El Colegio de la Frontera Norte

Evaluación del diseño e implementación del programa piloto de la Ventanilla de Atención a Pueblos Originarios e Indígenas de México en el Exterior en el Consulado de México en Orlando 2021-2022

Tesis presentada por

Jesús Alejandro Sánchez de la Rosa

para obtener el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Tijuana, B. C., México
2025

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de tesis: Dra. Matilde Laura Velasco Ortiz

Aprobada por jurado examinador:

1. Dra. María Artemisa López León, lectora
2. Emb. Iván Roberto Sierra Medel, lector

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al cuerpo académico de El Colegio de la Frontera Norte, especialmente al Dr. José Israel Ibarra González y al Dr. Omar Stabridis, por su preparación y acompañamiento a lo largo del programa.

Expreso también mi reconocimiento a mi asesora de tesis, la Dra. Laura Velasco Ortiz, por su paciencia, guía y respaldo, los cuales fueron fundamentales para la conclusión de este trabajo. Asimismo, agradezco a mis lectores, la Dra. María Artemisa López León y el embajador Iván Roberto Sierra Medel, por sus valiosos comentarios y observaciones.

Hago una mención especial al personal del Consulado de México en Orlando, principalmente a Cielo Gómez y Cinthia Ñonthe, cuyo apoyo fue esencial para llevar a cabo la evaluación de la Ventanilla de Atención Integral a Pueblos Originarios de México en el Exterior.

Finalmente, quiero expresar mi más sincera gratitud a mis padres, Carlos y Rosa, y a mi esposo, Isaac, quienes siempre me brindaron su apoyo incondicional y me animaron a concluir este proyecto.

RESUMEN

Los migrantes indígenas mexicanos no formaban parte de la política exterior mexicana sino hasta el final de la primera década del siglo XXI, cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores comenzó a abordar esta problemática, enfocándose en asistencia lingüística, pero sin atender integralmente las vulnerabilidades de estas comunidades. La Ventanilla de Atención Integral para los Pueblos Originarios e Indígenas de México en el Exterior (VAIPOIME) es el primer programa de la Cancillería diseñado para ofrecer un enfoque integral y transversal en la atención a migrantes indígenas. Su implementación piloto de 2021 a 2022 en el Consulado de México en Orlando responde a la demanda de comunidades organizadas que solicitaron acceso a servicios con pertinencia cultural.

Este estudio evalúa la implementación de la VAIPOIME mediante un análisis institucional, identificando factores que facilitaron y obstaculizaron su funcionamiento. Se encontró que el programa carece de lineamientos claros, indicadores de impacto y coordinación interinstitucional. La investigación concluye con recomendaciones para fortalecer su operación, promover su institucionalización y garantizar que la atención consular a comunidades indígenas sea efectiva, sostenible y alineada con sus necesidades específicas.

Palabras Clave: Migración indígena, programas de atención al migrante, ventanillas del bienestar

ABSTRACT

Mexican Indigenous migrants were not part of Mexico's foreign policy until the late 2000s when the Ministry of Foreign Affairs began addressing this issue, initially focusing on linguistic assistance but failing to comprehensively address the vulnerabilities of these communities. The Ventanilla de Atención Integral para los Pueblos Originarios e Indígenas de México en el Exterior (VAIPOIME) is the first initiative by the Ministry designed to provide an integrated and cross-cutting approach to serving Indigenous migrants. Its pilot implementation from 2021 to 2022 at the Mexican Consulate in Orlando was a response to demands from organized communities requesting culturally relevant services.

This study evaluates the implementation of VAIPOIME through an institutional analysis, identifying factors that facilitated and hindered its operation. The findings indicate that the program lacks clear guidelines, impact indicators, and inter-institutional coordination. The research concludes with recommendations to strengthen its operation, promote its institutionalization, and ensure that consular assistance for Indigenous communities is effective, sustainable, and aligned with their specific needs.

Key words: indigenous migration, migrant assistance programs, Mexican prosperity windows

Índice General

INTRODUCCIÓN 1
1.PROBLEMATIZACIÓN 3
1.1 Justificación 3
1.1.1 La población migrante de origen indígena en cifras 5
1.2 Problemática general 6
1.2.1 Formulación del Problema 8
1.2.2 Metodología 10
2. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PARA EVALUAR LA VAIPOIME 12
2.1 La evaluación de diseño e implementación: algunos enfoques aplicables a la VAIPOIME 12
2.2 Teoría del Cambio, Marco Lógico y Análisis de Desarrollo Institucional 14
3. LAS COMUNIDADES ÍNDIGENAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR 17
3.1 Las comunidades indígenas migrantes en la Política Exterior Mexicana 17
3.2 El Directorio de hablantes de lenguas nacionales de apoyo consular. 21
3.4 La Plataforma Especial para Atención de Migrantes Indígena 22
3.5 La Ventanilla de Atención Integral a la Mujer 25
4. EL CAMINO LA VAIPOIME 27
4.1 Los Foros del Bienestar y el acercamiento con las comunidades migrantes 27
4.2 El Instituto de los Mexicanos en el Exterior y las prioridades de política exterior 28
4.3 Las comunidades indígenas en Florida Central 29
4.4 El rol del Cónsul Juan Sabines Guerrero 32
4.5 El establecimiento de la VAIPOIME como piloto en el Consulado de México en Orlando 33
5.DIAGNÓSTICO DE LA VAIPOIME 37
5.1 El mundo físico que compone al Consulado de México en Orlando 38
5.2 Atributos de las comunidades 40
5.3 Reglas en uso 44
5.4 Actores y arena de acción 46
5.4.1 Cónsul Juan Sabines 47
5.4.2 Cónsules de área y personal consular 47
5.4.3 Cielo Gómez, líder de Casa Chiapas 49
5.4.4 Juan Baxcajay y Cinthia Ñonthe, de Federación de Hidalguenses 49
6. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PILOTO EN ORLANDO DE LA VAIPOIME 51
6.1 Descripción programática de la VAIPOIME 51
6.2 Objetivos del Programa 52
6.3 Reglas de operación 57
6.4 Análisis de las entrevistas: una mirada a los patrones de interacción de los actores 58
6.5Análisis Foda 60
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 63
REFERENCIAS 66

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Número de personas indígenas de origen mexicano en Estados Unidos.....pág. 7

Figura 2: Esquema de la metodología de Análisis Institucional de Ostrom..... pág. 17

Figura 3: Estrategias prioritarias y acciones puntuales del programa sectorial de la SRE 2020-224..... pág. 20

Figura 4: Porcentaje de hablantes de lenguas indígenas registrados en la PEAMI..... pág. 26

Figura 5: Población mexicana en Estados Unidos procedente de municipios clasificados como indígenas..... pág. 31

Figura 6: Distribución porcentual de matrículas consulares de alta seguridad en el Consulado de México en Orlando por estado de origen..... pág. 42

Figura 7: Distribución porcentual de matrículas consulares de alta seguridad en el Consulado de México en Orlando por nivel de educación..... pág. 44

Figura 8: Organigrama del Consulado de México en Orlando..... pág. 47

Figura 9: Objetivos de la VAIPOIME en el Consulado de México en Orlando y actividades desarrolladas..... pág. 54

Figura 10: Análisis Foda de la VAIPOIME……..... pág. 62

INTRODUCCIÓN

La creación de la Ventanilla de Atención Integral a Pueblos Originarios e Indígenas de México en el Exterior (VAIPOIME) en agosto de 2021, en el Consulado de México en Orlando, representó un esfuerzo pionero para brindar atención integral y con pertinencia cultural a las comunidades indígenas mexicanas en el exterior, lo cual había sido un tema pendiente en la agenda de política exterior de México (Delano y Yescas, 2014). Dicho programa se caracteriza por ser un espacio físico en el que una organización especializada en temas indígenas proporciona información en idiomas de lenguas originarias sobre los servicios consulares y los recursos con los que cuentan los consulados, además de realizar actividades que contribuyan a la difusión de sus culturas (IME, 2021)

La selección de Orlando como sede del programa piloto se debió, por una parte, a que en esa circunscripción se localizan comunidades indígenas fuertemente organizadas, como los otomíes agrupados en la Federación de Hidalguenses, así como los tzeltales y tzotziles organizados en Casa Chiapas. Por otra parte, fue en ese Consulado donde se diseñó y se implementó por primera vez la VAIPOIME en respuesta a una solicitud formal de parte de esas agrupaciones indígenas al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) para el desarrollo de un programa que facilitara el acceso a los servicios consulares.

Asimismo, el diseño e implementación de este programa estuvo estrechamente vinculado con el papel del Cónsul Juan Sabines Guerrero (2019-actualidad), cuya experiencia como exgobernador de Chiapas (2006-2012) y su desempeño previo como cónsul en Orlando (2015-2018) fueron elementos clave que facilitaron su relación con las comunidades indígenas de la zona, especialmente con las chiapanecas. Su conocimiento de las necesidades de estos grupos y su interés en institucionalizar su atención fueron factores que llevaron a la creación de esta ventanilla.

Aunado a lo anterior, la decisión de realizar un estudio de caso de la VAIPOIME durante su primer año de operación (2021-2022) en Orlando, se debe a que, en ese periodo, estuve adscrito al Consulado de México en Orlando como encargado del área de documentación (julio de 2019-diciembre de 2023). Mi labor consistió en la expedición de documentos tales como pasaportes,

registros civiles y actos notariales, entre otros. Dicha área es una de las que mayor contacto directo tiene con la comunidad, por lo que tuve la oportunidad de observar de cerca las necesidades de la población migrante indígena y la manera en que el Consulado gestionaba sus servicios para atenderlas. Además, fui testigo de la creación y participé en su implementación, pues el área a mi cargo es una de las más concurridas del Consulado, pues la mayoría de los usuarios visitan la sede consular para renovar sus identificaciones personales (matrícula consular y/o pasaporte), lo que me permitió interactuar con la población indígena beneficiaria del programa.

Este trabajo se centra en evaluar la implementación de la VAIPOIME desde un enfoque de análisis institucional. La investigación busca comprender cómo las condiciones físicas y organizativas del Consulado influyeron en su operación, así como identificar las interacciones entre los distintos actores involucrados: el personal consular, las organizaciones comunitarias y las autoridades gubernamentales. A través de un estudio de caso, se analizan las fortalezas y debilidades del programa, con el objetivo de formular recomendaciones que contribuyan a su institucionalización y sostenibilidad dentro de la red consular mexicana.

La tesis se organiza en cinco capítulos, siguiendo una lógica narrativa que analiza la VAIPOIME desde su concepción hasta su implementación: en el capítulo 1 se problematiza el objeto de estudio, se presentan los objetivos del trabajo, se explica la metodología y se justifica la investigación; en el 2 se presentan los fundamentos teóricos y conceptuales que sustentan la investigación; en el 3 se explica el lugar que han ocupado los migrantes de origen indígena en la política exterior, el 4 se explica el origen de la VAIPOIME, en tanto que el 5 se describe programáticamente la VAIPOIME y en el 6 se presentan los resultados de la evaluación, incluyendo un análisis FODA. Finalmente, se exponen una serie de recomendaciones para mejorar la operación de la VAIPOIME y promover su institucionalización dentro de la red consular.

1. PROBLEMATIZACIÓN

1.1 Justificación

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2020, el 19.4 % de la población mexicana de tres años o más se autoadscribió como indígena (Lara Castañeda, 2024). Aunque sus derechos y reconocimiento se elevaron a rango constitucional en 1992 (Délano y Yescas, 2014), con la reforma al artículo 4° de la Constitución que estableció el carácter pluricultural del país y reconoció a las comunidades indígenas como parte integral de la diversidad cultural de México (Bárcena Coqui, 2002), la atención a las comunidades indígenas migrantes a nivel federal, especialmente en Estados Unidos y Canadá, ha sido una incorporación reciente en la agenda pública. La mayoría de los programas de política exterior dirigidos a estas comunidades dentro de la red consular en América del Norte datan de los últimos 20 años (Délano y Yescas, 2014). En tanto que el reconocimiento constitucional de los migrantes de origen indígena se formalizó en la reforma de septiembre de 2024 al artículo 2° constitucional, cuya fracción XIII del apartado B establece la obligatoriedad del Estado de "establecer políticas públicas para proteger a las comunidades y personas indígenas migrantes" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024, art. 2).

No obstante, la migración de comunidades originarias hacia Estados Unidos no es un fenómeno reciente. Estudios como los de Manuel Gamio, Enrique Santibáñez y Glen E. Hoover (citados en Velasco Ortiz, 2010) sitúan sus inicios en los años treinta. Posteriormente, con la implementación del Programa Bracero, el flujo migratorio se intensificó, involucrando principalmente a comunidades nahuas, zapotecas, mixtecas y purépechas (Fox y Rivera-Salgado, 2004; Castro Neira, 2006; Barabas, 2016). Dicho programa facilitó la incorporación de trabajadores de origen indígena al sector agrícola estadounidense, especialmente en California, debido a las transformaciones derivadas de la expansión del sistema capitalista y la agricultura masiva, las cuales generaron disrupciones en sus comunidades de origen. Además, diversos estudios han abordado los procesos transnacionales, culturales, sociales y laborales de los migrantes indígenas de México en Estados Unidos (Velasco Ortiz, 2010, 2014; Hernández Corchado, 2018).

La ausencia de mecanismos gubernamentales que permitan la plena identificación de los grupos migrantes de estas comunidades en Estados Unidos y Canadá, así como la carencia de datos estadísticos que fundamenten la formulación de políticas públicas especializadas a nivel federal, constituyen lo que Délano y Yescas (2014) denominan "la agenda pendiente del gobierno mexicano hacia la migración". Si bien el establecimiento del IME en 2003 representó un cambio en la estrategia gubernamental, pasando de un enfoque pasivo a uno más activo en la relación con la diáspora mexicana (Délano, 2014, 2016; Rendón, 2016), el tratamiento de los grupos indígenas migrantes más allá de las fronteras nacionales ha permanecido incipiente en la agenda federal.

Como evidencia de lo anterior, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación (2022, p. 8) reconoce que, hasta la fecha, "los registros administrativos del Instituto Nacional de Migración (INM) relativos a la repatriación de personas migrantes desde Estados Unidos carecen de una sección o apartado específico en el cual se pueda asentar la condición de hablante de lengua indígena". Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) comenzó a recabar información estadística sobre esta población en 2022, a partir de la implementación del Sistema Único de Expedición de Trámites (SUET), en el que se incorporaron preguntas sobre pertenencia a grupos en los procesos de expedición de pasaportes, matrículas consulares y credenciales de elector. Antes de esta medida, el único registro administrativo que recopilaba dicha información era el Sistema Integral de Protección, que documentaba los casos de asistencia consular atendidos por embajadas y consulados de México, registrando la etnicidad y la lengua de los solicitantes (Délano y Yescas, 2014). Debido al aumento de casos de protección consular relacionados con comunidades indígenas, el IME y la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME), en colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), establecieron en 2009 el Directorio de Hablantes de Lenguas Nacionales de Apoyo Consular y la Plataforma Especial para Atención de Migrantes Indígenas (PEAMI), con el propósito de brindar asistencia legal en lenguas originarias (Délano y Yescas, 2014).

El programa más reciente de la SRE enfocado en la atención a comunidades indígenas en el exterior es la VAIPOIME, establecida en 2021. Según sus estatutos, su objetivo es proporcionar servicios especializados, atención integral y acompañamiento a estas comunidades. (IME, 2021)

El programa piloto se implementó inicialmente en el Consulado de México en Orlando, debido a que fue allí donde surgió la petición de las comunidades indígenas y se elaboró la propuesta de política pública. Este piloto operó desde agosto de 2021 hasta abril de 2022, cuando se inauguró una segunda ventanilla en el Consulado de México en Miami.

Délano y Yescas (2014) argumentan que programas previos tenían como objetivo brindar una atención integral a las comunidades indígenas en el exterior; sin embargo, en la práctica, se limitaron principalmente a ofrecer asistencia en traducción para casos de protección consular. A partir de esta premisa, el presente estudio realiza una evaluación de la implementación del programa piloto de la VAIPOIME desde un enfoque de análisis institucional y de la teoría del burócrata de calle, con el fin de examinar de qué manera las acciones llevadas a cabo en ese consulado se ajustan al diseño del programa.

1.1.1 La población migrante de origen indígena en cifras

Murillo y Cerda (2004), en su análisis sobre los indios hispanoamericanos en el censo estadounidense de 2000, indicaron que había 407,000 indios hispanoamericanos en Estados Unidos. Para dichos autores, esa categoría de indios hispanoamericanos es una forma de estimar la presencia de población originaria proveniente de América Latina que reside en los Estados Unidos. En ese estudio, se indica que los datos censales son tentativos "debido a los cambios y al carácter geográficamente diferenciado del subregistro y/o la exclusión de estas comunidades" (p. 315), ya que puede haber mayor precisión en los estados con una mayor tradición de migración como California, en tanto que estados como Florida y Nueva York donde el flujo es reciente puedan tener un mayor subregistro.

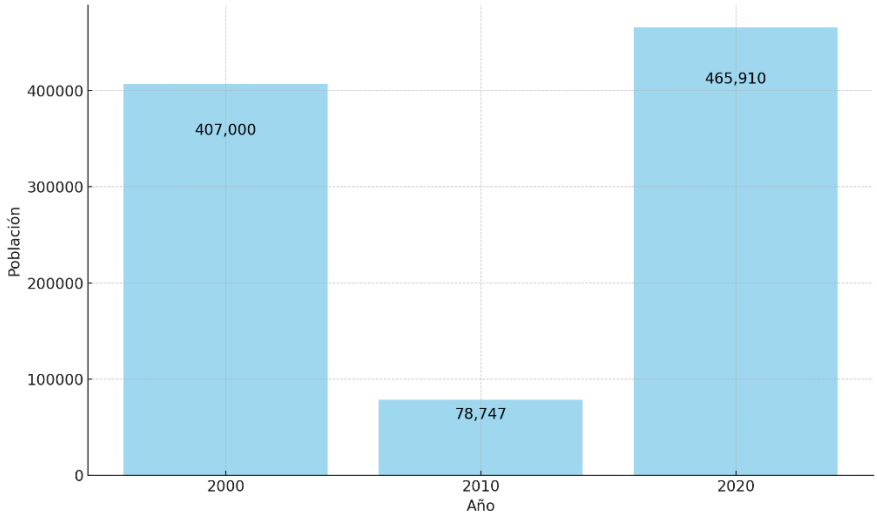
Las cifras de Murillo y Cerda se basan en el total de la población originaria proveniente de América Latina en Estados Unidos, de ahí que utilice la expresión indios hispanoamericanos; sin embargo, al cruzar los datos del censo del 2000 de la categoría racial nativo americano con la categoría étnica de mexicano, la cifra se reduce a 136,612 personas que se identifican como nativos americanos de origen mexicano. En el censo de 2010, se introdujo la subcategoría "indio mexicoamericano", registrando 78,747 personas identificadas como indígenas provenientes de México bajo la clasificación "Mexican American alone or in any other combination" (US

Census, 2010). Para el censo de 2020, las categorías se ampliaron y los registros mostraron 465,910 personas bajo "Mexican Indian Alone" y 725,536 personas bajo "Mexican Indian Alone or in any other combination" (US Census, 2020). (Figura 1).

Aunque las cifras de los registros tienen una variación grande entre sí debido a la modificación en las categorías de registro, son un indicativo de la fuerte presencia de comunidades mexicanas originarias en Estados Unidos

Figura 1

Número de personas indígenas de origen mexicano en Estados Unidos



Nota: Número de personas que respondieron en el Censo de Estados Unidos de 2000, 2010 y 2020 que forman parte de un grupo indígena y que son de origen mexicano.

1.2 Problemática general

La VAIPOIME representa una política pública que surge desde abajo, ya que responde a una demanda concreta de las comunidades indígenas, particularmente de los grupos tzeltales, tzotziles y otomíes en Florida Central. Estas comunidades solicitaron acceso a servicios consulares en sus lenguas originarias y apoyo para desarrollar programas culturales y educativos durante el Foro Derechos de los Migrantes de los Pueblos Originarios de México, realizado en

Tampa el 24 de abril de 2021, organizado por el Consulado de México en Orlando en el marco de la visita del director del IME, Luis Gutiérrez. En dicho foro, se estableció la necesidad de diseñar un programa que atendiera las necesidades específicas de estas comunidades (Sabines, comunicación personal, 13 de julio de 2022).

Como funcionario adscrito a ese consulado en este periodo, pude constatar que el proceso de diseño comenzó inmediatamente después del foro en Tampa y que se designó como responsables de su desarrollo a Cielo Gómez, trabajadora local y líder comunitaria de las comunidades indígenas chiapanecas; Juan Baxcajay, presidente de la Federación de Hidalguenses; y el Cónsul de Comunidades, Javier de la Vega. Estos realizaron reuniones con otros líderes comunitarios para definir el contenido programático con el objetivo de tener un documento terminado y aprobado por el IME antes de agosto, mes en que se celebra el Día Internacional de los Pueblos Indígenas, por lo que se buscó hacer coincidir el inicio de la ventanilla con esa efeméride.

Según Gabriela Lucero Hernández, directora encargada de igualdad de género e inclusión para las comunidades mexicanas en el extranjero durante ese periodo (comunicación personal, 2022), desde un inicio se contempló que el diseño y pilotaje de la VAIPOIME fuera en Orlando, dado que fue ahí donde surgió la propuesta inicial. El hecho de que el consulado diseñara el programa permitió recopilar información para adecuarlo a las necesidades locales. Sin embargo, esta metodología limitó su institucionalización, ya que no se establecieron desde el inicio indicadores o pautas para recopilar información estadística que permitiera su adaptación. Prueba de ello es que, en una solicitud de transparencia elaborada en marzo de 2022, el IME indicó que este programa representa "una estrategia que permitirá captar información que, a mediano y largo plazo, establecerá indicadores de desempeño que midan la cobertura e impacto de los servicios proporcionados a las comunidades indígenas mexicanas atendidas en cada VAIPOIME", pero a un año de su operación mencionó no tener estos datos. ´(IME,2022)

La implementación del programa ha enfrentado múltiples desafíos debido a la ausencia de lineamientos claros y de indicadores de evaluación. Según Lucero Hernández (comunicación personal, 2022), los mecanismos de evaluación y seguimiento estaban destinados a ser construidos progresivamente por el Consulado de México en Orlando, tomando como referencia los indicadores de otras ventanillas ya establecidas, como la de Salud. Esto otorgaba a dicho

consulado la responsabilidad de desarrollar métricas y reportar avances iniciales. No obstante, los datos obtenidos a través de solicitudes de transparencia muestran que los primeros resultados se limitaron a enumerar actividades realizadas, como la difusión del Día de Muertos y la participación en consulados móviles, sin proporcionar detalles con una perspectiva de política pública. A ello, se suma que el comunicado de inauguración de la VAIPOIME (IME, 2021 b) no especifica que se trataba de un programa piloto y anuncia la apertura de esta ventanilla en otros consulados, como Miami, Chicago, Los Ángeles y Houston como una segunda fase.

Hasta 2023, los indicadores reportados se han limitado al número de actividades realizadas y personas atendidas, sin incluir métricas de impacto ni resultados específicos, como originalmente se planeó (De la Vega, comunicación personal, 2022). Además, la implementación del programa varía significativamente entre consulados, dependiendo del interés personal de los cónsules, las capacidades institucionales de cada oficina y el perfil de las comunidades atendidas. Por ejemplo, mientras el Consulado en Orlando prioriza los servicios consulares y de protección, otros consulados, como Miami y Oxnard, han enfocado sus esfuerzos en la promoción cultural y la vinculación política, respectivamente, mientras que Albuquerque se centra en atender a la población afromexicana, siendo el único con ese enfoque. Esto demuestra la importancia que el contexto tiene en la implementación de la política pública. (Hernández, comunicación personal, 2022)

Actualmente, el programa opera en diez consulados en Estados Unidos.: Orlando y Miami (Florida); Chicago (Illinois); Nueva York (Nueva York); Albuquerque (Nuevo México); Oxnard, San José, Fresno y Los Ángeles (California); y New Brunswick (Nueva Jersey). Sin embargo, como sostienen Délano y Yescas (2014), el éxito y la institucionalización de programas similares han dependido históricamente del interés personal de los cónsules, lo que limita su sostenibilidad y alcance, así como la medición de resultados cuando cada consulado prioriza diferentes aspectos de un mismo programa.

1.2.1 Formulación del Problema

La VAIPOIME representa un avance en la atención a las personas migrantes de origen indígena en el exterior, al proponer un servicio integral con pertinencia cultural. Sin embargo, ha

enfrentado obstáculos en su implementación debido a la falta de un diagnóstico detallado que permita comprender con mayor precisión las necesidades de estas comunidades en Estados Unidos y Canadá.

El diagnóstico realizado por el IME (2022) se centró en recopilar datos sobre el número de personas pertenecientes a pueblos indígenas y lenguas habladas y en identificar organizaciones especializadas en traducción, difusión cultural y educación para la preservación de la lengua. No obstante, este diagnóstico presenta deficiencias, ya que los datos obtenidos no son verificables y no detallan aspectos clave de la demanda de servicios consulares. Por ejemplo, en el caso de la documentación, no se especifica qué tipo de trámites son los más requeridos ni las dificultades que enfrentan los solicitantes para obtener una identificación personal. En cuanto a la interpretación en la corte, no se aclara si se trata de procesos penales, migratorios o administrativos, lo que impide diseñar estrategias adecuadas. Asimismo, en el rubro de protección, no se distingue si la asistencia requerida se refiere a repatriaciones, asesoría legal o apoyos para traducción en casos legales, ya que esa área es responsable del Directorio de hablantes lenguas nacionales de apoyo consular.

Otro ejemplo de estas deficiencias es la falta de coordinación entre las diferentes áreas del Consulado, lo cual se ejemplifica en las entrevistas con líderes comunitarios que participaron en el proceso de creación de la VAIPOIME, quienes menciona que el personal consular no percibe a la organización aliada como una "parte oficial" del Consulado, lo que dificulta el funcionamiento del programa. Ante esta situación, es necesario realizar un análisis de su implementación con el objetivo de emitir recomendaciones que permitan fortalecer e institucionalizar el programa. En este contexto, el estudio buscará responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de la VAIPOIME? ¿Qué factores (recursos físicos, normas, patrones de interacción) han facilitado o limitado la implementación del programa en el Consulado de México en Orlando? ¿En qué medida el Análisis de Desarrollo Institucional puede proporcionar una estructura para fortalecer la operación de la VAIPOIME? ¿Cuáles fueron los logros y obstáculos que enfrentó la VAIPOIME en el periodo 2021-2022?

El análisis propuesto se basa en el marco del desarrollo institucional, una metodología que permite examinar cómo el contexto local, las capacidades institucionales y la interacción entre

actores influyen en el diseño e implementación de políticas públicas. Este enfoque es clave para evaluar hasta qué punto la VAIPOIME cumple con sus principios rectores y para identificar los ajustes necesarios que optimicen su operación dentro del Consulado de México en Orlando.

1.2.2 Metodología

Con el fin de realizar una evaluación de la implementación de la VAIPOIME durante su primer año (2021-2022) en el Consulado de México en Orlando, se adopta la metodología del Análisis de Desarrollo Institucional (ADI), propuesta por Ostrom y Polski (2000) y Wahites (2023), así como el concepto de burocracia de calle de Lipsky (2010), ya que ambos marcos se centran en el análisis de los actores dentro de un contexto institucional específico.

El ADI permite analizar el contexto institucional y las relaciones entre los actores involucrados en una política pública, considerando cómo estos factores influyen tanto en su diseño como en su implementación. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se insertan en un entramado institucional moldeado por las reglas en uso, la disponibilidad de recursos, el entorno social y natural, las características de los actores y su desempeño en la arena de acción. Este enfoque posibilita la identificación de estrategias para fortalecer la capacidad organizativa y mejorar la eficiencia operativa de las instituciones en un contexto de actuación específico. Un ejemplo de ellos es las distintas vocaciones que la VAIPOIME tiene en los distintos Consulados.

Por su parte, el concepto de burocracia de calle de Lipsky (2010) es clave para comprender el papel de los cónsules, quienes actúan como intermediarios directos entre el Estado y la ciudadanía, tomando decisiones en tiempo real que inciden en la vida de las personas. En el ámbito consular, estas decisiones pueden incluir desde aprobar o rechazar un pasaporte hasta otorgar un apoyo económico en materia de protección. Dado su alto grado de discrecionalidad, el desempeño de estos funcionarios impacta de manera directa en la implementación de políticas y en sus resultados.

Como herramientas metodológicas y dada la importancia que tienen los actores en la implementación de la política pública, el presente estudio se basa en entrevistas a profundidad semiestructuradas con actores clave del proceso, lo que permite comprender sus motivaciones

y las relaciones establecidas dentro de la arena de acción. Entre los participantes se incluyen: Autoridades consulares del Consulado de México en Orlando, incluyendo dos entrevistas con el Cónsul Titular, Juan Sabines Guerrero, además de entrevistas con el Cónsul de Comunidades, Javier de la Vega, así como con la responsable a nivel central del programa, Gabriela Lucero Hernández; líderes indígenas de los principales clubes de oriundos, como Casa Chiapas (Cielo Gómez) y la Federación de Hidalguenses (Juan Baxcajay y Cinthia Ñonthe). Además, se realizó una entrevista grupal con operativos del Consulado.

Estas entrevistas permiten identificar los objetivos, fines y retos de la VAIPOIME, en función de las condiciones institucionales que sustentan su diseño e implementación. Adicionalmente, el análisis se complementa con la revisión de estudios previos sobre programas de vinculación con la diáspora mexicana, como los analizados por Délano (2014).

Además, se examinan los lineamientos de operación y reportes de actividades de la VAIPOIME en Orlando, con el propósito de comprender mejor las reglas en uso y la dinámica en la arena de acción. Para profundizar en el análisis, se solicitó información vía transparencia con el fin de obtener documentos clave sobre la creación y diseño del programa, tales como diagnósticos previos, reportes de resultados y actividades, información estadística, entre otros. Esto permite contextualizar la VAIPOIME dentro del entramado institucional a nivel central y facilita el análisis de las reglas operativas.

El estudio también incorpora la observación participante, basada en la experiencia del autor como Cónsul encargado del área de Documentación entre julio de 2019 y diciembre de 2023. Este cargo implicó interacción constante con el público, colaboración con otras áreas del Consulado, coordinación con organizaciones aliadas y trabajo con líderes comunitarios, proporcionando una perspectiva integral sobre la operación consular y las relaciones intrainstitucionales e interinstitucionales. Siguiendo a Harguindeguy (2015), la observación participante permite reconocer que la implementación de políticas públicas no siempre responde a criterios puramente racionales, sino que está condicionada por factores políticos e institucionales, lo que se alinea con los principios del ADI. Aunque el autor no participó activamente en el diseño de la VAIPOIME, su experiencia como funcionario permitió observar su implementación y detectar áreas de oportunidad y mejora.

A partir de la información obtenida en las entrevistas y observación participante, se realizó un análisis FODA para evaluar el proceso de implementación de la VAIPOIME durante su fase piloto, el cual permite emitir recomendaciones de mejora en los procesos que se siguen en el Consulado, así como una mejor aplicación de los recursos disponibles.

2. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PARA EVALUAR LA VAIPOIME

2.1 La evaluación de diseño e implementación: algunos enfoques aplicables a la VAIPOIME

La evaluación de diseño e implementación son herramientas fundamentales en el análisis de programas sociales, ya que permiten determinar si hay concordancia entre la concepción del programa, los proceso y los resultados esperados. La primera tiene como propósito analizar si la estructura programática —es decir, sus objetivos, actividades, componentes y propósitos— está alineada con las necesidades identificadas y si es capaz de abordar el problema planteado. Rossi, Lipsey y Freeman (2004) destacan que el objetivo de evaluación de diseño es determinar qué tan bien está formulada la teoría programática y si el plan de implementación se ajusta a los objetivos planteados para mejorar las condiciones sociales. Un diseño inadecuado puede derivar en el incumplimiento de los resultados esperados, incluso si la implementación se lleva a cabo correctamente.

Por otro lado, la evaluación de implementación analiza cómo se ejecuta el programa en la práctica. Esto implica identificar si los procesos operativos contribuyen al cumplimiento de los objetivos, considerando las capacidades, recursos y limitaciones disponibles. Según Rossi, Lipsey y Freeman (2004), la implementación no siempre se ajusta al programa diseñado, ya que su desarrollo depende de los recursos y capacidades disponibles. Por ello, se plantea realizar esta evaluación para identificar discrepancias entre lo diseñado y lo ejecutado, además de asegurar que las actividades implementadas por el Consulado sean adecuadas para alcanzar los resultados esperados. En el caso de la VAIPOIME, es relevante evaluar cómo las acciones llevadas a cabo por el Consulado de México en Orlando, en su etapa piloto, apoyan el logro de los objetivos definidos y si los recursos se emplean de manera eficiente.

Algunas de las teorías utilizadas para la evaluación de programas sociales son la Teoría del Marco Lógico y la Teoría del Cambio, ampliamente empleadas por organismos internacionales para evaluar el acceso al financiamiento, ya que priorizan la gestión basada en resultados (Ortegón, Pacheco & Prieto, 2005; Coneval, 2013). En México, los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal (Coneval, 2007) establecen la metodología del Marco Lógico como el método principal para evaluar las políticas públicas, además recomiendan evaluar un diagnóstico para justificar nuevos programas sociales. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el diagnóstico elaborado para justificar la creación de la VAIPOIME no se apegó a esta metodología y no se generó una matriz de indicadores como establece dicha norma.

En el caso de la VAIPOIME, su creación responde más a las demandas de líderes indígenas de Florida Central, particularmente de las comunidades otomí, tzotzil y tzeltal, quienes solicitaron un programa especial durante el Foro Derechos de los Migrantes de los Pueblos Originarios de México, realizado en Tampa el 24 de abril de 2021 (Consulmex Orlando, 2021). La principal solicitud consistió en garantizar interpretación para trámites consulares y acceso a los programas de protección consular.

En respuesta a estas demandas y con el fin de implementar acciones lo antes posible, el IME llevó a cabo un diagnóstico con el fin de establecer un programa que permitiera "seguir trabajando en su beneficio, inclusión y preservación" (IME, 2022). Sin embargo, dicho ejercicio careció de una metodología establecida, pues se basó únicamente en un cuestionario, al que tuve acceso en mi calidad de funcionario público. Este cuestionario solicitaba estimaciones sobre la población indígena en cada circunscripción, las lenguas habladas y la identificación de organizaciones especializadas que pudieran colaborar con el consulado para brindar algunos servicios.

Por ejemplo, en el caso del Consulado de México en Orlando, la estimación se realizó con base en el número de matrículas consulares expedidas durante los recién realizados consulados móviles, en Tampa y Clearwater, donde residen comunidades tzotziles, tzeltales y otomíes. (De la Vega, comunicación personal, 2022) Es importante destacar que no todas las personas que acuden a los consulados móviles son de origen indígena, lo que podría explicar por qué el IME (2022) determinó que "el diagnóstico no tiene datos comprobables", identificando este factor

como el principal problema. Ante esta situación, resulta indispensable una evaluación de diseño e implementación para garantizar que el programa sea efectivo y realmente atienda las necesidades de las comunidades indígenas migrantes en Estados Unidos. No obstante, este trabajo se centrará en la implementación, ya que los lineamientos del programa son de carácter general y otorgan discrecionalidad a cada consulado para su ejecución.

Por ello, este estudio propone el análisis de desarrollo institucional como herramienta teórica para evaluar la implementación de la VAIPOIME, ya que durante la etapa de diseño no se siguió la lógica causal que rige al marco lógico y a la teoría del cambio. En el siguiente apartado se describen estos tres enfoques de evaluación y se justifica a mayor profundidad porque se adoptó el ADI como marco analítico.

2.2 Teoría del Cambio, Marco Lógico y Análisis de Desarrollo Institucional

A diferencia del marco lógico y la teoría del cambio, el análisis de desarrollo institucional permite identificar si la relación entre los actores en la arena de acción del Consulado de México en Orlando se ajusta a las características contextuales y cómo estas interacciones influyen en el diseño e implementación de la VAIPOIME. Mientras que las otras dos metodologías asumen una racionalidad basada en procesos lineales y deliberados para establecer políticas públicas, el ADI sostiene que las decisiones y acciones de los actores están profundamente influenciadas por el contexto en el que operan. Este enfoque reconoce que las instituciones no solo estructuran las interacciones entre los actores, sino que también generan incentivos y restricciones que moldean las decisiones de manera contingente al entorno social, económico y cultural.

En el contexto de la evaluación de diseño e implementación, la teoría del cambio se emplea para validar la lógica interna de un programa, analizando la coherencia entre sus objetivos, propósito, actividades y componentes en relación con el impacto esperado. Por su parte, el marco lógico se basa en la generación de una matriz estructurada a partir de una investigación previa, alineando los elementos clave del programa (fin, propósito, componentes y actividades) con sus impactos, resultados, productos y procesos, siguiendo una estructura de causalidad (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015).

Ambas metodologías requieren el uso de literatura, antecedentes históricos y la comparación con programas similares para establecer una cadena causal que conduzca a un resultado específico (Dhillon y Vaca, 2018). En otras palabras, estas metodologías suponen que existe una ruta clara en la que una intervención específica producirá un resultado determinado, contribuyendo a la resolución de la problemática social.

El diseño de la VAIPOIME, sin embargo, no se fundamentó en una relación de causalidad clara, sino en la necesidad de atender la demanda de un grupo organizado. Lucero Hernández, explicó que ese consulado se eligió punto de partida para el programa (comunicación personal, 20 de julio de 2022), con el propósito de obtener datos adicionales que permitieran expandirlo a otros consulados en el futuro. En este sentido, Rossi, Lipsey y Freeman (2004) argumentan que es válido establecer políticas públicas incluso cuando no se tiene certeza de su necesidad específica o de que los servicios ofrecidos sean los más adecuados para cubrir las demandas del grupo. Estos programas, además de su propósito principal, buscan generar información para realizar ajustes en el futuro. Tal es el caso de esta ventanilla, ya que el IME (2022) la considera "una estrategia que permitirá captar información que, a mediano y largo plazo, establecerá indicadores de desempeño".

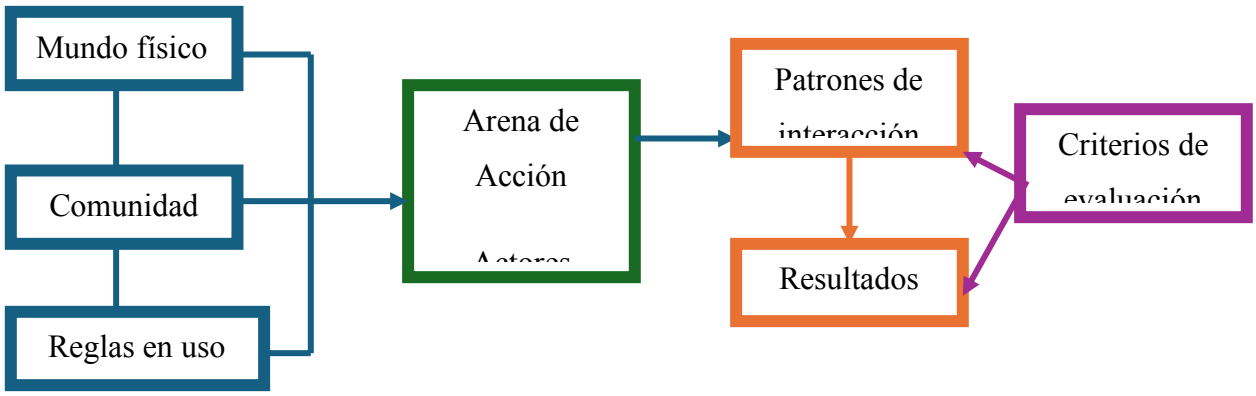
Como se mencionó anteriormente, el ADI destaca la importancia del arreglo institucional, definido como "un conjunto de normas y participantes con metas comunes que interactúan en diversas situaciones dentro de la arena de acción" (Ostrom y Polski, 2000, p. 14). Esta perspectiva permite analizar las interacciones entre actores, reglas y recursos en un contexto particular, como el Consulado de México en Orlando, que es el foco de esta investigación. Al ser la entidad central en la implementación del programa, este consulado permite evaluar la VAIPOIME bajo un esquema de análisis institucional, examinando si su diseño responde a las condiciones contextuales, tales como (Figura 2):

- Condiciones físicas y materiales: Infraestructura y recursos disponibles para operar el programa.
- Atributos de las comunidades indígenas: Composición demográfica, creencias y liderazgo comunitario (incluyendo organizaciones como Casa Chiapas y la Federación de Hidalguenses).

- Normas y reglas formales e informales: Directrices establecidas y prácticas implícitas que regulan la interacción entre los actores.
- Actores clave: Líderes indígenas, cónsules, representantes de organizaciones aliadas y personal diplomático.

Figura 2

Esquema de la metodología de Análisis Institucional de Ostrom



Nota: Tomado de *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design* (P.17) por Ostrom y Polski, 2000, Universidad de Indiana

El modelo de Ostrom se centra en el análisis de la arena de acción, entendida como el espacio donde los distintos actores interactúan, ejercen poder y ajustan comportamientos según las reglas que rigen su relación (González, 2014). La arena de acción es crucial para entender cómo los actores toman decisiones, implementan acciones, evalúan alternativas y afrontan las consecuencias de sus elecciones. En este espacio, las interacciones entre los actores están determinadas por el contexto, los recursos disponibles, las preferencias individuales y las fuentes de información (Whaites, 2023). Estos elementos configuran patrones de interacción, definidos como las estructuras de comportamiento de los participantes, que a su vez determinan los resultados esperados de la política pública.

El rol central de los actores en la arena de acción cobra aún más relevancia si se complementa con el concepto de burocracia de calle, desarrollado por Lipsky (2010). Este autor analiza el papel de los funcionarios con mayor interacción con el público, quienes, debido a su alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, impactan significativamente la implementación y los resultados de las políticas públicas. Su estudio se centra en profesionales como policías, trabajadores sociales y docentes; sin embargo, esta definición también aplica a los cónsules, quienes operan en un entorno de escasez de recursos, bajo restricciones normativas que no siempre corresponden con la realidad de sus funciones, y enfrentan desafíos psicológicos y físicos en el ejercicio de su labor, tal como las profesiones descritas por Lipsky.

En esta línea, Whaites (2023) señala que las organizaciones están sujetas a normas y reglas que condicionan la acción de los actores. Sin embargo, también destaca que las instituciones están influenciadas por la actividad humana, particularmente por actores con poder que tienen la capacidad de alterar las direcciones y los incentivos. Esto, a su vez, afecta de manera directa los resultados y las trayectorias de las políticas implementadas. Es decir, el poder y la capacidad de influencia de estos actores no operan en un vacío, sino que están determinados por factores de contexto específicos que moldean las condiciones para la toma de decisiones.

3. LAS COMUNIDADES ÍNDIGENAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR

3.1 Las comunidades indígenas migrantes en la Política Exterior Mexicana

A partir de la década de 1980, el gobierno mexicano modificó su enfoque hacia los migrantes en Estados Unidos, ampliando los servicios consulares más allá de la protección tradicional que consistía únicamente en asistencia legal para incluir programas de apoyo en áreas como salud, educación y finanzas. (Délano, 2016, 2014) Este cambio se consolidó en 2003 con la creación IME, órgano desconcentrado de la SRE, encargado de fortalecer los vínculos con la diáspora mexicana, especialmente en Estados Unidos, aunque posteriormente extendió sus operaciones al resto del mundo a través de programas como la Red Global MX, que busca vincular a profesionistas mexicanos en el extranjero con programas de desarrollo económico, educativos

y cooperación en México. Estos programas buscan tanto su integración mediante una serie de programas específicos (Délano, 2014; Rendón, 2016) como mantener el vínculo con México.

Según Délano (2014), esta reestructuración en la relación entre México y su diáspora respondió tanto a la creciente interdependencia económica entre México y Estados Unidos derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hoy renombrado Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), como a la presión ejercida por organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Además, el gobierno mexicano buscó proyectar una imagen internacional favorable mediante su compromiso con los derechos humanos, subrayando así una visión de México como un país democrático y comprometido con la protección de sus ciudadanos en el extranjero, lo cual se plasma en los programas sectoriales de la SRE en ese periodo.

No obstante, en este proceso de reconfiguración, las comunidades indígenas mexicanas en el exterior recibieron escasa atención específica. Aunque a nivel nacional se impulsó el desarrollo de estas comunidades mediante la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2003, ni el Plan Nacional de Desarrollo ni el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, durante la primera década del 2000, incluyeron acciones claras para apoyar a los migrantes indígenas (Delano y Yescas, 2014; Délano, 2014). La única mención a las comunidades indígenas en los planes sectoriales de la SRE era en el área multilateral, donde se establecía el compromiso de trabajar para reconocer internacionalmente los derechos de personas en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas.

Esta mención se mantuvo en los programas sectoriales de la cancillería sin cambios significativos. Sin embargo, desde 2009, la DGPME y el IME comenzaron a implementar programas de atención a las comunidades indígenas para responder al incremento de casos de protección en los que el desconocimiento del español y el inglés ponía en situación de vulnerabilidad a estas comunidades, especialmente ante las cortes. Debido a ello, dichas direcciones idearon mecanismos para brindar servicios de traducción e interpretación. No obstante, no se promovió una política integral con un enfoque específico que considerara sus usos y costumbres, así como la doble marginación que enfrentan tanto por su condición de indígenas como por su estatus migratorio.

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), las comunidades migrantes mexicanas tuvieron un lugar central en la política interior y exterior. Desde su campaña, el presidente adoptó un discurso de revalorización de las contribuciones de los migrantes, a quienes llamó “héroes y heroínas vivientes” (El Diario, 2019) En este contexto, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 incluyó por primera vez acciones concretas para atender a las comunidades indígenas migrantes, superando el enfoque limitado a la frase reiterativa sobre la contribución de la política multilateral al empoderamiento de grupos vulnerables.

De las 120 acciones puntuales descritas en este programa sectorial, dos se refieren directamente a las comunidades migrantes indígenas (Figura 3), centradas en fortalecer su vinculación, proteger sus derechos culturales y promover su empoderamiento político y social. Aunque representa un avance modesto en comparación con los programas sectoriales anteriores, esta inclusión marca un cambio significativo en la política exterior mexicana al establecer el objetivo de "proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México”. De ahí, se pone especial énfasis en la vinculación, empoderamiento y reconocimiento de las aportaciones de estas comunidades.

Figura 3

Estrategias prioritarias y acciones puntuales del programa sectorial de la SRE 2020-224

Estrategia prioritaria 4.3 Promover la vinculación, empoderamiento y representación de las comunidades mexicanas y mexicano-estadounidenses para contribuir a mejorar su bienestar en el exterior y la de sus familias en México, así como su imagen mediante el reconocimiento y promoción de las	**Acción puntual 4.3.7** Impulsar y organizar estrategias de difusión sobre las culturas y lenguas indígenas de México y la comunidad migrante LGBTI mexicana y mexicano-estadounidense para promover su dignificación y valoración pública, así como enaltecer la diversidad migrante, promoviendo la inclusión y no discriminación, en coordinación con las

significativas contribuciones que dichas comunidades realizan	dependencias y entidades competentes en la materia.
Estrategia prioritaria 5.5 Impulsar una participación y comprometida, que incluya a organizaciones de la sociedad civil mexicana y a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, en foros y mecanismos multilaterales de derechos humanos, para contribuir al fortalecimiento de la agenda en esta materia en el ámbito interno.	**Acción puntual 5.5.3** Fomentar la participación de representantes y asociaciones indígenas y afromexicanos; de personas con discapacidad; niñas, niños y adolescentes, y otros grupos en situación de vulnerabilidad en foros multilaterales y en los diversos procesos internacionales que les atañen.

Nota: Estrategias y acciones del Plan Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024

Siguiendo el enfoque de interdependencia compleja utilizado por Délano (2024), este cambio de atención a las comunidades indígenas y migrantes refleja una reinterpretación de los intereses nacionales en respuesta a cambios internos, especialmente en el discurso político de la élite mexicana contra el neoliberalismo y las élites económicas. Así, grupos históricamente marginados, como las comunidades indígenas y los migrantes, y grupos doblemente marginados como la población LGBTI y las personas con discapacidad adquieren mayor relevancia en el ámbito político, incluyendo la política exterior. Ejemplos de ello en el plano interno incluyen la ceremonia indígena de traspaso de mando y el permiso a la madre tierra para iniciar la construcción del Tren Maya; en el ámbito externo se destacan los encuentros con comunidades indígenas durante los Foros Migrantes.

Entre las primeras acciones en esta línea, el IME, bajo la dirección de Roberto Valdovinos, promovió el reconocimiento de las comunidades indígenas migrantes en América del Norte. Un ejemplo de este esfuerzo fue la convocatoria del premio Ohtli y el reconocimiento Mexicanos Distinguidos, donde se solicitó las oficinas diplomáticas y consulares nominar a personas de

origen indígena o a quienes hubieran contribuido al beneficio de estas comunidades en el extranjero, como pude constatar al estar a cargo de esa convocatoria durante mi estancia en el IME de 2018-2019. Además, en 2019 se realizó el primer Encuentro de Indígenas Migrantes de América del Norte, donde el entonces subsecretario para América del Norte, Jesús Seade, subrayó la importancia de reivindicar el papel de los pueblos originarios en la región y fortalecer el sentido de pertenencia de las comunidades indígenas migrantes. Este encuentro permitió abordar sus necesidades y recoger propuestas de manera directa (SRE, 24 de octubre de 2019).

Estas primeras acciones y el discurso empleado en 2019 a lo largo del primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador se institucionalizaron posteriormente en el Programa Sectorial de la SRE (2020). Dichas acciones sirvieron de base para modificar los programas de atención existentes y para la creación de la VAIPOIM. Cabe destacar que tanto la retórica oficial como el contenido del programa sectorial representan un cambio de perspectiva en la relación con las comunidades indígenas migrantes, otorgando mayor importancia a la perspectiva comunitaria y cultural en lugar de limitarse a un enfoque de protección y asistencia, que predominaba en los programas previos implementados por la cancillería.

3.2 El Directorio de hablantes de lenguas nacionales de apoyo consular.

En 2009, el IME, en colaboración con la DGPME, estableció un directorio de intérpretes y traductores de lenguas indígenas para apoyar en casos de protección consular y realizar un primer mapeo de las comunidades indígenas en Estados Unidos. Délano y Yescas (2014) consideran que esta fue la primera política pública mexicana a nivel federal enfocada en la atención a migrantes indígenas en EE.UU. y Canadá, destacando que "el gobierno mexicano reconocía abiertamente la necesidad de programas específicos para fortalecer su relación con estas comunidades" (p. 145).

El directorio surgió ante la presión de líderes comunitarios, quienes denunciaban la falta de traductores, la discriminación y el desconocimiento de usos y costumbres de estas comunidades por parte de autoridades tanto estadounidenses como mexicanas (Délano y Yescas, 2014, p. 147). Como respuesta, el IME convocó a los consulados para integrar miembros de la comunidad indígena al programa y facilitar su acceso a servicios consulares. Sin embargo, su

gestión quedó a cargo de la DGPME, lo que restringió su aplicación a labores de traducción y asistencia en casos de protección consular, dejando de lado un enfoque integral de empoderamiento comunitario.

Las limitaciones del programa respondieron, en parte, a restricciones presupuestarias y a la falta de lineamientos operativos y coordinación con otras dependencias. El envío de materiales informativos, como mapas lingüísticos y traducciones consulares, se realizó sin instrucciones claras, dificultando su uso efectivo. Además, cada consulado era responsable de su propio registro, lo que fragmentó la información y complicó la localización de traductores de lenguas menos comunes (Délano y Yescas, 2014, p. 157).

La falta de institucionalización del directorio es evidente en que no se menciona como fuente de información en diagnósticos oficiales ni en el diseño de la VAIPOIME. Incluso en solicitudes de transparencia realizadas para este estudio, la Cancillería indicó que no cuenta con lineamientos, presupuesto ni métricas sobre su funcionamiento. En el Consulado de México en Orlando, la persona encargada de protección en el periodo analizado desconocía la existencia del programa, lo que refleja su limitada implementación.

Si bien el directorio representa un avance en el reconocimiento de las necesidades de las comunidades indígenas migrantes, su uso sigue siendo marginal y reactivo, sin haber sido sistematizado en la red consular. Su potencial como herramienta de atención integral y vinculación con la comunidad indígena aún no se ha materializado plenamente.

3.4 La Plataforma Especial para Atención de Migrantes Indígena

La PEAMI no constituye una nueva política pública para la atención de las comunidades migrantes de origen indígena; más bien, es un mecanismo creado en 2010 para institucionalizar y mejorar la gestión del Directorio de Hablantes de Lenguas Nacionales de Apoyo Consular, así como centralizar la base de datos de personas inscritas. De acuerdo con Délano y Yescas (2014), este sistema busca solucionar problemas de comunicación entre los consulados y las oficinas centrales, donde el IME y la DGPME mantenían registros separados que eran reportados de forma inconsistente. Según estos autores, “en varios casos identificados por medio de nuestras entrevistas, las áreas de protección no tenían datos que ingresar porque no sabían que el área del

IME los había estado capturando, o no tenían los datos actualizados" (Délano y Yescas, 2014, p. 160).

Además, tanto el personal de comunidades como el de protección en los consulados desconocía detalles sobre el directorio o la responsabilidad de su control e implementación, lo que evidenciaba la falta de un esquema coordinado de trabajo. Además, esos autores señalan que pese la PEAMI buscaba generar un marco de trabajo de manera coordinada, en la práctica la falta de comunicación entre las áreas de los Consulados impedía llevar un registro detallado lo que representaba pérdida de datos y de oportunidad para acercarse a las comunidades indígenas.

> "Aún en los casos en los que las dos áreas están bien coordinadas, hacen falta recursos para actualizar la base de datos y darle seguimiento al proyecto. actualmente, la información se integra directamente a la PEAMI; sin embargo, por lo general, sólo el área de protección tiene claves de acceso, ya que ésta se encuentra bajo el sistema de atención consular en línea, lo cual dificulta el intercambio y la integración de datos con otras áreas y, sobre todo, la ampliación de este proyecto hacia el acceso a servicios y el enlace comunitario". (Délano y Yescas, 2014, p.160)

Aunque la PEAMI facilitó el acceso y la centralización de datos, la actualización y el registro de voluntarios quedaron a discreción de los funcionarios de protección de cada consulado, dependiendo de sus capacidades operativas, tiempo y recursos. Esto resultó en un registro subjetivo que no proporciona información contundente para la toma de decisiones, ya que su alimentación dependía de las prioridades que el cónsul titular y el encargado del proyecto asignaran al tema (Délano y Yescas, 2014). Además, su eficacia se vio condicionada por el conocimiento que estos funcionarios tuvieran sobre las comunidades indígenas locales y su relación con los líderes comunitarios, responsabilidades que tradicionalmente recaían en el área de comunidades de los consulados.

Según dichos autores, la falta de institucionalización formal se debe principalmente a la deficiencia en la capacitación del personal. Las constantes rotaciones geográficas y funcionales interrumpen el conocimiento adquirido, obligando a reiniciar el proceso en cada cambio de personal. Como consecuencia, la PEAMI no siempre es utilizada o se encuentra infrautilizada

debido a la falta de conocimiento sobre su existencia y manejo. En una solicitud de transparencia realizada para esta investigación, la DGPME confirmó la ausencia de lineamientos, reglas de operación y programas de capacitación, considerando la PEAMI como una herramienta opcional para el área de protección en los consulados.

De acuerdo con la DGPME (SRE, 2024), el proceso que normalmente siguen los cónsules consiste en asegurar que la persona no cuenta con acompañantes, familiares o conocidos en México o en Estados Unidos que puedan actuar como intérpretes en la lengua indígena correspondiente. Solicitar apoyo a las autoridades locales en el lugar de origen para identificar un traductor. Sólo si los anteriores recursos no son viables, los funcionarios consulares pueden consultar la PEAMI de la SRE, por lo que esta plataforma es el último recurso para brindar asistencia consular en lenguas indígenas, lo que explica el desconocimiento de muchos funcionarios sobre su existencia y funcionamiento.

La plataforma también contempla la colaboración con INALI y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) para acceder a traductores e intérpretes de lenguas o variantes lingüísticas no incluidas en el directorio. Sin embargo, en mi experiencia como observador participante, constaté que acceder a estos traductores es complicado, ya que no siempre están disponibles y su servicio debe agendarse con antelación, lo que dificulta la protección consular en casos de emergencia.

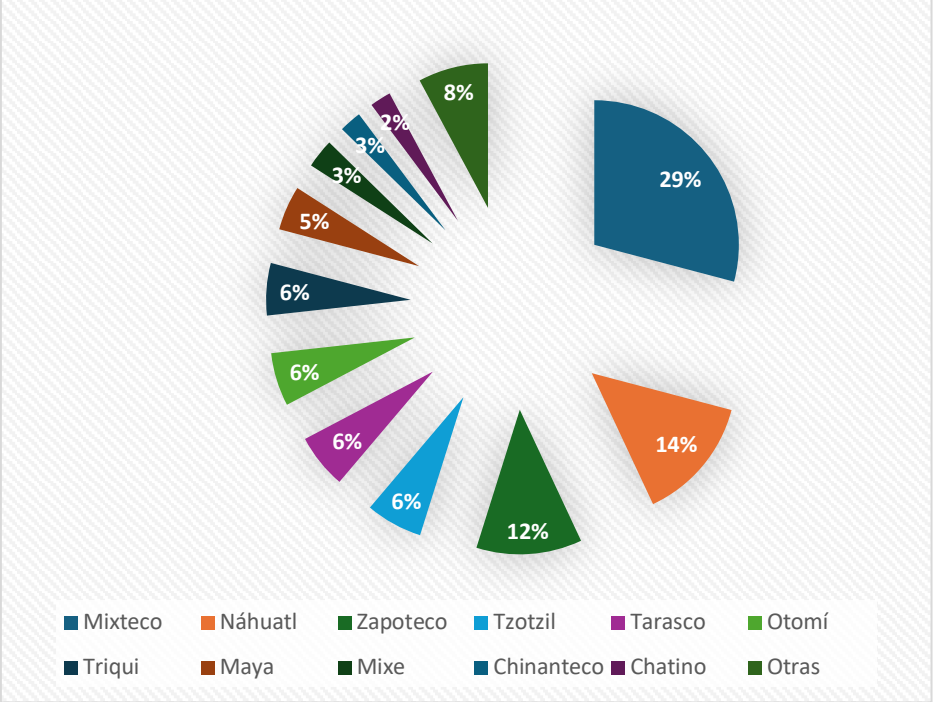
Hasta febrero de 2022, según información de la SRE obtenida vía transparencia, la PEAMI registraba 804 personas migrantes hablantes de lenguas indígenas residentes en Estados Unidos, siendo el mixteco la lengua más representada, con 29.1 % de los registros, seguida por el náhuatl, zapoteco y tzotzil (Figura 4). Es importante señalar que esta cifra podría no estar actualizada, ya que, según Délano (2014), la carga de trabajo en los consulados impide mantener el registro al día o incorporar nuevos hablantes de lenguas indígenas a la base de datos. Durante mi estancia en el Consulado de México en Orlando, pude constatar que esta falta de actualización es una realidad, ya que los funcionarios a menudo priorizan la atención de casos urgentes sobre la actualización de la PEAMI.

Esta plataforma sigue siendo un programa vigente, en la que el Directorio de Hablantes de Lenguas Nacionales de Apoyo Consular actúa como un eje fundamental para fortalecer la

asistencia y protección consular de la población indígena; sin embargo, esta vulnerabilidad se sigue entiende principalmente como la barrera lingüística que enfrentan las personas indígenas en procesos jurídicos, tales como deportaciones, separación familiar y regularización migratoria. Sin embargo, la plataforma no contempla sus necesidades comunitarias y culturales, ni aborda desigualdades en términos sociales, culturales o políticos (Délano y Yescas, 2014)

Figura 4

Porcentaje de hablantes de lenguas indígenas registrados en la PEAMI



Nota: El gráfico indica el porcentaje de hablantes de lenguas indígenas que se han registrado en la PEAMI por todos los Consulado. Los datos fueron proporcionados por la DGPME al cierre del 9 de febrero de 2022

3.5 La Ventanilla de Atención Integral a la Mujer

La Política de Vinculación y Atención Integral para la Mujer (VAIM), antes conocida como Ventanilla de Atención Integral a la Mujer, de ahí el origen de sus siglas, se estableció en 2015 en el Consulado de México en Kansas City. Es la primera política pública de la cancillería con un enfoque integral para atender a las mujeres migrantes, quienes, debido a factores de

vulnerabilidad, requieren un acompañamiento que va más allá de la protección consular y que incluye apoyo comunitario. La VAIM no solo brinda asistencia en casos de violencia de género, sino que también busca promover la autonomía y el empoderamiento de las mujeres al ofrecerles acceso a todos los servicios consulares disponibles (Gómez y Kerber, 2016, p. 197).

La Embajadora Alicia Kerber, fundadora de la VAIM, explica que el cambio de nombre de ventanilla a política refleja el carácter integral de este programa, que no se limita a un espacio físico en el consulado ni a un departamento específico. Se trata de una política que optimiza los recursos consulares existentes para atender las necesidades de las mujeres migrantes (Kerber, 2024). La VAIM se apoya en la coordinación entre áreas consulares como documentación, protección y comunidades, la capacitación en temas de género y la colaboración con organizaciones externas para ampliar los servicios disponibles más allá de la sede consular, como albergues y centros de capacitación laboral y educativos en las regiones donde se concentra la población migrante de origen mexicano.

Gómez y Kerber (2016) destacan que "el éxito de la VAIM depende de una estrecha coordinación dentro de los consulados y el trabajo conjunto de las áreas de la cancillería" (p. 201). Por ejemplo, una mujer que acude al consulado para renovar su pasaporte puede ser referida a otras áreas, como comunidades o protección, para recibir información adicional sobre servicios de salud o educación financiera según sus necesidades. Este modelo permite usar los recursos existentes de manera más eficiente sin requerir financiamiento adicional, ya que se trata de acercar los servicios consulares que ya están en marcha a las mujeres migrantes de forma más accesible y efectiva.

La VAIM surgió como una política integral, transversal y holística, alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que estableció la institucionalización de la perspectiva de género como una prioridad en las políticas públicas, programas y acciones del gobierno federal para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Esto marca una diferencia significativa con los programas para la atención de migrantes indígenas implementados desde 2009, que carecían de respaldo institucional en el plan nacional de desarrollo y en el programa sectorial de la cancillería. Además, estos programas no contemplaban desde su inicio un esquema de colaboración inter e intrainstitucional basado en una perspectiva de

interculturalidad, limitando su aplicación al ámbito de la protección consular y dejando sin atender otras necesidades de las comunidades indígenas migrantes.

Délano y Yescas (2014) destacan que "las necesidades particulares que tiene este grupo (comunidades indígenas migrantes) van más allá de la comunicación bilingüe, lo cual requiere un acercamiento integral con las comunidades y una vinculación entre protección consular, protección preventiva y enlace comunitario" (p. 165). Esto sugiere la conveniencia de un modelo similar a la VAIM, en el que la capacitación intercultural permita identificar y adaptar los servicios consulares a las necesidades de las comunidades indígenas.

4. EL CAMINO LA VAIPOIME

4.1 Los Foros del Bienestar y el acercamiento con las comunidades migrantes

Si bien el Consulado de México en Orlando diseñó y concibió la VAIPOIME como respuesta a una demanda de la población indígena migrante, su creación no puede comprenderse sin considerar el entramado institucional en el que está inmerso como parte de la Administración Pública Federal. Esto implica analizar las reglas en uso que se aplican dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores como parte del Poder Ejecutivo, así como la influencia que ejerce el discurso presidencial en las acciones y programas establecidos que pueden catalogarse como reglas en uso formales y no escritas que sientan los parámetros de comportamiento en la arena de acción.

Una de estas reglas en uso no escritas está representada por el simbolismo de la ceremonia de juramentación del presidente Andrés Manuel López Obrador. En dicho evento se incluyó la entrega de un bastón de mando por parte de un colectivo de comunidades indígenas, lo que envió un mensaje claro de inclusión hacia todos los sectores de la sociedad, particularmente las comunidades indígenas y los migrantes, a quienes López Obrador calificó como "héroes vivientes". Este gesto marcó una pauta simbólica para las acciones gubernamentales orientadas hacia estos grupos (Ortega Sánchez, 2020)

En este contexto, una de las primeras acciones destinadas a integrar a estos sectores fueron los foros para el establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, conocidos como Foros

del Bienestar, que incluyeron diversas mesas de trabajo orientadas a la formulación del plan (El Economista, 2019). Esta iniciativa fue adoptada por el entonces director del IME, Roberto Valdovinos, quien organizó 13 Foros Consultivos en el Exterior, del 17 de marzo al 13 de abril, con el objetivo de incorporar las voces de los migrantes. Estas actividades se estructuraron en tres mesas de trabajo: Justicia y Estado de Derecho, Bienestar, y Desarrollo Económico. Entre las recomendaciones obtenidas en estos foros destacó la necesidad de ofrecer servicios de intérpretes en lenguas originarias para mejorar la atención consular (IME, 2019), evidenciando tanto la falta de difusión de la PEAMI como del directorio de hablantes entre las comunidades migrantes. Además, se propuso facilitar materiales para el aprendizaje de lenguas indígenas, buscando preservar estos idiomas en las segundas y terceras generaciones.

Aunque Délano y Yescas (2014) ya habían identificado demandas similares en foros previos realizados en Estados Unidos y en reuniones de algunos Consejos Consultivos como la necesidad de que hubiera una persona especialista en lenguas indígenas que facilitará el acercamiento de estas comunidades con los Consulados, es relevante señalar que estas iniciativas no se reflejan en los lineamientos de la VAIPOIME. Estos lineamientos hacen únicamente referencia al entramado constitucional y a las declaraciones de derechos humanos de las que México es parte. Por tanto, se puede inferir que el surgimiento de la VAIPOIME está más vinculado al contexto político del momento que a un proceso de construcción institucional derivado de foros de esta naturaleza y de políticas públicas similares ya instrumentadas por la cancillería desde 2009.

4.2 El Instituto de los Mexicanos en el Exterior y las prioridades de política exterior

El impulso que Roberto Valdovinos (2019-2020) dio al tema de las comunidades indígenas migrantes durante su gestión en el IME continuó bajo la administración de Luis Gutiérrez Reyes (2020-2024), quien inauguró la VAIPOIME en diez consulados durante un periodo de cuatro, siendo la primera en Orlando en 2021 y la última en New Brunswick en 2024. Como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (p.21) se convierte en la regla en uso para impulsar este programa bajo la premisa de "Libertad e Igualdad", en la que el gobierno se compromete a fomentar “la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres,

entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos", además de convertir a la red consular en "defensorías de los migrantes".

Ambas ideas se plasman en el Programa Sectorial 2020-2024 de la SRE como una norma en uso escrita y se replican en distintos niveles institucionales. Como parte de estos cambios, el IME estableció una Dirección de Igualdad e Inclusión para avanzar en el reconocimiento y atención a las necesidades específicas de las comunidades indígenas en el exterior, así como de mujeres y miembros de la comunidad LGBTI (SRE, 2024), siendo el área encargada de supervisar la VAIPOIME.

No obstante, los esfuerzos no se limitaron al IME, sino que se extendieron a todo el trípode consular, el cual se compone de las áreas de Documentación, Protección y Comunidades. Entre las medidas implementadas, que me tocó experimentar durante mi adscripción en Orlando destacan: ofrecer información en lenguas originarias sobre servicios de protección y documentación, establecer un centro de llamadas para obtener citas en los consulados en lenguas originarias y construir una base de datos que recopile información sobre las comunidades indígenas a través del SUET. Estas herramientas, implementadas antes de la VAIPOIME, carecían de una lógica integral, ya que cada dirección general manejaba los asuntos de manera independiente, e incluso los cónsules no podían acceder a la información estadística recopilada en esos sistemas.

4.3 Las comunidades indígenas en Florida Central

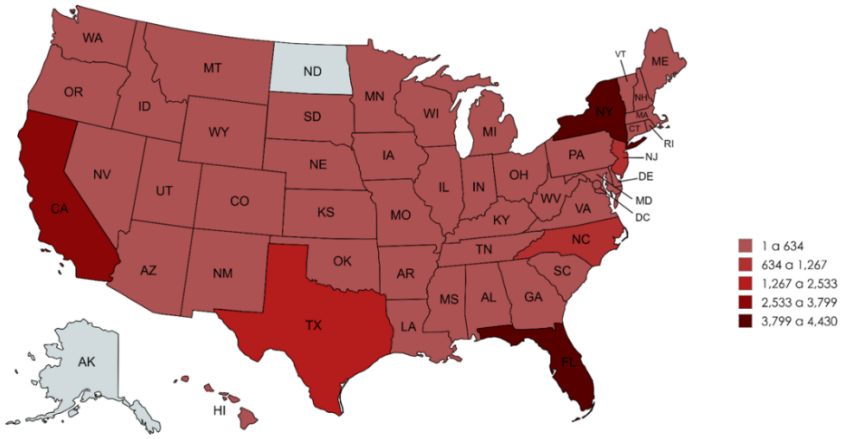
Florida destaca como uno de los estados con mayor concentración de población indígena mexicana, consolidándose como un punto clave en el análisis de las comunidades migrantes en Estados Unidos. De acuerdo con el IME (SRE, 2024), se estima que en esta región residen entre 3,799 y 4,430 personas de origen indígena, lo que corresponde a 16% de la población mexicana en Florida según datos de 2021. Es importante mencionar, que el IME estima a la población mexicana en Estados Unidos a partir de las matrículas expedidas en los consulados, por lo que no se contabilizan las personas que no solicitan ese servicio.

La cifra de población indígena en Estados Unidos deriva de un ejercicio llevado a cabo por el IME, en el que se cruzaron informaciones provenientes del INEGI, INPI y los registros de matrículas consulares emitidas por primera vez entre 2016 y 2022. Dicho ejercicio tuvo como objetivo principal mapear las comunidades indígenas en Estados Unidos, identificar las lenguas originarias más habladas y determinar los municipios de origen de estas poblaciones.

De acuerdo con el documento obtenido mediante solicitudes de transparencia para este trabajo, el proceso metodológico empleado por el IME estuvo sustentado en tres criterios fundamentales que permitieron una identificación precisa de las comunidades indígenas. En primer lugar, se seleccionaron municipios de origen con un porcentaje de población indígena superior al 60%. En segundo lugar, entre los municipios que cumplían esta condición, se eligieron los cinco estados y municipios con el mayor número de personas que se identifican como indígenas. Finalmente, se evaluó el número de matrículas consulares emitidas durante los últimos siete años a connacionales provenientes de estos municipios. Sin embargo, el IME no agrega más información en su nota metodológica sobre porque se establecieron esos parámetros.

Figura 5

Población mexicana en Estados Unidos procedente de municipios clasificados como indígenas



Fuente: Elaborado por el IME (2024). Obtenido vía transparencia mediante solicitud con folio 330016924000070

En el caso específico del Consulado de México en Orlando, la población indígena mexicana se concentra principalmente en el condado de Hillsborough, con una notable presencia en la zona metropolitana de Tampa, y en el condado de Pinellas, particularmente en la zona metropolitana de Clearwater. Estas áreas son hogar de comunidades tsetsales y tzotziles, así como otomíes, respectivamente. La organización de estos grupos ha sido fundamental para su visibilización y vinculación con las autoridades consulares. En este sentido, instituciones como Casa Chiapas y la Federación de Hidalguenses han desempeñado un papel crucial al agrupar a estas comunidades, facilitando el contacto con el Consulado para la atención de casos de protección y promoviendo la solicitud de consulados móviles en las áreas donde residen. Durante el tiempo que estuve adscrito en Orlando, se realizaban al menos cuatro Consulados Móviles en la Bahía de Tampa, en los que se atendían cerca de 200 personas en el evento, la mayoría de origen indígena.

Debido a la insistencia de las comunidades indígenas sobre la necesidad de acciones que satisfagan sus necesidades, especialmente intérpretes para acceder a servicios consulares, el Cónsul Juan Sabines, quien desde 2019 se desempeña como cónsul titular en esa oficina, (Comunicación personal, 2022) organizó el Foro "Derechos de los migrantes de los pueblos originarios de México" en Tampa, con el objetivo de recoger propuestas que pudieran ser consideradas por las autoridades centrales. El 24 de abril de 2021, en el marco de la visita del director del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Luis Gutiérrez, líderes indígenas expusieron en dicho foro sus preocupaciones, necesidades y propuestas para que los Consulados pudieran brindar mejores servicios a las comunidades indígenas (Consulmex Orlando, 2021).

> “Mi propuesta es que se abra una ventanilla de pueblos originarios, aquí en los Estados Unidos, en los Consulados. Sabemos que es muy difícil contactar o tener al personal de diferentes lenguas, pero por lo menos que los Consulados se enfoquen en la mayoría de los pueblos originarios y que abran esa ventanilla para que de alguna manera puedan atenderlos en su propia lengua, porque atendernos en nuestra propia lengua nos da mayor confianza, mayor comunicación y podemos resolver varios problemas”, dijo Romeo Gómez, presidente de Casa Chiapas, durante el foro (Consulmex Orlando, 2021).

En ese mismo evento, el director del IME destacó que la administración federal estaba trabajando en desarrollar una “propuesta integral de atención a pueblos originarios”. Además,

señaló que la propuesta de crear una ventanilla especializada era bien recibida y encargó al Cónsul de México en Orlando el desarrollo de un programa piloto.

4.4 El rol del Cónsul Juan Sabines Guerrero

Aunque la VAIPOIME es producto de las demandas de las comunidades indígenas, su diseño y concepción estuvieron significativamente influenciados por la gestión del Cónsul Juan Sabines Guerrero. Sabines, quien se desempeñó como cónsul en Orlando de 2015 a 2018 y nuevamente desde 2019 hasta la fecha, basó su iniciativa en su experiencia previa como gobernador de Chiapas, donde impulsó la apertura de las primeras Casas Chiapas en Estados Unidos. Esta experiencia le permitió establecer vínculos directos con las comunidades migrantes, particularmente en Tampa, y comprender las necesidades específicas de las poblaciones indígenas chiapanecas en el extranjero.

De acuerdo con Sabines (comunicación personal, 2023), al asumir su cargo en Orlando encontró una situación precaria en las iniciativas comunitarias existentes: “Casa Chiapas está sumamente vulnerada, no tiene ingresos, que viven del trabajo de Cielo [Gómez, líder indígena de la zona] (…), que viven de donaciones y ayudas para dar cursos de computación de inglés, pero no con una política clara para hacer un trabajo que pudiese redituar en beneficios para la comunidad de forma directa”.

En relación con las comunidades hidalguenses, Sabines identificó una situación de invisibilidad y desconfianza hacia el Consulado. Según sus palabras, esta era “la realidad de las comunidades indígenas, sin accesos, sin defensas (…) no tenían cabida, no tenían un área específica en documentación, ni tampoco en comunidades”. Estas observaciones coinciden con la perspectiva de Délano y Yescas (2014), quien destaca que las comunidades indígenas comenzaron a ganar notoriedad debido al aumento de casos que requerían asistencia consular, particularmente en situaciones legales complejas donde la barrera lingüística dificultaba su defensa. En ese mismo sentido, menciona que cuando asumió la titularidad en Orlando no tenía conocimiento de la PEAMI, lo cual es un indicativo de que los programas existentes no lograron consolidarse ni expandirse de manera transversal a toda la red consular.

Frente a este contexto, Sabines introdujo cambios en el Consulado de Orlando para hacerlo más accesible a las comunidades indígenas. Entre las acciones implementadas, se destacó la contratación de personal local hablante de tzeltal, tzotzil y otomí, con el objetivo de brindar interpretación y atención culturalmente pertinente. Este enfoque buscó fortalecer la interacción entre las comunidades y el Consulado, al mismo tiempo que reconocía y respetaba sus especificidades culturales y lingüísticas.

No obstante, el interés principal de Sabines al promover la VAIPOIME a nivel central era garantizar su institucionalización y permanencia como política pública. Según él, mantener este programa únicamente como una política interna del Consulado implicaba que su continuidad "dependería del funcionario en turno". Por ello, consideró esencial delegar su operación a un organismo aliado que pudiera garantizar su seguimiento y sostenibilidad, independientemente de los cambios administrativos ya que el marco de actuación proviene de un MOU anual firmado entre el Consulado y la organización aliada.

4.5 El establecimiento de la VAIPOIME como piloto en el Consulado de México en Orlando

El programa piloto de la VAIPOIME sirvió como una herramienta fundamental para recopilar información y desarrollar acciones específicas destinadas a atender de manera más efectiva a las comunidades indígenas migrantes. La ausencia inicial de datos concretos sobre las necesidades particulares de estas comunidades llevó a que la política pública no pudiera ser concebida ni implementada a nivel central ni de manera generalizada en todos los consulados; en cambio, se optó por llevarla a cabo localmente en aquellos Consulados que concentraban una mayor cantidad de personas de origen indígena en la circunscripción.

En el caso del Consulado de México en Orlando la participación de la comunidad resultó clave para la construcción del proyecto. Según lo señalado por el Cónsul Juan Sabines, se contó con la colaboración de 14 hablantes de lenguas indígenas, quienes fueron convocados por ser líderes en sus respectivas comunidades, entre ellas otomí, tzotzil, tzeltal, purépecha, mixteco alto y mixteco bajo, quienes participaron en el diseño de los objetivos del

programa y la definición de actividades iniciales, lo que demuestra cómo las interacciones en la arena de acción influyeron directamente en la configuración del proyecto.

El piloto fue formalmente inaugurado el 23 de agosto de 2021, y se planteó como un esfuerzo pionero con el objetivo general, según los lineamientos establecidos, de "brindar servicios especializados, atención integral y de acompañamiento a los pueblos y comunidades originarias mexicanos y afromexicanos en el exterior, además de promover de manera activa y permanente los servicios comunitarios y consulares con un enfoque especializado en lenguas maternas y transversal e interseccional" (IME, 2021). En otras palabras, la VAIPOIME buscaba replicar el modelo de la VAIM en el que se acercarán los programas y servicios del Consulado ya existentes a las comunidades indígenas y que los funcionarios públicos tuvieran pertinencia cultural en la atención a las comunidades indígenas, de ahí que el programa consideré no sólo servicios de interpretación, sino también actividades que contribuyan al desarrollo comunitario y a la reducción de vulnerabilidades como talleres de bancarización, emprendimiento, charlas educativas, servicios de salud, etc.

A pesar de contar con un presupuesto inicial limitado a 3,400 dólares destinados a la impresión de materiales y al pago de gasolina que generaba el traslado de la zona de Tampa a Orlando, un camino que representa cuatro horas de viaje total de ida y vuelta. Sabines destacó que el propósito principal en esta etapa no era tanto cumplir con un marco operativo rígido, sino más bien dar visibilidad al programa, fomentar la confianza de las comunidades indígenas en el Consulado y establecer canales de diálogo con organizaciones y líderes comunitarios para ampliar la información disponible sobre las necesidades de la población objetivo. En este contexto, Sabines tomó la decisión de asignar a la VAIPOIME "el espacio más importante, donde estaba el Cónsul, darle la primera oficina a la población indígena para que estuviera al alcance, que la vieran" (comunicación personal, 2023), lo que subraya la intención de priorizar el acceso visible y directo a este grupo poblacional.

En el marco del análisis de desarrollo institucional, la decisión de delegar la operación del programa a la Federación de Hidalguenses responde a la necesidad de incorporar a un actor local con capacidades organizativas preexistentes, lo que facilitó la implementación del piloto en condiciones limitadas. La selección de la Federación se justificó por su formalidad

jurídica, al ser una organización constituida con cuenta bancaria y personalidad legal, así como por su experiencia previa en la ejecución de actividades educativas y culturales que, si bien eran independientes del Consulado, ya contaban con su respaldo como observador. Según Sabines, esta colaboración permitió expandir dichas actividades a otras comunidades, ajustando los programas en función de las observaciones y retroalimentaciones obtenidas de la población atendida.

El memorándum de entendimiento firmado entre la Federación de Hidalguenses y el Consulado estableció un marco básico de responsabilidades, en el cual la principal tarea de la Federación era "abrir el Consulado a las comunidades indígenas, informándoles sobre los servicios disponibles de manera pertinente desde un punto de vista cultural y lingüístico" (Baxcajay, comunicación personal, 2021). Como se mencionó en apartados anteriores, una de las mayores carencias en el programa piloto fue la falta de capacitación tanto a la persona consular en materia de pertinencia cultural como a la organización aliada en cuestiones administrativas.

Esta deficiencia llevó a la organización aliada a adoptar estrategias rudimentarias, como el uso de libretas para registrar manualmente a hablantes de lenguas indígenas y contactarlos en caso de necesidad. Este enfoque artesanal, aunque útil para resolver problemas inmediatos, evidenció las limitaciones estructurales y la carencia de una estrategia centralizada para la gestión de los datos y recursos del programa, además de que el área de comunidades o de protección no retomaba esos datos para inscribirlos en la PEAMI.

Un desafío significativo durante el primer año de operación del piloto fue la limitación en la disponibilidad del personal, ya que la atención presencial solo estaba garantizada dos días a la semana debido a que los encargados se trasladaban voluntariamente desde Clearwater a Orlando. Además, los fondos asignados al programa no contemplaban compensación económica para los voluntarios, quienes destinaban su tiempo libre para cumplir con sus responsabilidades en la VAIPOIME sin necesidad de tener que faltar a su trabajo formal. "Hemos logrado esto donando nuestro tiempo en nuestros días libres, pero para que una oficina funcione hacen falta recursos", menciona Juan Baxcajay (comunicación personal, 2021).

Además, la implementación del programa piloto careció de un esquema robusto de evaluación y seguimiento, ya que los mecanismos para este fin debían ser construidos por el área de comunidades conforme avanzara el programa; sin embargo, como pude constatar ello un sucedió, en gran medida a que el encargado de supervisar el programa no sólo se desempeñaba como cónsul de comunidades sino también como encargado de administración. Según el Cónsul de Comunidades y Administración, Javier de la Vega Vargas, las métricas utilizadas para reportar avances iniciales se basaron en indicadores genéricos adaptados de otras ventanillas consulares, como el número de actividades realizadas y personas atendidas (comunicación personal, 2022). Sin embargo, estas métricas no capturaban el impacto real del programa ni permitían evaluar de manera efectiva su pertinencia cultural o su capacidad para atender las necesidades específicas de las comunidades indígenas. Por su parte, Baxcajay admitió que el método de registro de la población impactada consistía en contabilizar los folletos repartidos durante las actividades, lo que refleja una falta de profesionalización en los procesos de medición y evaluación, derivado de la falta de capacitación.

“Agarro esos flyers y los cuento, normalmente entre 30 y 40. Hago una charla, explico los servicios, y si alguien quiere más información, le doy un flyer. Al final del día, si reparto 40 flyers, digo que impacté a 40 personas” (comunicación personal, 2022). Este tipo de prácticas no solo evidencia la ausencia de un enfoque estratégico en la recopilación de datos, sino que también subraya las dificultades inherentes a la falta de capacitación y apoyo institucional, lo que limita la capacidad del programa para alcanzar sus objetivos de manera eficaz.

El piloto de la VAIPOIME, aunque enfrentó múltiples desafíos estructurales y operativos, permitió ampliar la oferta de servicios consulares para las personas de origen indígena en una sola visita al Consulado. La presencia permanente de dos empleadas locales, Cielo Gómez y Cinthia Ñonthe, contratadas después de la implementación de la VAIPOIME, facilitó la provisión de información en un idioma más cercano sobre los requisitos para acceder a distintos programas o incluso para obtener un documento de identidad.

Por ejemplo, una de las mayores dificultades que enfrentan estas comunidades es la falta de un acta de nacimiento, la cual, en muchos casos, no está disponible en el sistema digital

para su impresión debido a que la oficialía en su comunidad aún no la había digitalizado por tratarse de una zona remota. Gracias a la cercanía de ambas agrupaciones con los gobiernos locales y al conocimiento consular adquirido por ellas se logró establecer un mecanismo inmediato para la digitalización de las actas. Esto reafirma la importancia de la arena de acción y de las relaciones entre los actores para la efectiva implementación de la política pública.

Además, la apertura de más ventanillas permitió establecer un diálogo entre ellas para compartir buenas prácticas como el caso de la digitalización de las actas, lo que facilitó hacer ajustes en el programa conforme avanzaba su implementación, aunque estos se realizarán fuera del tiempo considerado como piloto. Estas experiencias servirán como base para un análisis más detallado en el siguiente apartado, donde se explorarán las relaciones contextuales y los patrones de interacción que dieron forma al desarrollo del programa, con el objetivo de entender mejor cómo las dinámicas institucionales influyeron en su evolución.

5. DIAGNÓSTICO DE LA VAIPOIME

Como se mencionó anteriormente, el análisis de desarrollo institucional permite identificar los factores que influyen en los actores, así como los patrones de interacción que dan origen a la política pública y a los subsecuentes cursos de acción (Mesías Patiño, 2016; Ostrom y Polski, 2000). Este enfoque resulta fundamental para comprender las dinámicas que subyacen en la formulación e implementación de políticas, así como para identificar los retos y oportunidades dentro de un marco institucional específico.

En este apartado, se describirán los factores de contexto relevantes para llevar a cabo un diagnóstico de la VAIPOIME durante su fase piloto como las condiciones físicas y materiales, los atributos de las comunidades, las reglas en uso, los actores, la arena de acción y el entramado inter e intrainstitucional en el que se desenvuelven. Este análisis busca ofrecer una comprensión más integral de las condiciones estructurales, las interacciones entre los actores clave y las dinámicas institucionales que influyeron en su desarrollo inicial. De esta manera, se pretende proporcionar un marco analítico que facilite

la identificación de fortalezas y áreas de mejora, así como la elaboración de recomendaciones fundamentadas para futuras etapas del proyecto.

5.1 El mundo físico que compone al Consulado de México en Orlando

El mundo físico se compone, de acuerdo con Ostrom y Polski (2000), de las condiciones materiales y físicas existentes, las cuales ejercen una influencia directa sobre los actores y la arena de acción, ya que estas condiciones se refieren a los recursos físicos, humanos y capacidades que poseen las instituciones para proveer bienes y servicios, así como la naturaleza de estos, es decir, si se trata de bienes escasos, públicos o de otra índole (Mesías Patiño, 2016).

En el caso del Consulado de México en Orlando, su circunscripción abarca 49 de los 67 condados del estado de Florida, cubriendo una región que se extiende desde el centro del estado hasta la franja norte conocida como el Panhandle. Según el censo de 2020 de los Estados Unidos, en esta región residen 364,794 personas que se identifican como mexicanas, ya sea por haber nacido en México o por ser de origen mexicano. Por su parte, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) construye su base de datos sobre la población mexicana en Estados Unidos a partir del número de matrículas consulares expedidas. En 2021, esta cifra ascendía a 18,64 matrículas consulares emitidas por este consulado.

Además del volumen poblacional, es necesario destacar la extensión geográfica, ya que, desde Orlando a Pensacola, la ciudad más lejana en la circunscripción, son seis horas en automóvil, lo que no sólo dificulta el acceso a los servicios consulares, sino que también imposibilita tener una presencia constante en la zona tanto para establecer vínculos con las autoridades locales como con las comunidades mexicanas y dificulta una intervención inmediata antes casos de protección, ya que no hay líderes comunitarios en la zona que sirvan como en enlace con los mexicanos que ahí residen.

A pesar del importante volumen de población a atender y la extensión geográfica, el Consulado de México en Orlando opera con recursos limitados. Durante mi tiempo que estuve adscrito a esa oficina, el personal estaba compuesto por cinco miembros del Servicio Exterior Mexicano: el Cónsul Titular, el Cónsul Adscrito, quien también se encarga de los asuntos culturales, un Encargado de Administración que además maneja asuntos comunitarios, un Encargado de

Protección y un Encargado de Documentación, quien asume la responsabilidad de todos los servicios debido a que la plaza de Encargado de Fe Pública y Registro Civil se encontraba vacante.

Además, el consulado cuenta con 21 empleados locales distribuidos de la siguiente manera: 11 en el área de documentación, de los cuales cinco son trabajadores de medio tiempo; cuatro en protección; uno en asuntos culturales; uno en comunidades; tres en administración y un asistente del cónsul. A lo anterior, se suma el apoyo de organizaciones aliadas que se encuentran más o menos permanentes y con quienes se tienen acuerdos firmados para operar las ventanillas del IME como lo son la de Orientación Educativa, Educación Financiera y de Salud, las cuales dan charlas en temas que les competen y facilitan el acceso a servicios bancarios, clínicas y escuelas.

Como se ha mencionado en otros apartados, se considera que la parte medular de los Consulados es el denominado trípode consular, compuesto por tres áreas clave:

- Documentación, encargada de expedir los 31 trámites contemplados en la Guía Consular, tales como visas, pasaportes, poderes notariales, supervivencias, constancias de no antecedentes penales, actos de registro civil, etc.

- Protección, responsable de implementar programas de asesoría legal, realizar visitas penitenciarias y hospitalarias, y servir como enlace con las autoridades migratorias y policiacas.

- Comunidades, área que coordina el funcionamiento de las ventanillas de Salud, Educación Financiera, Orientación Educativa y de Pueblos Indígenas, además de fungir como enlace con los clubes de oriundos y otros grupos, entre otras actividades.

Durante mi estancia en Orlando, además de desempeñar estas funciones comunes a todos los consulados, se implementaron dos acciones específicas para atender la demanda de servicios generada por la pandemia de COVID-19. La primera fue la política de puertas abiertas del Consulado, adoptada por el Cónsul Sabines en respuesta a las constantes quejas sobre el sistema de citas, denominado en ese entonces Mexitel. En ese sentido, Sabines instruyó atender a todas las personas en el área de documentación, sin importar si contaban con una cita. En segundo

lugar, se puso en marcha un ambicioso programa de consulados móviles y jornadas sabatinas, con el objetivo de ampliar el acceso a los servicios consulares en las zonas más remotas de la circunscripción o en aquellas con un alto número de mexicanos. Esto no solo permitió reducir la saturación en la sede consular, sino que también minimizó los riesgos asociados al traslado, especialmente en un contexto de detenciones migratorias.

A esta situación se sumó la política de austeridad en la administración pública, que impuso fuertes restricciones presupuestarias en el Consulado. Estas limitaciones impidieron brindar mantenimiento al edificio, adquirir nuevo equipo como fotocopiadoras o contratar más personal para atender el rezago generado por la pandemia. Además, se delegaron nuevas responsabilidades a los consulados, como la promoción económica, comercial y turística, tras la desaparición de ProMéxico y del Consejo de Promoción Turística de México al inicio de la administración de López Obrador (El Economista, 2024)

Los servicios que ofrece el Consulado puedes ser descritos de la siguiente forma bajo la metodología del ADI: los servicios de documentación son privados al ser de alta exclusividad y alta subtrabilidad, puesto que la persona paga por un documento de identidad y cuyos insumos están garantizados por las oficinas centrales mexicanas. Los servicios de protección son más bien un recurso común (common pool), ya que se cuenta con recursos económicos limitados que, una vez agotados, requieren solicitar una autorización extraordinaria para la asignación de nuevos recursos. Por lo tanto, los casos de protección se atienden con base en un diagnóstico socioeconómico, lo cual genera conflictos con las comunidades migrantes en un contexto donde el discurso presidencial asegura que los consulados ayudarán a todos.

Estas limitaciones estructurales y de personal subrayan los retos que enfrenta el Consulado de México en Orlando para atender de manera eficiente y eficaz las necesidades de una comunidad mexicana amplia y dispersa geográficamente, así como el contexto en el que se inaugura la VAIPOIME.

5.2 Atributos de las comunidades

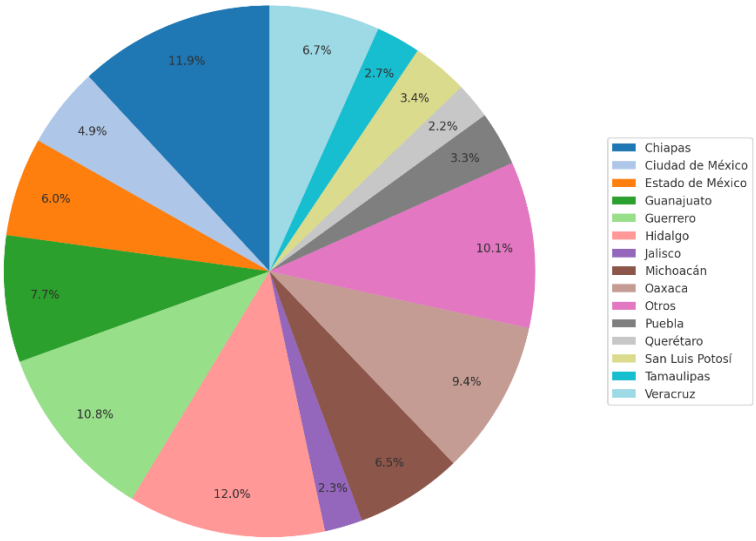
Los atributos de la comunidad incluyen aspectos como la demografía de los actores y las comunidades, el nivel de entendimiento e información que poseen, así como sus valores,

creencias y comprensión de las normas (Ostrom y Polski, 2000; Mesías Patiño, 2016), es decir, es el contexto social en el que se desenvuelven y el cual determina parte de su comportamiento en la arena de acción.

De acuerdo con la base de datos de matrículas consulares de 2021, la mayoría de la población atendida en el Consulado de México en Orlando proviene de tres estados principales: Hidalgo, Chiapas y Guerrero. Los dos primeros son lugares de origen de algunas de las comunidades indígenas más organizadas en la zona: los tzotziles, los tzeltales y los otomíes. En el caso de Chiapas, la mayor parte de las personas provienen del municipio de Chamula; en Hidalgo, del municipio de Ixmiquilpan; y en Guerrero, del municipio de Coyuca de Catalán. (Figura 5).

Figura 6

Distribución porcentual de matrículas consulares de alta seguridad en el Consulado de México en Orlando por estado de origen



Nota: El gráfico indica el estado de procedencia de los usuarios que solicitaron una matrícula consular en Orlando, realizado a partir de los datos sobre expedición de este documento del IME en 2021.

En cuanto al nivel educativo, el 31% de las personas atendidas ha completado la educación secundaria con certificado, mientras que el 17% cuenta con nivel de primaria. Esto refleja que casi la mitad de la población posee una educación apenas básica, lo que plantea la necesidad de desarrollar programas y servicios que se ajusten a estas condiciones para garantizar una comunicación efectiva y una adecuada atención. (Figura 6)

Por otra parte, se debe considerar que muchas personas indígenas carecen de educación formal en su lengua materna, lo que implica que no todos son capaces de leer o escribir en ella. Esta situación limita la utilidad de los materiales escritos traducidos, destacando la relevancia de crear recursos audiovisuales que resulten más accesibles y efectivos para esta población.

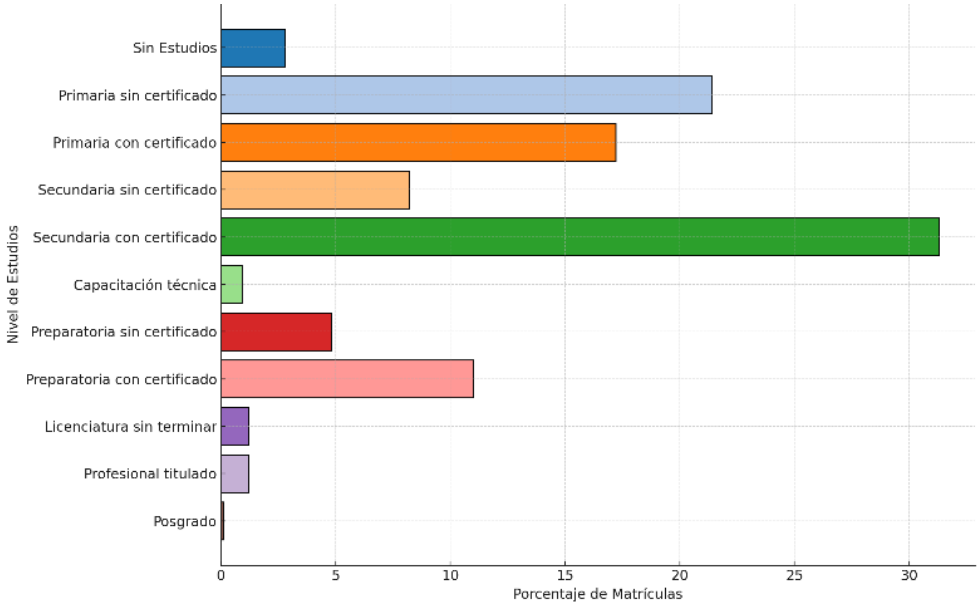
Bajo el esquema del análisis de desarrollo institucional (Ostrom y Polski, 2000), es evidente que los atributos de la comunidad no solo influyen en la capacidad de los individuos para interactuar con las normas y servicios establecidos, sino también en los incentivos y restricciones que enfrentan al participar en procesos institucionales. Las limitaciones educativas y lingüísticas observadas generan barreras para la efectiva inclusión de las comunidades en las actividades consulares, subrayando la importancia de diseñar estrategias institucionales que consideren estas características. Esto incluye tanto la creación de materiales accesibles como la implementación de mecanismos de retroalimentación que permitan ajustar las acciones del Consulado a las necesidades reales de las comunidades, como el desarrollo de programas educativos y mecanismos de vinculación para el desarrollo de sus comunidades.

Por otra parte, en el Consulado existen tres grupos principales: el personal que forma parte del Servicio Exterior Mexicano (SEM), el personal local, contratado por el Consulado y los colaboradores en las ventanillas comunitarias de Salud, Educación, Orientación Financiera y VAIPOIME, quienes juegan un papel central en la implementación de este programa al extender los servicios consulares para garantizar derechos de índole social como el nombre de cada ventanilla indica. El personal del SEM asume mayores responsabilidades, tiene un rol preponderante en la toma de decisiones y dispone de información más detallada sobre los programas aplicados, especialmente en sus áreas respectivas, aunque goza de una lata discrecionalidad en su toma de decisiones. En mi experiencia en el Consulado, la carga de trabajo dificulta la difusión de información reciente entre las diferentes áreas, ya que no existen reuniones de coordinación ni mecanismos de comunicación formal. La figura del cónsul titular

concentra gran parte de la información general del Consulado, pero esta no siempre se comparte con el resto del personal.

Figura 7

Distribución porcentual de matrículas consulares de alta seguridad en el Consulado de México en Orlando por nivel de educación



Nota: El gráfico muestra el nivel educativo de los solicitantes de una matrícula consular en Orlando durante el 2021.

El personal local, por su parte, se encuentra principalmente enfocado en sus actividades específicas y tiende a desvincularse de la política consular general. Este grupo está dividido en dos subgrupos: aquellos que tienen residencia permanente o ciudadanía estadounidense y los que cuentan con visa A2. Los empleados con visa A2 suelen haber sido contratados a solicitud del cónsul titular y, en general, participan más activamente en las actividades del Consulado, lo que les otorga una mayor capacidad de influencia.

Finalmente, los colaboradores de las organizaciones aliadas se limitan a proporcionar información en sus áreas respectivas y no participa en otras actividades consulares debido a que

sus representantes, en su mayoría, no son mexicanos. Una excepción destacable es la VAIPOIME, cuyo equipo, al ser de origen mexicano, mantiene un contacto más estrecho con los cónsules y participa activamente en eventos y actividades, ofreciendo una respuesta inmediata a las necesidades de sus respectivas comunidades.

Desde la perspectiva institucional, la segmentación de los grupos y las diferencias en los niveles de participación y acceso a información generan dinámicas internas que pueden afectar la eficacia de los servicios consulares, por ejemplo, el área encargada de cultura y comunidades se resistía a apoyar en la expedición de documentos durante las jornadas sabatinas, al asegurar que su función solo era supervisar a las ventanillas. Integrar mecanismos de coordinación y fomentar una comunicación más fluida entre los grupos de trabajo podría fortalecer la cohesión institucional y mejorar los resultados, especialmente en contextos donde las necesidades de las comunidades atendidas son tan diversas.

5.3 Reglas en uso

Desde el enfoque del Análisis de Desarrollo Institucional (Ostrom y Polski, 2000), estas normas reflejan cómo las reglas formales e informales estructuran las interacciones dentro del Consulado. Las reglas de posición y límite aseguran una estructura jerárquica, mientras que las reglas de agregación y ámbito destacan la centralización del poder en el cónsul titular. La falta de mecanismos efectivos para el flujo de información y la dependencia de relaciones personales para acceder a esta refuerzan las desigualdades en la toma de decisiones y la ejecución de acciones. Por lo tanto, una mejor definición de los canales de comunicación y de los procesos para la delegación de autoridad podría contribuir a una mayor eficiencia y cohesión institucional.

Si bien ya se han mencionado las reglas formales y discursivas que dieron origen a la VAIPOIME como el Pla Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Sectorial de la SRE 2020-2024, en este apartado se abordarán las normas informales que rigen la interacción de los participantes en la arena de acción. Ostrom y Polski (2000) señalan que la mayoría de los análisis tienden a concentrarse en las reglas operativas, es decir, aquellas que están escritas y tienen formalidad. Sin embargo, no siempre se examinan las reglas no observables que determinan

aspectos como la posición, los límites, la autoridad, la agregación, el ámbito, la información y las recompensas de los actores.

Las reglas de posición especifican el rol de los participantes. En el caso particular del Consulado de México en Orlando, estos roles están definidos formalmente. Los cónsules están acreditados mediante un nombramiento oficial y su jerarquía se desprende no sólo de la Ley del SEM y su reglamento, sino también de las convenciones internacionales en la materia; los empleados locales tienen un contrato que especifican sus funciones y limitaciones como el no poder presentarse como funcionarios del gobierno mexicano; las organizaciones aliadas operan bajo un memorándum de entendimiento, que establece sus actividades y funciones; en tanto que los líderes indígenas desempeñan su papel como representantes visibles de sus respectivas organizaciones, como la mesa directiva de Casa Chiapas o la Federación de Hidalguenses.

Las reglas de límite establecen las condiciones para el cambio de roles. Por ejemplo, el programa el reglamento del SEM regula el tiempo de adscripción de los cónsules, mientras que los cambios en la mesa directiva determinan la sustitución de los líderes comunitarios. En el caso de las organizaciones aliadas, las evaluaciones periódicas sobre su desempeño en las ventanillas del bienestar regulan su permanencia o sustitución como responsables de estas actividades, al igual que las evaluaciones de desempeño al personal local determina su continuidad en el Consulado. La autoridad se deriva en gran medida de la posición, aunque existen figuras con un mayor grado de autoridad. Por ejemplo, el equipo cercano al cónsul titular, compuesto por su asistente y otros empleados con visa A2 (cuatro personas), ejerce una autoridad adicional al fungir como voceros y desempeñar funciones delegadas directamente por el titular (Figura 7).

Las reglas de agregación especifican cómo se toman las decisiones dentro de la arena de acción. Aunque los cónsules tienen autonomía para decidir en sus respectivas áreas, estas decisiones suelen estar sujetas a la supervisión del Cónsul Titular. Por su parte, los dirigentes de la VAIPOIME tienen acceso directo al cónsul titular, lo que les permite presentar asuntos que, en muchas ocasiones, derivan en órdenes operativas hacia otras áreas. Esto está relacionado con las reglas de ámbito, que delimitan la jurisdicción de la autoridad. En este sentido, los cónsules de área están subordinados tanto al cónsul titular como a la presión ejercida por los líderes comunitarios, quienes mantienen una interlocución directa con él.

Figura 8

Organigrama del Consulado de México en Orlando

Nota: El recuadro muestra los niveles de jerarquía en el Consulado de México en Orlando a partir de las reglas formales e informarles que rigen a los actores.

La falta de canales claros de comunicación genera malentendidos por ejemplo el cónsul acuerda con los líderes comunitarios la realización de un consulado móvil en una determinada ciudad, pero no da aviso al área encargada para realizar el cambio en el plan de trabajo, lo cual retrasa su realización. En mi paso por el consulado, observé que los cónsules de área no siempre están informados de las decisiones o eventos que ocurren en la arena de acción. Este problema se vincula con las normas de información, pues el acceso a la información está condicionado por la cercanía al cónsul titular. Aquellos más próximos a él tienen un mayor conocimiento de las actividades y decisiones en curso.

5.4 Actores y arena de acción

Los actores son aquellos que toman decisiones y cuyo actuar está determinado por su conocimiento, poder, tecnología, contexto y empleo de recursos para incidir en las políticas públicas. Estas capacidades son las que definen su fuerza relativa (Ostrom y Polski, 2000). En el caso específico del Consulado de México en Orlando, se han identificado cinco actores principales: el cónsul Juan Sabines, los cónsules de área, Cielo Gómez, líder de Casa Chiapas, Juan Baxcajay y Cinthia Ñonthe de la Federación de Hidalguenses. Para recopilar información sobre la implementación y el proceso de diseño de la VAIPOIME, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a profundidad con estos actores.

5.4.1 Cónsul Juan Sabines

El Cónsul Juan Sabines, como se mencionó previamente en relación con su rol, contaba con experiencia previa en el trabajo con comunidades indígenas desde su posición anterior y estaba familiarizado con la situación de Florida Central durante su primer periodo como titular en esa oficina consular. Su cercanía con las comunidades indígenas y su intención de incluir sus voces en el desarrollo de políticas públicas se alinean con las normas promovidas en la administración federal de "escuchar al pueblo", además de que logó impulsar a la VAIPOIME en poco tiempo debido a que contaba con acceso a los círculos de poder a nivel central debido a su carácter de exgobernador y a su red de contactos.

La incorporación de estas ideas en los lineamientos de la VAIPOIME refleja no solo su interés en mostrarse como un funcionario accesible y conectado con las necesidades de la comunidad, sino también su intención de dejar un legado significativo como cónsul, lo cual va ligado a la necesidad de prestigio que motiva el actuar de algunos burócratas de calles (Lipsky, 2010). Cabe destacar que esta no fue la única ventanilla pionera que inauguró; también implementó la Ventanilla de Diversidad, enfocada en establecer vínculos entre el Consulado y la comunidad LGBTI, así como una Ventanilla de Promoción al Deporte.

5.4.2 Cónsules de área y personal consular

Los cónsules de área desempeñan un rol esencial en la implementación de la VAIPOIME, ya que son ellos los que tienen contacto directo con las personas, autorizan documentos y apoyos

económicos o canalizan a organizaciones aliadas para brindar servicios complementarios. Durante el periodo observado en el Consulado de México en Orlando, no se llevaron a cabo cursos de capacitación ni reuniones de coordinación para informar al personal sobre la creación de la VAIPOIME, sus objetivos, su alcance y los cambios organizacionales que implicaría. La participación del personal en el proyecto se limitó, en su mayoría, a apoyar en la logística durante el evento inaugural y durante la fase de implementación a atender los casos que la organización que opera la VAIPOIME canalizaba para su atención.

El conocimiento detallado del proyecto estuvo restringido únicamente a un grupo reducido, que incluía al Cónsul de Comunidades, algunos empleados locales directamente vinculados al Cónsul Sabines, y los líderes indígenas. Esta falta de difusión y preparación interna subraya un vacío significativo en la estrategia de comunicación y capacitación, lo que podría haber afectado la comprensión y el apoyo efectivo del personal consular hacia el proyecto. Durante una sesión grupal con diferentes empleados locales del Consulado, se pudo constatar que no había claridad sobre su propósito ni las actividades que realizaba la VAIPOIME.

Una de las ideas recurrentes en el grupo focal realizado con empleados del Consulado fue la percepción de que *"la VAIPOIME es un lugar donde se pueden ofrecer los servicios del Consulado en lenguas de los pueblos originarios."* Sin embargo, esta afirmación evidencia una desconexión entre el personal consular y la iniciativa, ya que no reconocen plenamente su rol en la atención a estas comunidades, percibiéndola como una responsabilidad ajena en el que ellos no tienen un rol. Esto se refleja en declaraciones como: *"Es importante que esta ventanilla apoye a los migrantes que hablan lenguas indígenas, ayudándolos con los trámites,"* lo que sugiere que la VAIPOIME es vista más como un recurso externo que como una parte integral del consulado.

Además, algunos cónsules de otras áreas expresaron que no estaban al tanto de las actividades de la VAIPOIME, lo cual atribuían a la carga de trabajo y a la falta de comunicación interna sobre sus funciones y objetivos.

5.4.3 Cielo Gómez, líder de Casa Chiapas

Cielo Gómez es una figura ampliamente reconocida por las comunidades indígenas chiapanecas en Florida, debido a que ofrece en materia de interpretación por su dominio del español, inglés, tzeltal y tzotzil. Sin embargo, su papel en la implementación VAIPOIME se encuentra restringido por su posición jerárquica dentro del Consulado, donde funge como empleada local en el área de protección. A pesar de su estatus institucional, su verdadera capacidad de acción e influencia se ha manifestado con mayor fuerza en su rol como líder comunitaria, en el que ha logrado un contacto directo y de confianza con la comunidad indígena chiapaneca.

Si bien no es formalmente parte de la VAIPOIME, su participación en la implementación del programa es clave, ya que las personas indígenas la buscan directamente para recibir orientación y asesoría, en lugar de acudir a la organización encargada de la ventanilla. En sus propias palabras: "Como trabajo en el área de protección, atendía los casos de personas indígenas. Mi trabajo consistía en brindarles asesoría y encaminarlos a los recursos disponibles".

Esta dinámica ha generado tensiones dentro del ecosistema institucional y comunitario, particularmente entre las principales organizaciones de migrantes, Casa Chiapas y la Federación de Hidalguenses, quienes perciben su intervención como un desvío de los canales oficiales de atención, ya que las personas que atienden no se registran en los reportes de la VAIPOIME. Esta rivalidad se hace evidente en su percepción sobre la operatividad de la VAIPOIME. "La mayoría del tiempo está vacía [la oficina de la VAIPOIME]. La relación del Consulado con la comunidad indígena se ha mantenido a través de los líderes, pero en cuanto a la VAPO (sic), no he visto grandes avances".

Esta afirmación revela un distanciamiento entre la VAIPOIME y Casa Chiapas, lo que podría indicar una falla en el fortalecimiento de vínculos con aliados estratégicos, resultando en una percepción de ineficacia del programa y un alcance limitado en su implementación.

5.4.4 Juan Baxcajay y Cinthia Ñonthe, de Federación de Hidalguenses

Juan Baxcajay, presidente de la Federación de Hidalguenses, es un líder indígena de origen otomí cuya autoridad radica en su capacidad de interlocución con el Cónsul Titular, como lo

demuestra la siguiente afirmación: "Cuando llegamos acá fue obviamente por la invitación del señor Cónsul, a participar como organización sin fines de lucro, participar aquí en el consulado para expandir nuestros servicios".

Su presencia física en el Consulado es limitada a solo dos días a la semana, lo que restringe su capacidad de interacción continua con la comunidad indígena y con otros actores dentro del Consulado. Esta situación ha generado un espacio para la aparición de otras figuras con mayor acceso a la estructura consular, como Cinthia Ñonthe.

A diferencia de Baxcajay, Cinthia Ñonthe no forma parte de la mesa directiva de la Federación, pero su papel se ha fortalecido debido a su presencia permanente dentro del Consulado. Su posición como empleada local en el área de comunidades le permite establecer relaciones más directas con los cónsules de área, otorgándole una mayor capacidad de respuesta a las solicitudes de los indígenas otomíes que la contactan.

Esta dinámica ha generado una rivalidad con Juan Baxcajay, quien mantiene una relación más estrecha con el Cónsul Titular, pero carece del acceso cotidiano que Cinthia ha consolidado dentro del Consulado. Esta diferencia en la capacidad de acción ha provocado que la VAIPOIME sea percibida como algo ajeno al Consulado, de ahí que Baxcajay considere que “la VAIPOIME funcionaría mejor si tuviéramos apoyo como parte del equipo del Consulado. Eso mejoraría mucho el trabajo que hacemos".

Este comentario sugiere que no se identifica a la VAIPOIME como una política pública plenamente integrada en la estructura consular, sino como un programa externo con autonomía limitad. Además, da cuenta que las personas con mayor influencia en la implementación de la VAIPOIME no forman oficialmente parte de ella, aunque son las personas que han logrado trasnversalizar la pertinencia cultural en el trípode consular.

6. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PILOTO EN ORLANDO DE LA VAIPOIME

6.1 Descripción programática de la VAIPOIME

Los lineamientos de operación de VAIPOIME describen a esta instancia como “espacios de las representaciones de México destinadas a brindar atención a los y las connacionales de origen indígena afromexicana sin ningún tipo de discriminación, garantizando el acceso al derecho de manera integral y oportuna desde México hasta Estados Unidos y Canadá”. A partir de esta definición, se deduce que la VAIPOIME requiere un espacio físico específico dentro de los consulados, posicionándose como la principal instancia para la atención de las comunidades indígenas mexicanas en el extranjero. Este marco de acción, sin embargo, delimita explícitamente sus responsabilidades, ya que no menciona la participación de otras áreas funcionales del Consulado, ni se hace referencia a estrategias para transversalizar la atención con pertinencia cultural, lo cual puede limitar la integralidad prometida en su descripción.

En un segundo momento, los lineamientos amplían la población objetivo al incluir a las comunidades afromexicanas, aunque en el proceso de creación no hubo representantes ni en el piloto se realizaron acciones para esa población. Asimismo, se destaca el papel de la VAIPOIME como una estrategia de vinculación entre las comunidades indígenas y afromexicanas y diversas instituciones, organizaciones y organismos que ofrecen servicios, proyectos y oportunidades en áreas como educación, salud, inclusión financiera y vinculación social, tanto a nivel local como regional en Estados Unidos y Canadá.

Este enfoque añade una visión trasversal y de articulación interinstitucional a la VAIPOIME, al implicar la coordinación con otros programas y áreas consulares, aunque en la implementación piloto no se establecieron mecanismos claros para esta vinculación ni se explicó a las demás áreas como se trabajaría juntamente con la VAIPOIME. En muchas ocasiones, la VAIPOIME quedaba supeditada a programas de las áreas consulares o a iniciativas específicas, como la Semana Binacional de Educación, que tienen un carácter temporal y limitado; sin que se emprendieran acciones permanentes en materia de educación para las comunidades indígenas.

Del análisis de la descripción programática se percibe una falta de coherencia entre los objetivos principales, las actividades específicas y las reglas de operación, como se profundizará en las siguientes secciones.

6.2 Objetivos del Programa

El programa VAIPOIME (IME, 2021) establece como objetivo principal "brindar servicios especializados, así como atención integral y de acompañamiento a los pueblos y comunidades originarios mexicanos y afromexicanos residentes, además de promover de manera activa y permanente los servicios comunitarios (Ventanillas Comunitarias del Bienestar) y consulares, con un enfoque especializado en lenguas maternas de forma transversal e interseccional prioritariamente en Estados Unidos de América y Canadá". Este enunciado subraya la intención de integrar diversos servicios con un enfoque culturalmente pertinente y colaborativo, aunque no se especifican con claridad los tipos de servicios especializados ni los mecanismos de acompañamiento que se implementarían, pero, en la práctica, se buscó privilegiar la facilitación de intérpretes para acceder a los servicios de documentación y protección. En menor medida se implementaron programas de difusión de la lengua y cultura a través de programas de verano en el que un profesor de México, proveniente de Chiapas o Hidalgo era el encargado de dar clases de inglés a adultos que no hablaban español y clases de lenguas indígenas a los menores.

La mención de la transversalidad y la cooperación entre áreas consulares, aunque destacada como parte del objetivo principal, aparece en los lineamientos sin un desarrollo detallado que permita evaluar su alcance operativo. Por ejemplo, el primer informe de actividades del Consulado de México en Orlando menciona una serie de actividades realizadas que, aunque no forman parte explícita del objetivo principal, se relacionan directamente con los objetivos secundarios que aparecen en los lineamientos (Figura 9):

1. Proteger, empoderar y atender los derechos de las personas mexicanas originarias residentes en el extranjero, sin importar su estatus migratorio.

2. Erradicar la discriminación hacia las personas migrantes de pueblos originarios de México en el exterior.

3. Promover herramientas para integrarlas plenamente a la sociedad y generar vínculos con sus comunidades en México.

4. Trabajar de manera transversal y en colaboración con los consulados de México para ofrecer servicios en áreas clave como educación, salud, inclusión financiera y vinculación.

Además, los objetivos secundarios señalan la intención de desarrollar programas especiales que fortalezcan la cultura de los pueblos originarios, incluyendo iniciativas de capacitación y certificación en competencia laboral, formación de intérpretes y traductores, y proyectos de difusión cultural y combate a la discriminación. Estos objetivos complementan el objetivo principal, pero también evidencian una divergencia en la formulación y priorización de los objetivos, lo que podría dificultar la implementación coordinada y eficaz del programa, además de su evaluación, pues no queda claro cuál es el problema central que se busca remediar.

Figura 9

Objetivos de la VAIPOIME en el Consulado de México en Orlando y actividades desarrolladas

Objetivos secundarios de la VAIPOIME	**Actividades que la VAIPOIME según los lineamientos**	**Actividades realizadas en Orlando durante 2021 a 2022**
Proteger, empoderar y atender a través de los servicios proporcionados por las Ventanillas Comunitarias del Bienestar, coordinadas por el IME, a las personas mexicanas pertenecientes a pueblos originarios indígenas y	Apoyo en traducción de la información de los servicios de las ventanillas comunitarias. Apoyo en traducción de la información de los servicios consulares.	- Salud para la mujer indígena (Ventanilla de Salud) - Bancarización (Ventanilla Financiera) - Afiliación al IMSS (Ventanilla Financiera) - Intercambio de maestros (Ventanilla educativa) - Acceso a libros de texto en

afromexicanos residentes en el extranjero, sin importar su estatus migratorio.	Apoyo en traducción de la información de los servicios y programas del Gobierno de México. Apoyo para las actividades de documentación.	lenguas originarias (Ventanilla de Salud) - Asesoría en lenguas originarias para trámites consulares
Procurar acciones para erradicar la discriminación hacia las personas migrantes de pueblos originarios indígenas y afromexicanos en el exterior.	Realizar campañas para prevenir y erradicar la discriminación. Promover talleres sobre derechos humanos	- Atención con personal especializado en lengua y cultura indígena
Promover herramientas para integrarlas plenamente a la sociedad y generar vínculos con las comunidades en México.	Promoción y fortalecimiento de servicios financieros, desarrollo económico, salud, y educación.	- Abrazando destinos, programa de reunificación familiar para que las personas reciban la visita de sus padres. - Vinculación política con los municipios de origen (hermanamiento de Ixmiquilpan con Clearwater)
Crear programas, actividades y/o acciones para el fortalecimiento de la cultura de pueblos	Clubes de lectura y acceso a libros en lenguas indígenas. Intercambio de estudiantes.	-Ferias gastronómicas -Talleres de baile - Clases de idiomas

originarios indígenas y afromexicanos.	Distribución de materiales en lenguas originarias	
Implementar programas para las comunidades mexicanas de origen indígena en temas de capacitación y certificación en competencia laboral.		- Capacitación y certificación para el trabajo (Ventanilla educativa) - Incubadora de negocios para mujeres indígenas (Ventanilla financiera)
Fomentar la capacitación etnolingüística, intercultural, no discriminación y género de los servidores públicos de las representaciones de México.	Capacitación lingüística, intercultural, de género y no discriminación.	
Impulsar la certificación de personas como intérpretes/traductores en lenguas indígenas mexicanas.	Capacitación y certificación de intérpretes.	- Certificación de intérpretes en lenguas originarias
Promover la revalorización de la cultura, lengua, tradiciones y expresiones artísticas de los pueblos indígenas y afromexicanos.	Promoción y difusión de actividades culturales.	- Visitas de distintos municipios para promover la cultura

De este cuadro, se puede percibir que existe poca claridad entre lo que corresponde a un objetivo secundario de un programa público con las actividades a desarrollar en el marco de dicho programa, ya que en el caso de la VAIPOIME los objetivos secundarios y actividades a

desarrollar son prácticamente las mismas. Por otra parte, se destaca la falta de actividades en materia de capacitación. De acuerdo con el Cónsul De la Vega y Lucero Hernández el principal reto es la falta de cooperación con el INPI, por lo que no se han desarrollado programas de capacitación.

Además, De la Vega (comunicación personal, 2022), menciona que la VAIPOIME ha buscado integrar esfuerzos preexistentes que ya desarrollaba la Federación de Hidalguenses con los objetivos de la VAIPOIME, lo cual deja en duda sobre el impacto que tiene las actividades en las comunidades indígenas de la circunscripción y no solamente en la comunidad otomíes. Por ejemplo, el programa Abrazando Destinos y la vinculación política fueron iniciativas que beneficiaron únicamente a la comunidad otomí como constate durante mi estancia en el Consulado. Por ello, Lucero Hernández (comunicación personal, 2022) considera que el programa de trabajo está enfocado en atender exclusivamente a la comunidad otomí, lo que, en su opinión, deja de lado la representación de otras comunidades, como los tzotziles y tzeltales.

Por ello, Hernández (2022) destaca la necesidad de realizar un esfuerzo para incluir a más grupos étnicos y así generar un plan de trabajo verdaderamente multiétnico. Este argumento ha sido respaldado tanto por el director de la Federación de Hidalguenses como por el Cónsul De la Vega, quienes coinciden en la importancia de ampliar la inclusión y participación de otras comunidades de la zona, lo cual no ocurrió durante el periodo de análisis.

De la Vega también enfatizó la necesidad de mejorar la difusión de los servicios y programas de la ventanilla entre las comunidades indígenas, dado que muchas de ellas no están suficientemente informadas sobre su existencia. Además, De la Vega (comunicación personal, 2022) destacó que las actividades culturales propias de cada comunidad suelen llevarse a cabo sin la participación del Consulado, ya que estas responden a tradiciones específicas que prefieren mantener en sus propios espacios

Este análisis evidencia tanto los avances como las limitaciones en la implementación del programa, subrayando la necesidad de una mayor coordinación y esfuerzos para alcanzar una representación más inclusiva y plural de las comunidades indígenas y afromexicanas en la circunscripción, así como una mayor congruencia entre la descripción, objetivo y actividades.

6.3 Reglas de operación

Las reglas de operación que regulan las responsabilidades de la organización aliada presentan limitaciones significativas, que parecen contradecir el propósito de cumplir con el objetivo general del programa. Estas reglas restringen el papel de la organización al ámbito de la traducción y la difusión de información en lenguas indígenas, dejando de lado acciones más integrales o estratégicas para el beneficio de las comunidades indígenas como las referentes a temas educativos, e inclusión financiera.

De las trece actividades listadas en dichas reglas, las cuales se sintetizan en la columna de en medio de la figura 9, cuatro están relacionadas exclusivamente con el apoyo para la traducción e interpretación de información relacionada con las ventanillas comunitarias, los servicios consulares y otras acciones del gobierno; seis se enfocan en la promoción de talleres, campañas y servicios consulares en lenguas indígenas, como el apoyo al área de documentación o el establecimiento de clubes de lectura.

Esta distribución evidencia un enfoque centrado en la comunicación lingüística, pero no en el desarrollo de capacidades, fortalecimiento comunitario u otros aspectos clave que permitan avanzar hacia una atención verdaderamente integral, transversal e interseccional como se enuncia en el objetivo general del programa, aunque en la práctica el Consulado realice actividades en ese sentido como la incubadora de negocios para mujeres indígenas. Prueba también de estas limitaciones es la duplicidad que ha surgido entre la VAIPOIME y otras ventanillas consulares. Esto se refleja en las declaraciones de Juan Baxcajay, quien comentó:

> "He encontrado algunos temas, por ejemplo, yo he traído personal aquí que pues tienen un gran dominio de la parte de finanzas y sí me han dicho: 'Pues es que esta persona funciona mejor en la ventanilla financiera', pero yo digo: 'Esta persona yo la traje y lo traje para trabajar conmigo'".

Esta situación evidencia la falta de coordinación y claridad en los roles de las ventanillas, generando tensiones internas que podrían obstaculizar la implementación eficiente de los objetivos del programa, especialmente la atención integral. Además de que la transversalidad es

fortuita por la duplicidad de funciones y no porque allá una coordinación entre las diferentes áreas.

6.4 Análisis de las entrevistas: una mirada a los patrones de interacción de los actores

Como se explicó en el apartado metodológico, se llevaron a cabo ocho entrevistas con actores clave en distintos periodos 2022 y 2024, con el propósito de analizar sus patrones de interacción en la arena de acción y su impacto en el diseño e implementación de la VAIPOIME. Ostrom y Polski (2000) definen los patrones de interacción como las características estructurales del comportamiento de los actores en la arena de acción, las cuales conducen a determinados resultados. En este sentido, las entrevistas proporcionaron información adicional a la observable, permitiendo una comprensión más profunda del entramado en el que operan los principales actores involucrados en el diseño y la ejecución del programa Dichas interacciones y percepciones fueron analizadas a través de un estudio FODA (figura 10) que se analiza en el siguiente apartado.

Un hallazgo clave es que la percepción predominante sobre la VAIPOIME está asociada a un espacio físico, más que a una estrategia de atención transversal, a pesar de que los lineamientos incluyen dicho concepto. Este enfoque contrasta con la VAIM, concebida como un programa transversal que no depende de una sede específica ni de una estructura organizacional centralizada. La VAIM busca, en cambio, conformar una "red de redes" que brinde servicios especializados a mujeres, facilitando el acceso a recursos independientemente de la ubicación geográfica (Kerber, 2024). En contraste, la VAIPOIME se encuentra limitada a un espacio físico concreto y a la ubicación específica donde opera. Sin embargo, en el Consulado de México en Orlando, la transversalidad se ha desarrollado de manera informal a través de las interacciones de Cinthia Ñonthe y Cielo Gómez con los cónsules alternos y las organizaciones aliadas que prestan servicios en el consulado.

En lo referente a los procesos operativos, se observa una falta de institucionalización. No todas las comunidades indígenas recurren directamente a la VAIPOIME; muchas continúan utilizando los canales tradicionales a través de sus líderes comunitarios. Por ejemplo, Cielo Gómez señala que aún recibe solicitudes directas de personas chiapanecas que buscan resolver cuestiones

consulares a través de ella. De manera similar, Juan Baxcajay comenta: "Las personas nos llaman directamente a nuestro teléfono personal cuando tienen dudas". Si bien esta dinámica ha facilitado el acercamiento con las comunidades indígenas, también ha reducido la institucionalidad del programa, al privilegiar canales informales sobre herramientas estructuradas, como MEXITEL o el CIAM, que están diseñadas para sistematizar la atención consular en materia de documentación y brindar información sobre los servicios consulares, respectivamente.

Otro aspecto relevante es la relación entre la VAIPOIME y las demás áreas del consulado. Las entrevistas revelaron que las áreas que conforman el trípode consular no tienen un conocimiento suficiente del programa. Cinthia Ñonthe destaca: "Debemos insistir para que nos reconozcan como parte del consulado. Es fundamental que el personal consular esté más involucrado" (comunicación personal, 2024). Adicionalmente, ha surgido cierta rivalidad con las ventanillas de bienestar, lo que ha dificultado la integración armónica de los servicios. A pesar de los esfuerzos por fortalecer estas relaciones, persisten tensiones, y la operación de la VAIPOIME sigue anclada al espacio físico de Orlando. Según Ñonthe: "La relación con el sector salud ha sido más flexible, ya que nos ofrecen alternativas según las necesidades del condado. Sin embargo, la parte educativa es más complicada; los programas educativos en Orlando no abarcan todas las áreas de Florida, lo que limita el alcance de su ayuda" (comunicación personal, 2024).

A estos desafíos se suma la falta de capacitación específica para el personal y la ausencia de manuales de atención con pertinencia cultural, lo que representa una limitación significativa. Si bien se han desarrollado manuales de atención para otros grupos vulnerables —como la atención consular con perspectiva de género o el manual de atención para menores no acompañados—, aún no se cuenta con instrumentos específicos adaptados a las necesidades culturales de las comunidades indígenas, ni se cuenta con acompañamiento por parte de las instituciones especialistas en atención a grupos indígenas.

Por último, un tema recurrente en las entrevistas fue la ausencia de indicadores y procesos de evaluación que permitan medir los avances y el impacto del programa. El Cónsul Sabines (comunicación personal, 2024), por ejemplo, reconoció: "Hemos logrado visibilizar las culturas indígenas a través de talleres y eventos culturales, pero todavía necesitamos saber cuántas

personas realmente se benefician de estos programas y qué impacto tienen a largo plazo". Este punto resalta la necesidad de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan sistematizar los logros del programa y justificar su continuidad y expansión.

6.5 Análisis Foda

Los patrones de interacción en la arena de acción generan ciertos resultados que pueden analizarse a través de una evaluación basada en la matriz FODA, permitiendo identificar los factores clave en la implementación del programa. Este análisis se compone de: fortalezas, es decir, aquello que se está realizando correctamente; oportunidades, que representan áreas de mejora que pueden optimizarse con ciertos ajustes; debilidades, los aspectos que requieren cambios para lograr los resultados esperados; y amenazas, factores externos que pueden poner en riesgo la continuidad o efectividad del programa. Ostrom & Polski (2000) coinciden en que una de las formas de medir los resultados generados en estas interacciones es evaluar qué tanto se promueve la innovación, la sustentabilidad y la capacidad de adaptación al cambio dentro del programa.

Una constante en todas las entrevistas es que la VAIPOIME visibiliza a las comunidades indígenas migrantes y facilita el acercamiento al Consulado y a los servicios que brinda. En sí mismos, la mayoría de los actores consideran que el hecho de que la VAIPOIME exista por si sola ya es un éxito, porque representa la voluntad de la Secretaría de Relaciones Exteriores de incluir a las comunidades migrantes indígenas en la política exterior de México, especialmente en las acciones de vinculación con la diáspora. Pese a ellos, en las oportunidades se encuentran los principales factores que pueden poner en riesgo la implementación del programa como la falta de capacitación a las personas que trabajan o colaboran en el Consulado, y la falta de comunicación entre las áreas que evitan una plena trasnversalización del proyecto.

Por otra parte, se observa que una de las debilidades detectadas corresponde a un problema de diseño que se manifiesta en la falta de métricas, las cuales no se han podido establecer debido a que no hay una coherencia entre el objetivo principal, los secundarios y las actividades que desarrolla la VAIPOIME para resolver una problemática social, de ahí que sea complicado definir a la VAIPOIME. La otra debilidad está ligada a un problema de implementación o de

estructura de la VAIPOIME, que no ha permitido la integración de otras comunidades indígenas, más allá de las que ya tienen acceso al consulado a partir de sus líderes comunitarios.

En cuanto a las amenazas, el problema presupuestario y un contexto de austeridad es la amenaza ´principal que podría poner en riesgo la sustentabilidad de la VAIPOIME. EN el siguiente apartado se emiten algunas recomendaciones que permitirían tener una mejor implementación y uso de los recursos en el Consulado de México en Orlando.

Figura 10

Análisis Foda de la VAIPOIME

Aspecto	Descripción	Cita Justificativa
Fortalezas	Mayor acercamiento con las comunidades indígenas y conocimiento de sus necesidades.	"La VAPOIME ha permitido que los migrantes indígenas se sientan valorados y apoyados." (Sabines, comunicación personal, 2022)
	Visibilización de la cultura y aportaciones de los migrantes indígenas.	“Hemos logrado visibilizar a las comunidades indígenas a través de la difusión de su arte, sus textiles y su música. Esto ha tenido un gran impacto en la integración de su cultura en la sociedad estadounidense” (Sabines, comunicación personal, 2022)
	Servicios en lenguas maternas y tomando en cuenta la cultura.	"El objetivo de la VAPOIME es atender a los connacionales de una manera amable con su idioma." (Baxcajay, comunicación personal, 2022)

Oportunidades	Capacitación del personal consular y del equipo de la ventanilla.	"Sería útil ofrecer capacitación especializada al personal para mejorar la atención a las comunidades indígenas." (Gómez, comunicación personal, 2022)
	Mayor comunicación entre las áreas consulares, las ventanillas y la VAIPOIME, evitando duplicación de tareas.	“La coordinación con las demás áreas del consulado debe mejorar, ya que muchas veces se duplican esfuerzos o se desconoce lo que hace la ventanilla”. (Gómez, comunicación personal, 2022)
	Establecimiento de proyectos transnacionales con las comunidades de origen.	"Uno de los objetivos principales es vincular a los migrantes con sus comunidades de origen mediante programas transnacionales que preserven su lengua y cultura." (Sabines, comunicación personal, 2022)
Debilidades	Falta de métricas e indicadores para registrar el avance de los programas.	"Aunque hemos logrado avances, carecemos de una evaluación uniforme que nos permita saber qué aspectos están funcionando mejor o dónde necesitamos enfocarnos más." (Sabines, comunicación personal, 2022)
	Poca interacción con otras comunidades indígenas de la zona.	"Hemos intentado invitar a otras comunidades, como los purépechas del condado de Pinellas, pero muchas veces no están interesados o desconfían de las autoridades." (Baxcajay, comunicación personal, 2022)
	Falta de comunicación con las demás VAIPOIMES	“No sé cómo están funcionando las otras VAIPOIMES. Parece que cada una trabaja de manera aislada, lo que limita la posibilidad de

		colaborar y aprender mutuamente." (Gómez, comunicación personal, 2022)
Amenazas	Falta de presupuesto para desempeñar las actividades de la ventanilla.	"Hacen falta recursos para que la VAPO pueda operar de manera eficiente." (Ñonthe, comunicación personal, 2022)
	Dependencia de la personalidad del Cónsul Titular para el impulso del proyecto.	"Mucho del trabajo que hemos logrado aquí es gracias al apoyo directo del cónsul Sabines, pero me preocupa que, si él no está, el proyecto podría no tener el mismo impulso (Baxcajay, comunicación personal, 2022)
	Falta de cooperación con organismos clave en México, como el INPI.	"El INPI debería ser un aliado clave para fortalecer la VAPO, pero hasta ahora no han mostrado un interés real en colaborar con nosotros." (Ñonthe, comunicación personal, 2022)

.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Basado en el análisis de entrevistas, el análisis FODA, y los objetivos de evaluación e investigación, se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer la implementación de la VAIPOIME y que pueda cumplir su objetivo principal de brindar servicios especializados, atención integral y acompañamiento a las comunidades indígenas mexicanas en el exterior con pertinencia cultural.

1. Modificación de lineamientos y elaboración de una guía de operación

Se sugiere actualizar los lineamientos de la VAIPOIME o emitir una guía de operación y buenas prácticas, incorporando la experiencia de programas previos (Directorio y PEAMI), así como la retroalimentación de las 10 ventanillas en operación. Como se mencionó en el análisis, la

VAIPOIME fue creada sin considerar las lecciones aprendidas de programas anteriores, lo que ha llevado a la repetición de problemas como la falta de capacitación y la deficiente comunicación interna en el trípode consular, lo cual podría resolverse con una guía de operación que estandarice procedimientos y mejore la coordinación entre las áreas consulares.

2. Capacitación para organizaciones aliadas y estandarización de métricas

Implementar capacitaciones regulares para las organizaciones aliadas en procesos administrativos y estandarizar los criterios de medición de la población atendida. Actualmente, no existe una definición clara de lo que significa "población atendida". Esto ha derivado en métricas ineficaces, como el conteo de volantes repartidos o el número de actividades realizadas, sin evaluar el impacto real en el acceso a los servicios consulares.

3. Transversalización del programa dentro del Consulado

Capacitar a todas las áreas del Consulado para integrar la VAIPOIME en sus operaciones y no limitarla a una ventanilla específica. En la práctica, el programa no está completamente integrado en el Consulado en Orlando, lo que impide una atención efectiva pues se limita a un espacio físico constituido por una oficina y la organización aliada que brinda apoyo, en la mayoría de las veces sólo se reparte materiales traducidos a lenguas originarias. Por otra parte, la capacitación del personal consular ayudaría a identificar y eliminar barreras de acceso y a implementar en cara área la pertinencia cultural.

4. Expansión del programa más allá de la ciudad sede del Consulado

Incrementar las alianzas estratégicas con organizaciones en otros condados y ciudades para ampliar el acceso a servicios consulares, educativos, financieros y de salud. En el caso de Orlando, muchas comunidades indígenas residen en otros condados, lo que limita su acceso a la VAIPOIME. La ampliación de la cobertura permitiría acercar los servicios a más personas, en lugar de esperar que ellas se desplacen al Consulado, al mismo tiempo que fortalecería la vinculación del consulado con esas comunidades.

5. Redefinir la VAIPOIME como un programa integral y no solo un espacio físico

Se debe dejar de concebir la VAIPOIME como una ventanilla limitada a un espacio y transformarla en un programa institucionalizado con acciones permanentes. Existe una percepción de que la VAIPOIME es solo un espacio físico genera un vacío cuando la organización aliada solo puede atender dos veces por semana debido a limitaciones presupuestarias. Un enfoque integral permitiría asegurar una presencia constante en todas las áreas del Consulado.

6. Implementación de un sistema de monitoreo y evaluación continua

Establecer un sistema de monitoreo y evaluación basado en indicadores de desempeño, con reportes periódicos sobre logros y retos en la implementación. La falta de métricas claras impide evaluar el impacto del programa, por lo que un monitoreo constante permitiría realizar ajustes estratégicos para mejorar la implementación.

7. Institucionalización de los encuentros de VAIPOIMES

Convertir los encuentros de VAIPOIMES en una práctica periódica, con reuniones regulares (presenciales o virtuales) para compartir experiencias y fortalecer el programa. Estos encuentros, iniciados en 2023 y 2024 por el IME, han sido espacios valiosos para compartir estrategias y mejorar la implementación del programa.

El programa piloto de la VAIPOIME constituye un avance significativo en la atención consular con enfoque intercultural, marcando un hito en la política exterior mexicana hacia su diáspora indígena. Sin embargo, los hallazgos de esta evaluación revelan que su diseño careció de un diagnóstico sistemático y de indicadores claros para medir su impacto. Estas carencias, sumadas a limitaciones en la coordinación interinstitucional y la capacitación del personal, han restringido su alcance y efectividad.

A pesar de ello, la VAIPOIME ha generado un valioso aprendizaje sobre las dinámicas institucionales y las necesidades de las comunidades indígenas en el extranjero. Su implementación ha permitido visibilizar a estas comunidades dentro de la estructura consular y ha sentado un precedente para la incorporación de un enfoque de pertinencia cultural en la atención a migrantes indígenas. No obstante, la fata de un diagnóstico con una metodología clara que permita identificar no sólo las necesidades de las comunidades indígenas sino también los

recursos con los que cuentan los Consulados, la falta de transversalidad y de un esquema de evaluación impiden consolidarla como una política pública plenamente institucionalizada y sostenible a largo plazo, especialmente considerando el rol que juegan los cónsules titulares en la implementación del programa

Para garantizar la permanencia y fortalecimiento del programa, es fundamental avanzar en la integración de la VAIPOIME dentro de las estructuras consulares existentes. Esto requiere el desarrollo de lineamientos operativos robustos, protocolos de coordinación entre áreas consulares y mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan medir su impacto real. Asimismo, se recomienda establecer una colaboración más estrecha con el INPI, INALI, direcciones o áreas especializadas en estados y municipios que atienden a los migrantes, especialmente en los estados con una fuerte presencia de pueblos indígenas, así como con otros actores clave en México y Estados Unidos, con el fin de generar una estrategia de atención más integral y con mayor alcance territorial.

Finalmente, el involucramiento de la academia y de los líderes comunitarios en la construcción y evaluación del programa puede contribuir a generar una política pública más inclusiva y orientada a resultados. Este enfoque permitirá no solo mejorar la calidad de los servicios ofrecidos, sino también consolidar la VAIPOIME como un modelo replicable de atención integral y pertinencia cultural en el ámbito consular mexicano.

REFERENCIAS

Barabas, A. (2016). La migración de los indígenas de Oaxaca, México, a Estados Unidos y su movilización social. En Comparative Cultural Studies: European and Latin America Perspectives, 1, pp. 77-86. DOI: 10.13128/ccselap-19990

Bárcena Coqui, M. (2002). *Identidad y multiculturalismo: El artículo cuarto constitucional.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Baxcajay, Juan, Presidente de la Federación de Hidalguenses, Consulado de México en Orlando, Entrevista presencial, 16 de noviembre de 2022.

Castro Neira, Y. (2006). La mayoría invisible. Ciudadanía y crisis en la migración indígena. En Alteridades 16(31), 61-72. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74703106

Censo de Estados Unidos 2020: U.S. Census Bureau. (2020). United States Census Data 2020. Recuperado de https://data.census.gov/table?q=United%20States&t=-5000AE&g=010XX00US&y=2020

Coneval. (2013). Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

Coneval. (2007). Lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1768.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], Art. 2 de septiembre de 2024 (México).

Consulmex Orlando (24 de abril de 2021). Foro "Derechos de los Migrantes de los Pueblos Originarios de México." [Video incluido]. Facebook. Foro "Derechos de los Migrantes de los... - Consulmex Orlando | Facebook

De la Vega Vargas, Javier, Cónsul de Comunidades del Consulado, Consulado de México en Orlando, Entrevista presencial, 16 de noviembre de 2022.

Délano Alonso, A y Yescas, C. (2014). La diplomacia consular mexicana frente a la migración indígena: una agenda pendiente. En Revista Mexicana De Política Exterior, 101, 143–166. https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/432

Délano Alonso, A. (2010). ¿Integración de migrantes vs. vínculos transnacionales? El papel del Estado emisor. En Revista Mexicana De Política Exterior, 107, 65–87. https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/348

Délano Alonso, A. (2016). ¿Un puente hacia la integración? Las políticas mexicanas de vinculación con la diáspora. En Revista Mexicana De Política Exterior, 90, 105–143. https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/348

Délano Alonso. (2014). México y su diáspora en Estados Unidos: las políticas de emigración desde 1848. México, D.F.: Colegio de México

Dhillon, L., y Vaca, S. (2018). Refinando las teorías del cambio. Journal of MultiDisciplinary Evaluation, 14(30), 64–86. Recuperado de http://www.jmde.com.

El Diario NY. (2019, 1 de diciembre). AMLO llama "héroes vivientes" a mexicanos en EE.UU. que mandan remesas. https://eldiariony.com/2019/12/01/amlo-llama-heroes-vivientes-a-mexicanos-en-eeuu-que-mandan-remesas/

El Economista. (2019, 5 de marzo). Realizarán foros para definir Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Realizaran-foros-para-definir-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2019-2024-20190305-0163.html

Fox, J. y Rivera Salgado, G. (2004). Introducción. En Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos (pp. 9-74). Ciudad de México: México: Editorial Porrúa

Gómez Maganda, G., y Kerber Palma, A. (2016). Atención con perspectiva de género para las comunidades mexicanas en el exterior. Revista Mexicana de Política Exterior, 107, 185-202.

Gómez, Cielo, Líder comunitaria, Consulado de México en Orlando, Entrevista presencial, 16 de diciembre de 2022.

González Arbeláez, J. M. (2014). Análisis institucional de la política pública de discapacidad en el municipio de Rionegro, diseño e implementación entre los años 2009 y 2013. Tesis de maestría, Universidad EAFIT.

González Arbeláez, J. M. (2014). Análisis institucional de la política pública de discapacidad en el municipio de Rionegro, diseño e implementación entre los años 2009 y 2013. Tesis de maestría, Universidad EAFIT.

Harguindeguy, J. (2015). Análisis de políticas públicas. Madrid, España: Tecnos. Disponible en https://0-elibro-net.biblioteca-ils.tec.mx/es/ereader/consorcioitesm/115286?page=128

Hernández Corchado, R. (2018). Proletarización y desposesión de trabajadores mixtecos: orígenes de la migración indígena a Nueva York. En Íconos Revista de Ciencias Sociales (63), 19-36. DOI: http://dx.doi.org/10.17141/iconos.63.2019.3394

Hernández, Gabriela Lucero, Directora encargada de igualdad de género e inclusión para las comunidades de México en el extranjero del IME, Secretaría de Relaciones Exteriores, Entrevista telefónica, 20 de julio de 2022.

IME. (13 de agosto de 2021). Lineamientos Operativos Ventanilla de Atención Integral a Pueblos Originarios e Indígenas de México en el Exterior. Recuperado de LINEAMIENTOS_VAIPOIME_FIRMADOS.pdf (www.gob.mx)

IME. (2021, 30 de agosto). Gobierno de México presenta nueva Ventanilla de Atención Integral a Pueblos Originarios e Indígenas de México en el Exterior. Gobierno de México. https://www.gob.mx/ime/es/articulos/gobierno-de-mexico-presenta-nueva-ventanilla-de-atencion-integral-a-pueblos-originarios-e-indigenas-de-mexico-en-el-exterior?idiom=es

IME. (2022). Resultados Generales del Diagnóstico de Comunidades Originarias indígenas y Afromexicanas en el Exterior. Solicitado por transparencia

IME. (2019, 24 de junio). Resultados de los foros consultivos en el exterior. Gobierno de México. https://www.gob.mx/ime/prensa/instituto-de-los-mexicanos-en-el-exterior-resultados-de-los-foros-consultivos-en-el-exterior-24-de-junio-del-2019-206353?idiom=es

Lara Castañeda, E. (2024). *Población indígena en México. Características sociodemográficas 2020.* Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SGCONAPO). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/907689/Conapo.__2024_._Poblacion_indigena._Caracteristicas_sociodemograficas_2020..pdf

Mesías Patiño, S. L. (2016). Análisis institucional de la formulación de las políticas públicas ambientales en el plan de ordenamiento territorial Pasto 2000-2015. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.

Murillo, J y Cerda, I. (2004). Migrantes mexicanos indígenas en el Censo del año 2000 en Estados Unidos: los indios hispanoamericanos. En J. Fox y G. Rivera Salgado (Ed.). Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos (pp. 311-333). Ciudad de México: México: Editorial Porrúa

Ñonthe, Cinthia. Líder comunitaria, Consulado de México en Orlando, Entrevista presencial, 16 de diciembre de 2022.

Ortega Sánchez, J. M. (2020). AMLO, de presidente a tlatoani. El show debe continuar. Cuadernos de Pensamiento Político, (67), julio-septiembre. https://www.revistasculturales.com/xrevistas/PDF/103/2093.pdf

Ortegón, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones.

Polski, M. M., y Ostrom, E. (2000). Un marco institucional para el análisis y diseño de políticas. En Análisis institucional y diseño de políticas. Universidad de Indiana.

Rendón, E. (2016). Las comunidades al centro de la política exterior mexicana. En Revista Mexicana de Política Exterior 107, 9-35. https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/333

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., y Freeman, H. E. (2004). Evaluación: Un enfoque sistemático (7ª ed.). Sage Publications.

Sabines Guerrero, Juan José, Cónsul Titular de México en Orlando, Secretaría de Relaciones Exteriores, Entrevista Presencial, Orlando, Florida, 13 de julio de 2022

SRE. (2020). Programa sectorial de relaciones exteriores 2020-2024. Gobierno de México. Recuperado de https://www.gob.mx/sre/documentos/programa-sectorial-de-relaciones-exteriores-2020-2024

SRE. (2019). La SRE estrecha lazos con comunidades indígenas de México que radican en EU. Gobierno de México. Recuperado de https://www.gob.mx/sre/prensa/sre-estrecha-lazos-con-comunidades-indigenas-de-mexico-que-radican-en-eu?idiom=es

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2024). Informe Consolidado del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IMME). Gobierno de México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/943334/Informe_Consolidado_IMME_290824_firmado.pdf

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad. (2022). Migración Indígena: una mirada a través del retorno migratorio involuntario desde Estados Unidos a México, 2015-2021. En Rutas. Estudios sobre Movilidad y Migración Internacional, 3(11), 1-38. http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/rutas_11

Velasco Ortiz, L. (2010). Migrantes indígenas mexicanas a Estados Unidos: Un acercamiento a las etnicidades transnacionales. En F. Alba, M. A, Castillo y G. Verdusco (Coord.), Los grandes problemas de México III. Migraciones Internacionales (pp. 317-349). Ciudad de México, México: Colegio de México

Velasco Ortiz, L. (2014). Organización y liderazgo de migrantes indígenas en México y Estados Unidos. El caso del FIOB. En Migración y Desarrollo, 2(23), 97-125. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66038803004

Whaites, A. (2023). Entendiendo el análisis institucional. Foreign, Commonwealth & Development Office. Recuperado de archivo FCDO.