta de modernización y mejoramiento para todo lo descrito en este apartado, a fin de concretar el objetivo de esta investigación.

### **3.6 Propuesta de modernización para el área de regulación migratoria de la Delegación Federal en el Estado de México del Instituto Nacional de Migración.**

Una vez diagnosticada la situación actual del área de regulación migratoria de la Delegación Federal en el Estado de México, comenzaremos con nuestra propuesta de modernización administrativa que pretende mejorar el funcionamiento de esta área, y por ende hacer más eficiente el servicio que brinda a sus usuarios.

En primer instancia nos encontramos con la ya apertura de una nueva delegación local de migración, se trata de Tlalnepantla. Esto ha permitido la desconcentración de trámites migratorios de la Delegación Federal, lo cual al mismo tiempo ha influido en una mejor atención a los usuarios ya que el espacio en donde se ubica la delegación federal es bastante reducido para poder atenderlos, de esta manera se ha vuelto un poco más eficaz la recepción del público porque ahora ya se cuenta con dos espacios de atención dependiendo el domicilio del usuario.

En este sentido a habido un avance en la desconcentración de trámites y sobre todo en la atención a los usuarios, ya que gran parte de los que hacen uso del

Instituto provienen del Valle de México, y al encontrarse una delegación más cercana a su domicilio les permite ahorrarse tiempo y dinero, mientras tanto a la delegación federal le brinda la oportunidad de desahogar expedientes.

Con lo descrito en el párrafo anterior, no hay que dar por hecho que en las otras delegaciones locales y en la delegación federal si se da una respuesta pronta a las distintas solicitudes emitidas por los usuarios del INM, ya que con esta nueva delegación local que cuenta con su propio espacio físico no es suficiente para todas las personas que requieren del servicio del área de regulación migratoria en el Estado de México. Pero de alguna manera si se ha logrado disminuir el trabajo en la delegación federal.

Hasta este punto sería necesario que cada delegación contara con su propio inmueble para así cumplir cabalmente con la consigna que cada delegación tiene, en este caso Chalco dar la atención necesaria a los municipios que tiene bajo su representación territorial; la delegación local de Toluca debe de estar situada en otro lugar que no sea el mismo que el de la delegación federal. Así realmente se estaría respetando y cumpliendo con lo estipulado para cada delegación en términos territoriales y por ende en la atención a los usuarios.

En resumen, hay que mencionar que aunque haya una delegación federal y tres delegaciones locales para la atención a los usuarios del área de regulación migratoria, en realidad solo hay dos espacios físicos para las distintas delegaciones de migración que existen en el Estado de México. Motivo que causa el atraso a las respuestas que necesitan ser emitidas por el INM en un plazo no mayor a veinte días tal y como lo señala la Ley de Migración en su artículo 128.

La manera en la que se encuentran territorialmente establecidas las delegaciones de migración en el Estado de México es la siguiente:

| <b>Delegación</b>                                | <b>Lugar</b> |
|--|--------------|
| <b>Delegación Federal en el Estado de México</b> | Toluca       |
| <b>Delegación Local de Toluca</b>                | Toluca       |
| <b>Delegación Local Tlalnepantla</b>             | Tlalnepantla |
| <b>Delegación Local Chalco</b>                   | Tlalnepantla |

Elaboración propia

Una propuesta que considero es necesaria para el buen funcionamiento en general de la delegación federal del INM en el Estado de México es realizar una reestructuración en los manuales de organización, ya que como se puede apreciar en el organigrama interno de ésta misma, hay departamentos que dependen directamente de la delegación federal, dejando desprotegidas a las delegaciones locales, al no contar con departamentos propios, solo con enlaces como el administrativo y el jurídico. Cada delegación local debe contar con sus propios departamentos para así cumplir cabalmente con todos las facultades delegadas que tienen bajo su amparo.

Pasando a otro tipo de propuestas, nos enfocamos ahora en las instalaciones físicas de la delegación federal. Aquí es necesario ampliarlas o encontrar un nuevo inmueble dada la gran demanda de usuarios que existe. Por otro lado y no menos importante es la cantidad de servidores públicos que laboran en esa delegación. Al ser un espacio reducido, provoca que no haya el suficiente espacio para desempeñar las actividades encomendadas a cada área y/o departamento que conforma a la delegación federal. Es por esto que para dar una respuesta a las tareas encomendadas a cada servidor público es importante contar con una infraestructura adecuada.

Una propuesta de oficina acorde a las actividades que se realizan en la delegación federal, sería que cada área y /o departamento, y servidor público contara con su propio espacio para desarrollar el trabajo; además dichas oficinas deben de

presentar el mobiliario correcto, las herramientas necesarias que exigen las diferentes tareas como equipo de cómputo, accesorios para la atención al público, y demás material.

Otra cuestión aquí, es el área destinada al público; como ya se mencionó anteriormente, el espacio con el que se cuenta actualmente está habilitado para dieciséis personas adentro del edificio. En este caso las instalaciones deben ofrecer más espacio para que los usuarios ya no permanezcan afuera esperando su turno, es lógico que algunas ocasiones se puede superar el número de espacios disponibles, pero con esta mejora, sería mucho menos las personas que esperarían en la parte anexa de la delegación que es una carpa con sillas.

Otro punto a mejorar y a modernizar es la de los equipos que los servidores públicos utilizan, como por ejemplo, el de cómputo. Bien se sabe que para poder brindar un buen servicio, es necesario contar con buenas herramientas de trabajo, en este caso, las computadoras deben de cambiarse por algunas más recientes que permitan el uso de nuevos programas que en algunas ocasiones no son compatibles por la tecnología de estos equipos.

Pero la introducción de nuevo equipo no va a solucionar los problemas que algunas veces se llegan a tener de manera inesperada, es por esto que debe de haber un constante mantenimiento de estas herramientas para que la solución no siempre sea reemplazar los equipos por otros más recientes, porque con un adecuado mantenimiento se puede evitar este tipo de situaciones. Entonces un punto a mejorar aquí es la compra de equipos nuevos de cómputo y una atención a estos siempre que sea requerida.

En el diagnóstico se hablaba de que hay equipos que son utilizados por la mayoría de los que trabajan en la delegación federal, tal es el caso de las impresoras y fotocopadoras. Solo se cuentan con dos de estas para el total de treinta y dos servidores públicos que hay allí. Una propuesta es que al menos cada

departamento cuente con su propio multifuncional, lo cual reduciría el tiempo de espera para utilizarlos, además de los conflictos internos que se generan porque todos quieren hacer uso de estos aparatos al mismo tiempo.

Dejando atrás todo lo relacionado al mobiliario y a las instalaciones físicas de la delegación, pasamos a otro tema que es fundamental para el desarrollo adecuado del área de regulación migratoria, y es el de la profesionalización de los servidores públicos que laboran allí. Una modernización administrativa puede tratarse de hacer cambios estructurales que van a favorecer el desarrollo de ciertas actividades evitando caer en una burocracia viciada, además de darle otro sentido al trabajo realizado.

En este caso, dentro de este punto se propone una modernización en los servidores públicos, esto a través de una profesionalización. La situación actual de los servidores públicos de la delegación federal en términos de alguna profesionalización deja mucho que desear, ya que nos encontramos con casos en los cuales hay personas con un nivel educativo bajo que cuentan con la secundaria o la preparatoria, y que se encuentran ocupando puestos que requieren de alguna especialización.

En este sentido, una propuesta de profesionalización es muy adecuada para un mejor funcionamiento del área de regulación migratoria.

El primer paso es pedir un nivel educativo mayor al de bachillerato, es decir con una licenciatura concluida y con algún enfoque en ciencias sociales, como Ciencia Política, Administración Pública, Derecho, Administración, etc. De esta manera el aspirante se verá en la necesidad de acreditar estudios en alguna de esta área.

Esto es necesario porque dentro del área migratoria existen términos y conceptos que son muy a fines a las ya mencionadas carreras universitarias, además de que se necesita tener una capacidad de análisis bastante amplia para la toma de decisiones, y para la interpretación y aplicación de la ley de migración y su

respectivo reglamento. Esto no es algo que se aprenda de manera instantánea, sino que forma parte de un proceso de estudios y formación educativa.

Un segundo paso para una profesionalización es el de contar con algún conocimiento en materia migratoria, esto se podría dar a través de algún curso previo antes de iniciar labores en migración, con el fin de no llegar sin noción alguna de lo que se trata el trabajo.

Sería indispensable que para acceder a un puesto en la rama migratoria, se apliquen exámenes de conocimiento, ya que solo existen pruebas de control y confianza que son aplicados para el ingreso al Instituto, la permanencia y la promoción. Aunque estos exámenes son de gran utilidad, también es necesario demostrar que se cuenta con el conocimiento adecuado para aspirar a una plaza. También dentro de una propuesta de profesionalización, estaría la posibilidad de ascender a mejores puestos por el desempeño demostrado en el trabajo, y no por tener una relación con el jefe superior, sino que se tomara en cuenta las aptitudes con las que se ha venido desarrollando el trabajo.

Otro punto dentro de esta profesionalización es estar en constante actualización de los temas que son trascendentales para el desarrollo de las actividades que conlleva estar en migración; por ejemplo cursos acerca de la ley de migración, en cuanto a situaciones que no están establecidas en la ley, cursos de derechos humanos, cursos sobre trata de personas, de psicología, etc.

Cabe mencionar, que existen cursos de esta índole pero son de manera limitada, solo para cierto tipo de servidores públicos, para ciertas áreas, y una característica es que no son de carácter obligatorio. Por lo tanto todo esto aquí descrito debería estar abierto a todas las personas que laboran en el INM y ser de manera obligatoria como parte de una profesionalización.

Finalmente dentro de este rubro, ya hay adelantos para que se lleve a cabo una profesionalización, pero respecto a esto no ha habido una aplicación de lo antes sugerido, por lo que queda abierta esta propuesta.

Solo hay que mencionar que existe una certificación de servidores públicos cuando ingresan de manera definitiva al Instituto pero no es lo mismo a una profesionalización, ya que en la certificación simplemente te dan una instrucción general de todo lo que se hace adentro de la institución, y te otorgan esa mención por haber aprobado los exámenes de control y confianza. Y aunque la certificación este dentro de la Ley de Migración, no todos los Agentes Federales de Migración la reciben. Un claro ejemplo es que solo una persona cuenta con dicha certificación. Por lo que sigue haciendo falta una profesionalización de los servidores públicos.

En el diagnóstico se habló de que los servidores públicos que están en ventanillas, deberían de al menos hablar un segundo idioma, en este caso el Inglés. Para esto el INM debe de implementar cursos obligatorios de inglés, dada la necesidad que existe ya que hay extranjeros que residen en México sin saber Español y requieren de los servicios del instituto. Además dentro del proceso de profesionalización la preparación académica cuenta demasiado, y hablar un idioma diferente al materno te da ventajas sobre algunas cuestiones. En resumen es necesario que el Instituto ofrezca a sus empleados cursos de idioma para brindar un mejor servicio.

Las ventajas y fortalezas de llevar a cabo una modernización de carácter administrativo, basada en el principio del mérito que nos lleva a la integración de un servicio profesional de carrera y a la vez a la profesionalización de los servidores públicos son las siguientes:

- Agentes Federales con un nivel educativo universitario, que les permitirá tener una mayor capacidad de raciocinio a la hora de tomar decisiones.

- Mayor eficiencia y eficacia en los servicios que ofrece el área de regulación migratoria
- Personal certificado, esto al momento de ingresar al INM
- Personal capacitado dentro de la rama migratoria, ya que se tendría que tener un conocimiento previo a la Ley de Migración y además un curso práctico de los distintos trámites que se elaboran en regulación migratoria.
- Contar con un criterio unificado para la emisión de las resoluciones a los distintos trámites migratorios.
- Servicios de capacitación continuos a los distintos servidores públicos, es decir, a los de base, personal operativo, mandos medios y mandos superiores.
- La mejora en los procesos internos del área de regulación migratoria a partir de capacitaciones.

Las oportunidades con las que cuenta el INM para mejorar el servicio a los usuarios del área de regulación migratoria, a través de los servidores públicos, mandos medios y superiores y son las siguientes:

- Refuerzo del perfil académico como requisito indispensable para ingresar a las filas del INM (de bachillerato a licenciatura)
- Formar un cuerpo de instructores internos con los servidores de mayor experiencia dentro del área, para así poder seguir capacitando al nuevo personal.
- Desarrollos de programa de cultura y desarrollo organizacional que van a permitir una mayor productividad, resolución de conflictos, mejores equipos de trabajo y sobre todo un mayor compromiso con los objetivos del INM.
- Gestionar cursos afines al área de regulación migratoria con las oficinas centrales del INM, es por eso que existe un departamento llamado departamento de gestión administrativa.

Dentro del tema de los trámites migratorios que se realizan en el área de regulación migratoria, nos encontramos con uno que es muy común y es el de las



residencias temporales de los estudiantes extranjeros. Ellos para poder venir a México a estudiar, necesitan de una visa de estudiante que les da el acceso a una residencia temporal, para esto después de que se internan en territorio nacional cuentan con treinta días para hacer un canje de Forma Migratoria Múltiple (FMM) por una tarjeta de residencia temporal, en las oficinas de migración. En este caso en las temporadas de inicio de clases es cuando hay bastante demanda por parte de los interesados para poder obtener su documento migratorio, ocasionando más tiempo de demora en la resolución de trámites migratorios.

Para esta situación, una propuesta de modernización es hacer más simples y menos engorrosos los trámites que se llevan a cabo en esta área, y un ejemplo de esto sería precisamente con los estudiantes. Una buena estrategia sería que todo aquel extranjero que cuente con una visa de estudiante se pueda documentar en los puntos de internación a México, sin la necesidad de acudir posteriormente a las oficinas de migración.

A la llegada a territorio nacional, deben de acudir a migración dentro del punto de entrada para que las autoridades les expidan un permiso de estudio por el tiempo que estarán en México, de esta manera solo tendrían que presentar dicho permiso en sus escuelas para que demuestren que están legalmente establecidos y autorizados para estudiar en el país.

De esta forma se evita que las delegaciones federales y locales se vean atareadas en épocas de inicio de clase y a lo largo del año escolar; además de evitarles a los estudiantes esperar por más de dos meses la entrega de su documento migratorio, cuando podría estar el mismo día de su arribo al territorio.

Otra propuesta de mejoramiento para el área de regulación migratoria, es la que tiene que ver con el número de personas trabajando en dicha área. Esto es fundamental porque actualmente la delegación federal solo cuenta con seis personas para resolver los trámites migratorios de los extranjeros que comprende esa delegación. Esto da como resultado el rezago de expedientes sin resolver con

el que cuenta la delegación federal en este momento. Al menos es necesario contar con el doble de personal con el que actualmente se está trabajando, ya que cuatro de las seis personas con las que se está trabajando en regulación, son las mismas que atienden al público de lunes a viernes de 09:00 am a 13:00 pm, en algunas ocasiones se prolonga más el horario de atención por la gran cantidad de personas que acuden diariamente a las oficinas.

Lo que se pretende resaltar aquí es que cuatro personas no son suficientes para dar atención diaria a todo el público, y además resolver sus trámites migratorios, ya que solo se cuenta con dos o tres horas diarias para realizar dicha actividad, dando como resultado el atraso de las resoluciones.

Para esto se propone al menos contar con el doble de personal del que hay actualmente, para que de esta manera existan dictaminadores única y exclusivamente que atiendan a los usuarios y otros se dediquen a resolver todos los trámites pendientes.

De esta manera se avanzaría en el trabajo y la carga de tarea ya no sería tan pesada, dando como beneficio terminar a la hora marcada de labores que es a las seis de la tarde y ya no se tendría que trabajar tiempo extra.

Dentro de este mismo contexto, para que haya un avance significativo en la resolución de trámites migratorios, una propuesta para esto es la apertura de más jefaturas de departamento, en este caso para cada trámite que existe. Un ejemplo de cómo quedaría constituido es el siguiente:

- Departamento de Residencias Permanentes y Temporales
- Departamento de Renovaciones, Canjes, Reposición de documento migratorio y Permisos de salida y regreso
- Departamento de Regularizaciones
- Departamento de Visas

- Departamento de Expedientes Básicos (Empresas)

Así habría un departamento por cada trámite que permitiría realizar tareas específicas y no generales como hasta el momento se ha venido realizando, además esto favorecería la reducción de tarea para unas cuantas personas, ya que con esto se dividiría el trabajo.

Otra de las propuestas es que todo el personal que está adscrito a regulación migratoria pueda tener acceso a todos los programas con los que cuenta el Instituto Nacional de Migración, uno de ellos es el SIOM, que es de gran ayuda para verificar cuando un extranjero ingresó a territorio mexicano, por dónde, a qué hora y la procedencia de su viaje. Todo esto para acelerar los trámites que en los que se necesita corroborar alguna información adicional.

Esta propuesta surge a raíz de la situación actual en la que se tiene que mandar oficios de petición a las otras áreas para que te brinden información a fin de estar en posibilidad de resolver un trámite. Es por esto que resulta conveniente contar con acceso a otros programas para que no se retrasen las resoluciones.

Uno de los últimos aspectos a mejorar es el de la organización con la que se atiende al usuario, ya que hasta ahora resulta un tanto arcaico la manera en la que se da esta organización, esto porque aún se sigue manejando el sistema de fichas que les da un turno para acceder a la sala de espera, pero esas fichas aún se siguen haciendo a mano y en hojas blancas, a veces sin llevar algún sello de seguridad o alguna marca para que sean identificadas por las personas que se encuentran atendiendo.

Para esto aunque parezca simple también hay una propuesta, y es el de establecer un mecanismo que cuente con las herramientas necesarias para que la gente tome automáticamente su turno y espere hacer llamado a una ventanilla, a través de una pantalla en donde se refleje el número de turno y el espacio al que

ha sido asignado para ser atendido. De esta manera se llevaría un mejor control de cuanta gente entra y se respetaría de una mejor manera el tiempo de las personas.

Una siguiente propuesta que se tiene para el área de regulación migratoria, es el de establecer un aparato electrónico que emita las formas migratorias al instante. Es decir que una vez concluida la toma de huellas se le pueda entregar de manera inmediata al extranjero su tarjeta migratoria que ampara su condición de estancia. Así de esta forma se dejaría de enviar toda la información del extranjero a Talleres Gráficos de México para la elaboración de su forma migratoria, y el tiempo de espera se reduciría drásticamente de quince días a quizá una hora.

Para que esto se lleve a cabo, se necesitaría de alguna capacitación especial para la persona que se encargaría de su elaboración, además de la aprobación de oficinas centrales del INM.

Una de las últimas propuestas de modernización dentro del INM es la incorporación de terminales bancarias para el pago de derechos por parte de los usuarios, esto con el fin de agilizar el proceso de apertura de expedientes, ya que en algunas ocasiones los usuarios ingresan a las ventanillas de atención al público sin los pagos correspondientes, y esto ocasiona pérdida de tiempo para los servidores públicos ya que tienen que revisar los documentos que son requeridos para efectuar un trámite migratorio, y a la vez hay que regresar al usuario a efectuar el pago correspondiente, lo que da como resultado la duplicidad de atención a la persona y el tiempo invertido en cada uno de ellos.

El fin de esta propuesta es agilizar la apertura de trámites en cuanto al pago de derechos se refiere y también apoyar a aquellos usuarios que no cuentan con efectivo al momento de presentar sus solicitudes. Esta incorporación de nueva tecnología al área de regulación migratoria es viable debido a las constantes situaciones que suceden en las delegaciones locales, además de que se cuenta

con el recurso económico necesario, esto generado a través del pago de derechos que hacen los extranjeros.

Si la incorporación de terminales bancaria sucede, a la vez es necesario la impartición de un curso para la operación correcta de esos equipos electrónicos para que así la persona responsable de éstas no se encuentre en problemas como podría ser el cobro incorrecto de un derecho, dando como conclusión que el operador tenga que pagar de nuevo ese cobro. Finalmente hay que mencionar que ésta propuesta puede ser implantada en un plazo realmente mediano, debido a las frecuentes situaciones de ésta índole antes descrita.

Como última propuesta de modernización administrativa, es la creación de una unidad de enlace entre las oficinas del registro civil del Estado de México y el Instituto Nacional de Migración, específicamente con la delegación federal del mismo Estado.

La finalidad de esta nueva unidad es poder tener el acceso de parte del INM a los archivos de los diferentes registros civiles del Estado de México, para de esta manera corroborar fehacientemente los distintos documentos oficiales que emiten estos registros, como son las actas de matrimonio, de nacimiento, de defunción y las transcripciones de los documentos extranjeros en actas mexicanas.

Es importante mencionar que dado el principio de la Ley de Migración que es el de la unidad familiar, se han encontrado demasiados casos de falsificación de documentos que hacen que una persona extranjera acredite un vínculo familiar en México, teniendo de esta manera el derecho de permanecer en territorio mexicano.

Dada la poca capacidad de la delegación federal del INM en el Estado de México en cuanto al número de personal, herramientas tecnológicas y por lo tanto la falta de tiempo , no es posible verificar la autenticidad de todos y cada uno de los

documentos mencionados con anterioridad, además que para poder corroborar los datos de un documentos es necesario la elaboración de oficios dirigidos a los jueces del registro civil del que se necesita información, y agregando a esto hay que esperar la respuesta del oficio, que algunas veces tardan bastantes días, teniendo como único resultado el aumento al rezago de trámites migratorios. De ésta manera hay personas que presentan documentación falsa y logran conseguir una estancia regular en el país por las razones antes expuestas.

Es por esto que como institución de seguridad nacional el INM debe contar con la suficiente información que le permita identificar los casos de falsificación de cualquier índole antes de resolver alguna solicitud de tipo migratoria, para de ésta manera tomar las medidas correspondientes como son la deportación inmediata del extranjero a su país de origen, el veto de entrada a México de manera definitiva, el aviso oportuno a las autoridades correspondientes por si es el caso aplicar penas de cárcel.

Por lo antes expuesto es menester afirmar que es necesario tener el acceso del INM como instancia de seguridad nacional a las bases de datos de los registros civiles del Estado de México, de esta manera se comenzaría a trabajar en lo particular, es decir solo con las oficinas de los registros civiles del Estado de México, para que en un futuro se pueda ampliar el acceso a nivel nacional de todos y cada unos de los registros civiles del país.

Ésta propuesta surgió después de detectar que a lo largo de mucho tiempo se han incrementado casos de presentación de documentos falsos a la delegación federal y delegaciones locales del INM en el Estado de México, además de que solo los registros civiles del Distrito Federal son los únicos en donde se puede comprobar la veracidad del contenido de éstos documentos, esto a través de internet. Es así como surge la idea de ésta propuesta para de algún modo estar al nivel del Distrito Federal en éste tipo de cuestiones y tener una propia unidad de enlace que tenga como único objeto exclusivo comprobar la veracidad de la información

proporcionada en los documentos expedidos por los registros civiles del Estado de México.

## Conclusiones

Como se pudo apreciar a lo largo de esta investigación el Estado es el encargado de dirigir la política exterior del país, y a la vez de regular el flujo migratorio de extranjeros que entran a territorio nacional en sus distintas aseveraciones. En este caso lo importante para fines de este trabajo es el control del flujo migratorio que se presenta día a día en nuestro país.

La Secretaría encargada de dicho proceso es la de Gobernación, que a la vez deposita esta tarea en un organismo administrativo desconcentrado que es el Instituto Nacional de Migración. Es a partir de aquí donde comenzó el desarrollo del objetivo de este trabajo, que consistió en elaborar una propuesta de modernización administrativa para mejorar de manera integral el servicio que se brinda en el área de regulación migratoria de la delegación federal en el Estado de México. Para tales efectos se realizó un estudio previo de lo que es el Instituto Nacional de Migración, de esta manera contextualizamos y ubicamos el objetivo del presente trabajo.

Dentro del diagnóstico hecho para poder emitir una propuesta de modernización, nos encontramos con una serie de problemas que aquejan actualmente al Instituto, específicamente al área de regulación migratoria. Entre ellos están:

- La falta de una profesionalización en los servidores públicos, tema que se puede considerar como uno de los más grandes y preocupantes, ya que a falta de esto, los problemas más comunes algunas veces se pueden salir de control y se pueden dimensionar.
- Carencia de innovación tecnológica.
- Falta disposición por parte de las autoridades superiores para poder hacer frente a los problemas como de capacitación a los servidores públicos.
- Infraestructura inadecuada para brindar un servicio digno a los usuarios del INM



- Personal insuficiente para cumplir cabalmente con las tareas del área de regulación migratoria
- La falta de criterios unificados para resolver solicitudes de una manera precisa
- No hay una simplificación en cuanto a los trámites migratorios
- Falta de comunicación entre el personal del INM
- Sobrecarga de trabajo
- Poco conocimiento por parte de los servidores públicos de la rama migratoria, entre otros.

Son en los puntos antes mencionados en donde podemos responder a nuestra hipótesis que se encuentra en la introducción de este trabajo acerca de que si la falta de herramientas de modernización administrativa en la delegación federal del INM en el Estado de México, específicamente en el área de regulación migratoria, ocasiona que la prestación de los servicios no sea eficiente a los usuarios. De tal manera que la hipótesis fue comprobada a través del desarrollo de nuestro objetivo, ya que al haber tantas debilidades y amenazas que se encuentran al interior de nuestra área de estudio, el servicio que se brinda a los usuarios no es eficiente, y para reforzar la respuesta a nuestra hipótesis basta mencionar que no se cumple con lo que está estipulado dentro de la misma ley de migración, que en su artículo 128 nos habla de que todo trámite migratorio debe tener resolución en un plazo no mayor a veinte días, lo cual en la práctica no se lleva a cabo debido a las circunstancias antes expuestas.

Es así como se puede concluir que el servicio que ofrece el INM a través del área de regulación migratoria no es eficiente, con el simple hecho de no cumplir con lo marcado en la ley, ya que no se respetan los tiempos de respuesta a los trámites, ya que actualmente el INM tarda en promedio más de dos meses en dictar resolución a los trámites.

La falta de una modernización administrativa dentro del área de regulación migratoria, afecta de sobre manera a los usuarios del INM al no poderles proporcionar un servicio digno, responsable y eficiente por la problemática por la cual atraviesa esa área, que anteriormente ya se ha visto, entre los cuales tenemos la falta de capacitación a los servidores públicos, y la falta de una estructura organizacional mayor a la que se tiene, como por ejemplo la creación de nuevos departamentos para cada uno de los distintos trámites migratorios que se realizan en el INM.

En cuanto a nuestra propuesta de modernización administrativa, se tocaron varios puntos que realmente son factibles para poderse llevar a cabo y que le darían otra dirección a lo ya establecido en esa área de migración, como son la gestión de más recursos humanos y materiales que permitirían hacer frente a los problemas actuales del área de regulación migratoria de la delegación federal del INM en el Estado de México, y como se mencionó en el capítulo tres del presente trabajo de investigación éstos problemas son la falta de personal capacitado, instalaciones físicas que no son dignas para desarrollar un trabajo de alta importancia, entre otros.

Lo importante aquí como ya se mencionó es que son propuestas sencillas que se pueden cumplir con el solo hecho de ponerlos en práctica y sin tanta cuestión, éstas propuestas van desde la dignificación del lugar de trabajo hasta la implementación de una unidad de enlace entre el INM y los registros civiles del Estado de México, pero para poder llegar a ésta última, es necesario iniciar con los detalles menos difíciles como los son mejoras al mobiliario, equipos de cómputo, ajustes a los sistemas electrónicos internos del Instituto, entre otros más.

Hay algunas cuestiones que no dependen directamente del área de regulación migratoria, como por ejemplo el apoyo a los servidores públicos para que se profesionalicen a través de programas, cursos, seminarios, idiomas, etc. Esto depende de la Secretaria de Gobernación que en coordinación con el INM deciden

que es lo mejor para el funcionamiento de éste último. Pero es necesario decir que a través de propuestas y gestiones por parte de las autoridades superiores es como en ocasiones se da el mejoramiento de ciertas cuestiones. Un ejemplo de esto fue la apertura de la delegación local Tlalnepantla, aunque la planeación aquí no fue realizada con una visión más concreta en cuanto a las necesidades de la propia delegación, y un ejemplo es que los servidores públicos que trabajaban en la delegación federal en el Estado de México, fueron cambiados de adscripción dejando así desprotegida a la delegación federal, a la delegación local Toluca y a la subdirección de regulación migratoria, en cuanto a personal.

Hay que manifestar que el diagnóstico elaborado en este trabajo que se realizó, no presentó muchas dificultades de llevarse a cabo, esto por la oportunidad que se tenía de recopilar información del área de regulación, debido al contacto directo con los servidores y funcionarios públicos que se tuvo con esa área, ya que un servidor tuvo la oportunidad de realizar su estancia de las prácticas profesionales e incorporarse a trabajar de manera oficial el día primero de agosto del 2013 a la delegación federal del INM en el Estado de México.

Finalmente, hay que mencionar que se tiene que trabajar arduamente y darle seguimiento a esta investigación para que se tomen en cuenta las propuestas establecidas aquí y de esta manera mejorar en muchos aspectos el servicio que se brinda en esta Institución, y no solamente por esto último, sino también para un mayor crecimiento profesional por parte del servidor público que labora en dicho Instituto. Y en éste punto, si se pusiera en práctica el Servicio Profesional de Carrera Migratoria, decretado el 7 de junio de 2013 y la certificación de los servidores públicos del INM, posiblemente el desarrollo de las actividades de todo el Instituto mejorarían, ya que habría gente preparada y con el conocimiento suficiente para desempeñar sus labores en cada área.

Estas propuestas se basan, para empezar, en una sola área que es la de regulación migratoria.

## Bibliografía

- Arnaiz, Aurora. (1993). *Estructura del Estado*. México: Ed. Porrúa.
- Arriaga, Raúl. (2008). *Manual de Derecho Administrativo I*. México: Editorial Porrúa.
- Bobbio, Norberto et al. (2007). *Diccionario de política Volumen I a-j*, México. Siglo XXI.
- Guerrero, Omar. (1985). *Introducción a la administración pública*. México: Industria Editorial Mexicana.
- Martínez, Gustavo. (1992). *La Administración Estatal y Municipal de México*. México: INAP.
- Morales, Juan Miguel. (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM A.C.
- Pardo, María del Carmen. (1991). *La modernización administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. (2002). *Introducción a la nueva Administración Pública de México Volumen I*. México. INAP.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. (2004). *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C. UNAM, Facultad de Ciencias políticas y Sociales.
- Rodríguez, German. (2006). *Introducción a la Administración Pública*. México: Universidad de Guanajuato.
- Rojina, Rafael. (1968). *Teoría General del Estado*. México: El Nacional: Órgano Oficial del Gobierno de México.
- Sánchez, José Juan. (2001). *La Administración Pública como Ciencia: su objeto y su estudio*. México: IAPEM- Plaza y Valdés, S.A de C.V.

- Serra, Andrés. (1993). *Ciencia política: la proyección actual de la teoría general del Estado*. México: Porrúa.

#### Mesografía.

- CDIPUTADOSEDOMEX. (2013). En:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>. (Consultado el 5 de agosto de 2013).
- CDIPUTADOSEDOMEX. (2013). En:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> (consultado el 12 de junio de 2013).
- CDIPUTADOSEDOMEX. (2013).  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf> (consultado el 29 de noviembre de 2013).
- DOF. (2012). En:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5277359&fecha=13/11/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277359&fecha=13/11/2012)  
(Consultado el 11 de noviembre de 2013).
- DOF. (2013). En:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013)  
(Consultado el 5 de agosto de 2013).
- DOF. (2013). En:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013)  
(Consultado el 8 de agosto de 2013).
- EL UNIVERSAL (2013). En:  
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/928219.html>. (Consultado el 29 de noviembre de 2013).
- EL UNIVERSAL. (2013). <http://www.eluniversal.com.mx/notas/928219.html>  
(Consultado el 29 de noviembre de 2013. )
- INM, (2013). En: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Que\\_es\\_el\\_INM](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Que_es_el_INM)  
(Consultado el 3 de agosto de 2013).
- INM. (2013). En:

[http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Mision\\_Vision\\_Objeticos](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Mision_Vision_Objeticos)  
(Consultado el 4 de agosto de 2013).

- INM. (2013). <http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Antecedentes>. (consultado el 4 de agosto de 2013).
- Rodríguez, (2006). En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
- SEGOB, (2013). En:  
[http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Biblioteca\\_D/8.Publicacion\\_politica\\_migratoria.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Biblioteca_D/8.Publicacion_politica_migratoria.pdf) (Consultado el 1 de agosto de 2013).
- SHCP, (2011). En:  
[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2011/documentos/r03/r03d95.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d95.pdf) (Consultado 2 de junio 2013).
- SHCP. (2011). En:  
[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2011/documentos/r03/r03d95.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d95.pdf) (consultado el 4 de junio 2013).
- WIKIPEDIA. (2013). En: <http://es.wikipedia.org/wiki/Intranet> (Consultado el día 03 de noviembre de 2013).

#### Paginas WEB

- <http://info4.juridicas.unam.mx /ijure/fed/9/116. htm?s=> (Consultado el 17 de junio de 2013)
- <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemos-de/migración>. (Consultado el 30 de julio de 2013).
- <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemos-de/migracion>. (Consultado el 30 de julio de 2013)
- <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemos-de/migracion#causas> (Consultado el 30 de julio de 2013)
- <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/hablemos-de/migracion#mexico> (Consultado el 1 de agosto de 2013).