



# Las políticas migratorias y el desafío de innovar en la gestión pública<sup>1</sup>

Cristina Zurbriggen<sup>2</sup>

Los desplazamientos migratorios en América Latina y el Caribe han sido una constante socio-histórica que ha contribuido a la configuración de una base endógena plural para la innovación, la transformación y el desarrollo de nuestros territorios.

En las últimas décadas, las transformaciones políticas y económicas han generado un aceleramiento de la movilidad de personas en la región sudamericana. Esta dinámica condujo a su vez a nuevas formas y estructuras de las sociedades, repercutiendo directamente en los procesos de desarrollo de cada uno de los países y la región en su conjunto.

A partir de las transformaciones planteadas surge la necesidad de contar con políticas migratorias activas y coordinadas a nivel regional. Se trata, en definitiva, de construir iniciativas en la materia consistentes con la promoción de los derechos humanos y el desarrollo integral.

Sin embargo, y a pesar de la evidente repercusión que el fenómeno migratorio ha tenido en las diferentes dimensiones de la vida contemporánea, hay una brecha cada vez mayor entre el conocimiento de estas dinámicas y las decisiones expresadas en políticas públicas en el espacio geográfico continental.

## Políticas migratorias en los países del MERCOSUR

La FLACSO Uruguay, en un esfuerzo académico por generar conocimiento científico social sobre

el tema migratorio publicó el libro Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR (2010) en el se presenta un análisis de las políticas migratorias de cada país de esta subregión evidenciando la diversidad en los avances, las normativas y los programas que en esta materia existen en el MERCOSUR.

En Argentina Susana Novick señala el enorme avance que representó la promulgación de la nueva Ley de migración en 2003 que introdujo importantes reformas como el derecho humano a la migración, los derechos a la educación y la salud, la igualdad de derechos para nacionales y extranjeros, entre otros. Además de esta Ley, en Argentina se han hecho otros avances en materia de respeto a los derechos humanos de los migrantes, algunos señalados por la autora son la aprobación de la Convención Internacional que protege los derechos de los trabajadores inmigrantes, la nueva ley de refugiados, y la aprobación del acuerdo sobre residencia en el MERCOSUR. Sin embargo Novick expresa que a pesar de estos avances aún persisten desafíos importantes pues los estudios muestran que los inmigrantes en la Argentina son discriminados y explotados, en este sentido uno de los mayores retos es “transformar la mentalidad de los actores sociales encargados de aplicar cotidianamente la nueva ley” (p49), así como promover las bondades de la nueva normativa en el resto de la sociedad. Otros desafíos señalados por la autora en materia migratoria en la Argentina son el doble carácter de país receptor y expulsor de

1 Este documento recoge algunos de los análisis que forman parte del libro Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coordinadores) (2010) Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR. FLACSO Uruguay/ UNESCO.

2 Directora de FLACSO Uruguay

esta nación y la incorporación de numerosos actores en esta materia, entre otros.

Por su parte Héctor Póvoa Neto y Marcia Anita Sprandel al analizar el estado actual de las políticas migratorias en Brasil reconocen algunos avances, como la aprobación del acuerdo de Libre Residencia de Nacionales del MERCOSUR así como acuerdos bilaterales de regularización migratoria suscritos entre Brasil y algunos de sus países fronterizos. Sin embargo señalan que todavía hay deficiencias importantes en materia migratoria, como por ejemplo el que no se haya ratificado aún la Convención Internacional para la Protección de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias, y el hecho de que la ley de extranjeros vigente en Brasil está desfasada. Los autores señalan las recomendaciones para el desarrollo de la política migratoria brasileña acordadas en un Seminario organizado en 2008 por el Consejo Nacional de Inmigración del Ministerio de Trabajo y Empleo y por la Organización Internacional del Trabajo, algunas de ellas son: a) urge la adopción de una nueva Ley en materia migratoria; b) necesidad de adecuar la legislación brasileña a los instrumentos internacionales de protección de los trabajadores migrantes y sus familias; c) se requiere simplificar los procedimientos burocráticos relativos a esta temática y mejorar la calificación de los servidores públicos; d) se debe ampliar el acceso de estas políticas públicas en los territorios de mayor emigración; e) tomar en consideración la diversidad de los flujos migratorios; y f) es necesario realizar campañas informativas sobre los derechos y deberes de los inmigrantes.

En lo que respecta al caso boliviano Carmen Ledo García analiza las políticas migratorias de ese país y concluye que a lo largo de la historia ha existido una fuerte direccionalidad en estas políticas siendo casi inexistentes aquellas en relación a quienes se van del país ni tampoco existen políticas de protección del retorno. En este sentido propone algunas líneas con una perspectiva holística y multidimensional como aprovechar el potencial productivo de los migrantes; estructurar acciones que brinden oportunidades a los migrantes y mejorar las condiciones de habitabilidad.

Por otro lado, Carolina Stefoni analiza el caso de Chile, país que si bien ha suscrito la mayoría de los instrumentos internacionales en esta materia no cuenta con alguna ley acorde con estos ni con las demandas que la migración exige a este país. Para la autora esta ausencia de una política migratoria explícita en Chile se trata más bien de

una política en sí misma “la política de la no política” (2010:112) que permite desarrollar acciones puntuales en temas específicos urgentes pero que ni están contenidas bajo una misma política, ni están coordinadas ni tienen una perspectiva común. Para Stefoni con esta forma de manejar el tema migratorio no se logran resolver los problemas de fondo al que se enfrentan los migrantes.

En lo que concierne a Paraguay Sylvain Souchaud señala que la política migratoria actual del Presidente Fernando Lugo centra su atención en el apoyo a los emigrantes, haciendo esfuerzos para acercarse a quienes emigraron para garantizarles sus derechos. Asimismo señala que a Paraguay más que importarle el estímulo económico que pueden traerle las remesas, le interesa el regreso y la contención de la emigración. En lo que concierne a la inmigración, en las últimas décadas Paraguay ha endurecido su posición al punto que el tema de la frontera con Brasil ha sido parte de los debates políticos y electorales. Asimismo la cooperación de este país en la elaboración de políticas migratorias regionales ha sido más limitada.

Por último, Javier Taks analiza el caso del Uruguay país que en la última década, con lo que se ha denominado, la nueva política migratoria, la atención se ha centrado en una mayor vinculación con los emigrantes uruguayos, especialmente mediante el Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior y la creación de la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior. Asimismo en enero de 2008 entró en vigencia la nueva Ley de Migración que incluye aspectos relacionados con la inmigración, la emigración, la vinculación y el retorno. Asimismo el país ha progresado mucho en la incorporación a su legislación nacional de la normativa internacional respecto a esta temática. Sin embargo, el autor señala que el tema de las migraciones internacionales no ha sido central para las élites político-partidarias y cuando aparece lo hace poniendo atención a los emigrantes. Se requiere de una política migratoria integral y promotora de los derechos humanos.

### **Hacia un nuevo enfoque en las políticas migratorias**

En los últimos años, la realidad social del fenómeno migratorio plantea nuevos retos para el conjunto de las políticas públicas. Los países del Cono Sur deben atender no sólo aspectos legales a nivel nacional, regional e internacional, sino

avanzar hacia políticas migratorias que favorezcan la integración y la convivencia ciudadana. Se trata de desarrollar acciones que aseguren la condición de ciudadanía de todas las personas migrantes, garantizando el respeto a sus derechos humanos y la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios sociales.

La migración se convierte así en uno de los temas críticos de la agenda pública de los gobiernos de la región. Las debilidades de la estructura estatal imponen serias limitaciones al diseño e implementación de políticas, pues el modelo de organización de compartimentos estancos, excesivamente fragmentado, plantea importantes dificultades para armonizar y concretar las competencias propias y las compartidas, articular niveles de gobierno (local, nacional, regional e internacional), e integrar la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, se hace necesario analizar los desafíos de la gestión de la política migratoria en clave de desarrollo considerando las particularidades del subsistema migratorio del Cono Sur.

En esta línea, analizando los principales retos a los que se enfrenta el bloque subregional del MERCOSUR en materia de políticas públicas migratorias Lenin Mondol López, uno de los coordinadores del trabajo de FLACSO Uruguay anteriormente mencionado, señala seis aspectos prioritarios: a) Superar la atomización se requiere profundizar en el tema migratorio lo cual implica contar con perspectivas comunes especialmente desde las instituciones encargadas de implementar las políticas en este campo; b) Acceder a la transversalización; c) Comprender que el alcance de las políticas públicas de migración va más allá del ámbito doméstico; d) los gobiernos deben agendar este tema como prioritario y deben operacionalizarlo a través de reglamentos y programas; e) fomentar una profundización de las políticas migratorias a partir de una participación multinivel entre los distintos sectores y jurisdicciones; y, f) incorporación de las especificidades culturales.

En síntesis es necesario repensar la problemática desde un abordaje integrado que trasciende el campo de la especialización estableciendo los grandes objetivos en cada uno de los países y su articulación institucional, insertándose en el dominio de la interdisciplinariedad, de la acción interinstitucional y multiactoral.

### **Las políticas migratorias: multidimensional, multinivel y multiactoral**

La problemática migratoria requiere, en primer lugar, del diseño de políticas migratorias activas

por parte de los gobiernos. Ello demanda la definición de objetivos claros, explícitos a través de la generación de espacios que permitan el diseño de políticas consensuadas y legítimas. La utilización del conocimiento experto para una mejor solución a los problemas planteados es otro de los requisitos necesarios.

Asimismo, se requiere una nueva institucionalidad y nuevos instrumentos de gestión para abordar la complejidad de la temática. Deben desarrollarse, como un todo coherente, una serie de instrumentos: políticas de vinculación, política internacional -que incluye una multiplicidad de acuerdos desplegados con otros países que se deben gestionar-, control de flujos migratorios, políticas que hacen referencia a la regulación de las situaciones administrativas de los inmigrantes presentes en el territorio, políticas vinculadas a la integración social (salud, educación, vivienda), sin olvidar la dimensión cultural.

En consecuencia, la multiplicidad de temas involucra distintas unidades dentro del gobierno nacional, así como diferentes niveles de gobierno. Asimismo, la política migratoria debe tomar en consideración no sólo los aspectos gubernamentales, sino también el papel desempeñado por los actores vinculados a la sociedad civil, los cuales son centrales para informar y asesorar a los inmigrantes.

Es así que la migración posee dimensiones y ámbitos multifacéticos y que demanda de un tratamiento multidisciplinario e interestatal debido a los actores involucrados -organizaciones de la sociedad civil y gobiernos- lo que conlleva generar nuevos instrumentos, metodologías y ámbitos de gestión. Ello demanda una institucionalidad para elaborar estratégicamente políticas públicas activas que articulen diferentes organismos públicos, niveles de gobierno y actores involucrados en el proceso decisional.

En este contexto, ha tomado fuerza la concepción de gestión transversal como forma de superar las limitaciones de la estructura organizativa jerárquica clásica o de la Nueva Gerencia Pública, a través del incremento de la coordinación y cooperación dentro y fuera de la estructura estatal, para alcanzar un mejor aprovechamiento de los recursos en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos.

### **Conceptualizando la transversalidad**

La transversalidad puede ser comprendida como “un concepto y un instrumento organizativo que tiene como función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación a algunos temas por los que la organización clásica no re-



sulta adecuada. La misma intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc. a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales e intenta también, que TODAS estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular.”<sup>3</sup>

Lo característico de esta nueva forma de gestión es la necesidad del diálogo entre las partes, como forma de dar respuestas a problemas complejos, en temáticas que no son competencia de un solo sector de la estructura organizativa clásica sino que involucran a toda la estructura estatal, así como a actores no estatales.

Las políticas migratorias constituyen un claro ejemplo de la necesidad de un abordaje nuevo por parte de los gobiernos a la hora de gestionar asuntos públicos.

### **Gestionando la transversalidad: Gestionando en Red**

La elaboración e implementación de políticas de carácter transversal como las políticas migratorias necesita nuevos formatos de gestión. La gestión en red permite evitar fugas de coordinación entre servicios, pues implica la articulación de organizaciones para la instrumentación de acciones públicas conjuntas.

La gestión transversal en red depende en gran medida de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones y los productos logrados. A este proceso se le llama gestión estratégica. La estrategia permite que las diferentes organizaciones estén articuladas en su filosofía, recursos y acciones, actuando coordinadamente entre sí y respecto a su entorno. En el caso de la política migratoria esta dimensión cobra gran relevancia para articular la multiplicidad de espacios en un solo objetivo estratégico general.

La gestión transversal implica lograr acciones a través de organizaciones. Gestionar entonces implica establecer pautas de interdependencia entre organizaciones y fomentar cotidianamente

una relación asociativa entre ellas, de modo que puedan trabajar en conjunto en forma efectiva para enfrentar las preocupaciones comunes y aunar intereses.

De ahí la importancia de la planificación estratégica, así como la conducción y el liderazgo estratégico para la administración de conflictos e integración cotidiana de los actores en la red. El desarrollo de los canales de comunicación, así como de mecanismos de coordinación y transparencia resulta fundamental para la construcción de una cultura de red mediante la identidad y el sentido de pertenencia.

Este tipo de herramientas deberían tomarse en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas públicas de gran complejidad como las migratorias.

### **Desafíos pendientes**

Los países de la región tendrán que evolucionar hacia un diseño de políticas migratorias activas con un abordaje integral y sistémico en clave regional, basadas en el conocimiento experto, legitimadas a través de la inclusión de la multiplicidad de actores involucrados en el proceso, desarrollando nuevos objetivos claros y precisos, con indicadores que permitan evaluar y monitorear sus resultados. Definidos los objetivos es preciso avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad con nuevos formatos de gestión.

Sin embargo, no se trata solamente de un rediseño institucional, sino de un cambio cultural, de revisar organizaciones pensadas únicamente para desarrollar “conversaciones verticales” y a construir otras donde se produzcan “conversaciones laterales”. Quizá podríamos ir incluso más lejos –más al fondo- y referirnos a la necesidad de transformar aquellas organizaciones tradicionales donde “cada parte hace aquello que le toca en silencio” en unas nuevas organizaciones donde “el diálogo entre las partes sirve para descubrir lo que hemos hacer”. La especialización y el silencio frente la colaboración y la conversación: aquí encontramos la auténtica magnitud de las transformaciones propuestas y de las dificultades que enfrentarán.<sup>4</sup>

3 Serra, Albert. (2004) La gestión transversal: expectativas y resultados. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004. p4  
4 Brugué, Quim. (2009) “Del átomo a la red: los retos de una nueva metáfora”, en Zurbriggen, Cristina. (2010) Gestión de redes institucionales ¿un nuevo modelo de gestión?, Editorial Porrúa.