



Gestores públicos y la nueva migración internacional

GASTÓN ERNESTO PASSI LIVACIC (UFSM)
11 DE OCTUBRE DE 2024

Un análisis a su importancia desde la reflexión del caso chileno bajo la óptica del Programa Sello Migrante

¿Cuál es la relevancia de los gestores públicos que trabajan en el área de la gestión pública migratoria? El siguiente artículo tiene por objetivo central reflexionar acerca de una pregunta poco discutida por el sistema político chileno y por los sistemas políticos que enfrentan las nuevas realidades migratorias internacionales que se manifiestan desde el presente siglo en adelante. Resulta indispensable abrir un debate que nos permita abordar el estado del arte de lo que se denomina como la nueva gestión pública migratoria,

tanto sus implicancias generales, así como el papel que cumplen los gestores públicos en su proceso de adaptación e implementación.

Antes de comenzar a reflexionar sobre la pregunta orientadora de este artículo es necesario introducir la materia, tanto la ruptura migratoria internacional en curso como al concepto de nueva gestión pública migratoria. Las fuerzas migratorias internacionales están en un proceso de transformación profundo e irreversible, es papel de la academia buscar comprender las principales características que asumen los procesos migratorios actuales.

Los avances y riesgos de la globalización están generando cambios estructurales en varias esferas sociales. Entre los cambios más significativos que se visualizan, se observa una creciente convergencia entre los problemas públicos globales y las agendas locales que integran el sistema internacional de los países. Es decir, a las problemáticas históricas en las agendas domésticas se agregan nuevos problemas públicos provenientes de la creciente integración política, económica, social y cultural de las últimas décadas.

Las migraciones internacionales son unas de las temáticas que se encuentran en la primera línea de la agenda internacional y entre los motivos, que son variados, destacan dos: 1) El aumento sostenido de las migraciones internacionales, que crecieron de 80 millones en 1970 a más de 280 millones según el Informe más reciente de la OIM;¹ 2) la proliferación de las migraciones internacionales, que ya no se concentran exclusivamente en las potencias establecidas, es decir, Europa y Estados Unidos (a las migraciones sur-norte se agregan nuevas fuerzas migratorias, fuerzas migratorias denominadas sur-sur).

Si se analizan los datos migratorios internacionales de la ONU es posible observar que, en todas las regiones del mundo, desde 1990 al 2020, los migrantes internacionales han crecido exponencialmente, por tales motivos, una de las transformaciones más significativas de las migraciones internacionales está determinada por el alcance planetario, es decir, todas las partes del mundo están integradas en el proceso migratorio aludido. Al alcance planetario mencionado, se agregan otros factores de cambio: el carácter multidimensional de las fuerzas migratorias en su actual etapa se debe a que a las fuerzas

1 ONU (2024). Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2024. Recuperado de <https://worldmigrationreport.iom.int/es/news/el-informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024-revela-las-ultimas-tendencias-y-desafios-mundiales-del-ambito-de-la-movilidad-humana>.

originarias del mundo moderno, proyectadas como las migraciones norte-sur, se agregan nuevos factores. Se da así una creciente intensificación de las migraciones sur-norte y, a la vez, una variada migración sur-sur.

En América Latina se observa en los últimos años la expresión de las nuevas olas migratorias internacionales. Es un fenómeno reciente, pero de creciente velocidad y amplitud. En todos los países de la región la “demografía histórica” de los migrantes internacionales cambió radicalmente y, en ese sentido, el papel de nuestras administraciones públicas es ajustarse y alinearse con los nuevos tiempos. Es decir, preparar políticas públicas que aborden las nuevas dinámicas globales. En el caso de los fenómenos migratorios, preparar un tipo de gestión pública migratoria acorde. En la época moderna el papel de la migración se abordó fundamentalmente desde una perspectiva de seguridad, que ha sido sobrepasada por los profundos cambios proporcionados por la nueva etapa avanzada de la globalización. En esos escenarios, los países de reciente recepción masiva de inmigrantes internacionales deben prepararse mediante lo que se denomina con el concepto de nueva gestión pública migratoria.

Más allá de la desmonopolización de la gestión migratoria tradicional, referente a las medidas burocráticas y las pautas de seguridad que emergen con la construcción de los Estados modernos, la nueva gestión pública en formación influye también en otras áreas; nuevos marcos normativos, objetivos generales y principales desafíos frente a los nuevos movimientos migratorios internacionales, en una primera instancia. Esa nueva gestión pública se presenta de esta manera como una de las principales temáticas a tratar, relegando, en parte, la relevancia del papel de los gestores públicos ante la nueva realidad en formación.

Así, abrir un debate teórico y práctico resulta valioso porque nos permite reflexionar en torno de las fortalezas de la nueva gestión pública migratoria en formación. Para tales efectos, este texto aborda el fenómeno señalado a partir de la experiencia chilena en la implementación del Programa Sello Migrante. Las reflexiones originadas pueden convertirse en una herramienta para otros propósitos, pueden servir, por ejemplo, como una referencia comparativa e ilustrativa para otros países con realidades migratorias en aumento.

Chile no ha sido el único país en la región con una nueva realidad migratoria ni el único en implementar una nueva gestión pública migratoria en formación. En Brasil, por

ejemplo, se ha creado el Programa MigraCiudades liderado por la Universidad Federal de Rio Grande del Sur (UFRGS). Argentina, en tanto, ha creado el Programa MigraCiudades liderado por la Dirección Nacional de Migraciones. Ambos programas en estrecha colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones.

En todos los casos mencionados, el papel de los gestores públicos es fundamental para el desarrollo y éxito de la nueva gestión migratoria pública en formación, por consiguiente, la idea principal es abrir un debate tanto doméstico como regional sobre el papel de los administradores públicos en el proceso de transformación, en particular a partir de las certificaciones promovidas por los programas migratorios y la desmonopolización migratoria en marcha.

En lo global, se sostiene que la relevancia de los gestores públicos en la nueva gestión pública migratoria se estructura en las siguientes categorías: 1) Desmonopolización de la gestión migratoria; 2) implementación de políticas migratorias para la integración; 3) construcción de una institucionalidad emergente; 4) circulación del conocimiento de la nueva gestión pública en diversas áreas de acción, 5) promoción de la capacidad de cooperación entre todas las instituciones del sistema político relacionadas con el asunto, entre otras áreas posibles de acción.

Los gestores públicos son responsables de liderar la desmonopolización de la gestión migratoria pública con el objetivo de ayudar a diseñar las directrices de los nuevos moldes para la gestión pública migratoria en formación, asimismo, implementar sus principales ejes orientadores, así como coordinar la cooperación entre las diferentes áreas que entrelazan su accionar en el sistema político.

Siguiendo las reflexiones precedentes, los gestores públicos que trabajan en la nueva gestión pública migratoria en formación asumen un desafío inédito para la gestión pública, en tanto, son los responsables de conciliar las respuestas públicas a partir de la ruptura internacional proporcionada por un contexto de globalización avanzada. Sobre la ruptura sistémica, podemos mencionar diversas tesis: 1) La tesis de la revolución de la movilidad de Moisés Naím;² 2) la tesis de la pérdida del hábitat, de la teórica holandesa

Saskia Sassen, como una de las principales consecuencias para entender las migraciones contemporáneas;³ 3) la tesis del politólogo estadounidense Ian Bremmer⁴ que aborda temas como los refugiados climáticos, las tensiones geopolíticas climáticas y riesgos climáticos diversos, entre otras tesis que debaten sobre las características de una nueva realidad migratoria internacional.

En ese sentido, los moldes de la gestión pública burocrática o tradicional son reemplazados por un tipo de gestión pública que se relaciona de manera más directa con el entorno que la rodea. La globalización avanzada concita demandas sociales más variadas que el período anterior. A la vez, se manifiesta con una mayor rapidez e intensidad. Por otra parte, la mayor interdependencia económica, política, social y tecnológica, promovida por el contexto actual de la globalización, ha consolidado nuevos dilemas y desafíos para la gestión pública de los Estados modernos, entre ellas, la mayor convergencia entre los asuntos públicos globales y los problemas públicos de las agendas locales, incidiendo así en los diferentes servicios públicos que integran el palco de las relaciones internacionales.

De ese modo, los nuevos gestores públicos deben liderar la acción pública ante un entorno cambiante. Entre las rupturas asociadas es posible encontrar demandas sociales más variadas, la emergencia de una presión social promotora de la eficiencia, eficacia y efectividad de las respuestas estatales. Al mismo tiempo, los destinatarios sociales más movedizos o dinámicos, obligan a cambiar las formas de diseño, implementación y acción de lo que se denomina como gestión pública tradicional. De esta manera, el sistema político y sus actores deben intentar clarificar el siguiente interrogante: ¿cómo responder a los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos promovidos en contextos de globalización avanzado para la gestión pública actual?

De acuerdo con el cientista social Reinhard Friedman, “al entrar al siglo XXI presentamos el perfilamiento de un mundo cualitativamente distinto, caracterizado por el policentrismo, la diversidad de la vida, la paradoja y el desencadenamiento de la com-

3 Sassen, S. (2017). La pérdida masiva del hábitat. Nuevas motivaciones para las migraciones. *Revista Iglesia Viva* (270), 11-38. Recuperado de <https://iviva.org/archivo/?num=27>

4 Bremmer, I. (2023). *O poder da crise. Como três ameaças - e nossas respostas - mudarão o mundo*. Río de Janeiro: ALTACULT Editora.

plejidad. Es decir, una sociedad plural, multiopcional y policéntrica. Por ello, la centuria que acaba de iniciar plantea grandes retos al sector público”.⁵

Ante el perfilamiento de nuevas relaciones sociales, políticas, económicas y culturales es necesario ajustar la gestión pública a los desafíos actuales. En su texto, Reinhard Friedman nos invita a reflexionar sobre los nuevos enfoques que aparecen, desde otros campos del saber, para construir una gestión pública acorde con un entorno en constante movimiento, es decir, consigna desde un plano teórico las posibilidades para ajustar el accionar público a un entorno en constante movimiento en el horizonte de construir un sector público inteligente y en constante aprendizaje.

Los gestores públicos en áreas relacionadas con la nueva gestión pública migratoria son relevantes porque nos permiten identificar y abordar los cambios actuales, cada vez más recurrentes en un contexto de globalización avanzada. A la vez, posibilitan al sector público generar instancias para reflexionar y entrelazar la relación entre servicios públicos y el impacto en los destinatarios. De ese modo, ayudan a evitar la asimetría entre los tiempos de la contingencia y la administración pública. Favorecen, además, el reemplazo de la gestión pública tradicional, lo que es útil debido a que “las organizaciones jerárquicas y rígidas no están en condiciones de responder a los cambios de la nueva centuria”.⁶

Por consiguiente, los gestores públicos son los encargados de liderar la nueva gestión pública ante una ruptura de proporciones en diferentes áreas de sociabilización, tanto en las agendas públicas domésticas como en temáticas derivadas de los nuevos problemas públicos globales. En el caso de la nueva gestión migratoria, el papel de los gestores públicos es fundamental, en primera instancia, para implementar políticas públicas de innovación. Asimismo, configuran instancias de aproximación entre la institucionalidad

5 Friedmann, R. (2003). La Gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que se vienen. Hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje. Santiago de Chile: Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central. Recuperado de https://www.uazuay.edu.ec/sites/default/files/public/estudios/com_exterior/etica_profesional/VII_La_gestion_publica_en_el_siglo_XXI.pdf

6 Friedmann, R. (2003). La Gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que se vienen. Hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje. Santiago de Chile: Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central. Recuperado de https://www.uazuay.edu.ec/sites/default/files/public/estudios/com_exterior/etica_profesional/VII_La_gestion_publica_en_el_siglo_XXI.pdf

nacional y los nuevos residentes que habitan en el país, reflexionan sobre las fortalezas de las nuevas iniciativas públicas migratorias, así como de los límites que se van observando en su proceso de aplicación, entre otras.

La estrategia de las certificaciones, desarrollada por el Programa Sello Migrante, demuestra la voluntad por parte del Estado de Chile para enfrentar los nuevos desafíos que impactan al mundo en un contexto de globalización avanzada. En ese sentido, su implementación se transforma en una de las áreas del proceso de desmonopolización migratoria que se evidencia en Chile, proporcionando dispositivos de gestión pública innovadora proyectados por nuestra institucionalidad para alinearse con los nuevos desafíos que se presentan en el siglo XXI.

Sobre los desafíos del programa, en procesos de implementación es posible observar elementos que en el diseño son difícil de visualizar, en ese sentido, instancias como la presente son instrumentales para reflexionar sobre los avances en la materia, desafíos y oportunidades que se presentan.

La institucionalidad emergente en temáticas migratorias que se inauguran en los municipios certificados por el Programa Sello Migrante, en su gran mayoría oficinas migratorias, favorecen al desarrollo de nuevas posibilidades normativas para los gobiernos locales alineados con los nuevos desafíos que se presentan en sus espacios geográficos. Sin embargo, en el proceso de implementación se presentan desafíos variados, los cuales analizados y debatidos como sistema, pueden transformarse en valiosos insumos para el fortalecimiento de la iniciativa pública.

Desde la literatura especializada se advierte que a pesar de que predominan “nociones de uso habitual en el campo como integración, cohesión social o diversidad, estas son escasamente problematizadas”.⁷ En el campo de la administración pública ese problema es más profundo aún en vistas de las recientes respuestas públicas sobre la materia. En el plano internacional se promueven algunas orientaciones sobre la nueva gestión pública migratoria, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) publica algunos

7 Thayer, L., Stang, F., & Dilla, C. (2020). La política del estado del ánimo. La debilidad de las políticas públicas migratorias locales en Santiago de Chile. Perfiles Latinoamericanos, recuperado de <https://doi.org/10.18504/pl2855-007-2020>

avances sobre el asunto: buenas prácticas en América del Sur en materia de aplicación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular; en una versión más sucinta, recomendaciones para promover la inclusión de las personas migrantes en las comunidades receptoras a través de actividades sociales y culturales (OIM).⁸

Para el caso chileno la literatura sobre el asunto es escasa, aunque me permito mencionar dos textos de mi autoría: *La nueva migración internacional y las medidas locales. Un análisis a la experiencia chilena*, publicado en la Revista Encrucijada Americana, e *Implementación del Programa Sello Migrante. Caracterización de la institucionalidad emergente y la circulación del conocimiento en los municipios certificados en Chile (2015-2022)*.⁹

En el primer manuscrito se abre un espacio académico para entrelazar las variables tratadas en el siguiente espacio de reflexión. De manera detallada, se argumentan las áreas de ruptura entre la gestión pública tradicional y la formación de una Nueva Gestión Pública Migratoria, además de los cambios sistémicos en transcurso cuyas tesis se esgrimen en las fuentes de información más recientes suministradas por la ONU-OIM. Entretanto, en la segunda investigación, se sistematiza el impacto de la implementación del Programa Sello Migrante al respecto de los criterios de evaluación (institucionalidad y capacitaciones) de los informes de certificación realizados por el Servicio Nacional de Migración, procurando reflexionar desde una perspectiva panorámica en torno de los efectos de la implementación.

Recursos económicos escasos, desconocimiento por parte de la gestión pública establecida, tanto municipal como a nivel central, en relación al diseño e implementación de la nueva gestión pública en formación en Chile, escasos insumos para ilustrar áreas de implementación y profundización del Programa, a la vez, incentivos relevantes, como las

8 OIM. (s.d.). Siete recomendaciones para promover la inclusión de las personas migrantes en las comunidades receptoras a través de actividades sociales y culturales. Recuperado de <https://americas.iom.int/es/blogs/7-recomendaciones-para-promover-la-inclusion-de-las-personas-migrantes-en-las-comunidades-receptoras-traves-de-actividades-sociales-y-culturales>.

9 Passi Livacic, G. E. (2023). La nueva migración internacional y las medidas locales. Un análisis a la experiencia chilena. *Revista Encrucijada Americana*, 1(15), 95-120. Recuperado de <https://doi.org/10.53689/ea.v15i1.206>; Passi Livacic, G. E. (2023). Implementación del Programa Sello Migrante. Caracterización de la institucionalidad emergente y la circulación del conocimiento en los municipios certificados en Chile (2015-2022). *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Recuperado de <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/1073>

certificaciones, empero, “estáticos” ante variables en constante movimiento, son algunas de los asuntos que como sistema deben ser considerados para fortalecer el valor público de la nueva gestión pública en formación.

Los gestores públicos que trabajan en la nueva gestión pública migratoria en formación son los actores que deben conectar las respuestas públicas con sus destinatarios, en consecuencia, cada vez tendrán mayor valor público y responsabilidades dentro del sector público, tanto en el diseño y rediseño de las políticas públicas como en sus procesos de implementación. Son las piezas del sistema político que trabajan en el movimiento, en la transformación, evaluando constantemente la capacidad de respuesta por parte de nuestras instituciones. Por lo mismo, los administradores públicos en áreas migratorias serán cada vez más asociados a acoplar las repuestas públicas con entornos en movimiento. Asimismo, cabe destacar que desde los espacios locales, en el proceso de desmonopolización de variadas funciones públicas, se abre una posibilidad de innovar y fortalecer el programa. De ese modo, instancias reflexivas como la que busca abrir este texto apuntan a visualizar las oportunidades y los desafíos que emergen con su construcción.

Varios de los desafíos ya fueron esgrimidos. Entretanto, con respecto a las oportunidades, es posible afirmar los siguientes puntos los gestores públicos serán relevantes para conectar la nueva gestión pública con la gestión pública tradicional, es decir, serán los actores que promuevan nuevas instancias colaborativas en el aparataje público; además, esa energía de cooperación intersectorial puede extrapolarse hacia otras áreas de desarrollo público también, como referencia de tratar de manera más directa con el entorno que rodea a los servicios públicos. En síntesis, los papeles de los nuevos gestores públicos pueden ser instrumentales en diversos espacios de los sistemas políticos. En una primera instancia, alineando los servicios públicos domésticos con la nueva realidad internacional en transformación constante, en segundo lugar, promoviendo procesos de innovación permanentes, por último, como fuente de referencia para la rearticulación de otras áreas de servicio público ante los cambios que se manifiestan en el ecosistema con el cual se interactúa.