



DUODÉCIMA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

Santiago de Chile, Chile

5 y 6 de noviembre de 2012

“LAS EXPERIENCIAS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA GESTIÓN MIGRATORIA”

- INFORME PRELIMINAR -



OIM Organización Internacional para las Migraciones
Secretaría Técnica
Conferencia Sudamericana sobre Migraciones



OIM Organización Internacional para las Migraciones
OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR

LA IMPORTANCIA DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA GESTIÓN MIGRATORIA

Este es un documento preliminar para ser presentado durante la XII CSM,
se solicita no citar*

Proyecto “Fortalecimiento de Capacidades Gubernamentales para el
Desarrollo Humano de las Migraciones”
Fondo de la OIM para el Desarrollo

¹ Elaborado por Mg. Mario Krieger, consultor de la OIM y especialista en administración públ

LA IMPORTANCIA DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA GESTIÓN MIGRATORIA.

Introducción

La responsabilidad primaria en la definición de la política de inmigración que a principios de Siglo XX se encontraba en la mayoría de los Países de América del Sur a cargo de las instituciones ocupadas de la colonización rural, en la actualidad y desde hace más de medio siglo, la función se le asignó, en la mayoría de las estructuras gubernamentales, a las áreas de gobierno encargadas del ordenamiento y seguridad del territorio al interior de cada país, en otros que tienen emigración han desarrollado responsabilidades compartidas con el servicio exterior y en una excepción, las competencias primarias le corresponden al Ministerio de Trabajo.

Fue durante y después de la Segunda Guerra Mundial que la entrada y permanencia de los extranjeros se transformó en un asunto de seguridad nacional, perspectiva que continúa con la guerra fría, el anticomunismo, el temor al terrorismo, hasta el fin del período de las dictaduras y el abandono de la doctrina de la seguridad nacional, pero se retoma con nuevas formas con el temor al narcotráfico y de lo que se suele calificar como “nuevas amenazas”.

Paralelamente, pasadas las épocas, en muchos de nuestros países, de las grandes políticas de promoción activa de migraciones para la producción y poblamiento rural, los países de América del Sur plantean en la postguerra políticas de selectividad en el marco de una amplia oferta de migrantes provenientes de Europa, selectividad dirigida principalmente en la

ubicación de los inmigrantes en sectores del mercado laboral urbano en el inicio de las políticas industrialistas de sustitución de importaciones.

Una vez terminadas las corrientes de migrantes provenientes de ultramar. Los gobiernos de los países principalmente receptores orientaron sus políticas a la administración de inmigrantes provenientes desde otros países de la región. Estas migraciones que se incrementan a partir de la década del 50, con ingreso y/o permanencia frecuentemente irregular y que se insertan en los mismos procesos de migración interna de los países receptores. Por ello, van a constituir una preocupación básica de aquellos organismos encargados del control y la documentación de extranjeros.

Hubo en los últimos años avances importantes en algunos países en materia del apoyo a los migrantes nacionales en el exterior, particularmente en las naciones del subcontinente expulsores de población.

También algunos países, se destacaron por una mejora en la legislación migratoria y de derechos humanos y en políticas y programas de regulación migratoria.

Muchos sintieron la necesidad de avanzar en la coordinación interinstitucional de distintas áreas de gobierno en cuanto a formulación e implementación de políticas migratorias. En varios casos se legisló al respecto y se crearon comisiones interinstitucionales de coordinación, las que en la práctica, no siempre funcionaron según el deseo con que se las estableció, ni se reunieron las veces programadas. Se observan casos de funcionamiento aceptable, otros precario o escaso y otras instancias prácticamente desactivadas. En muchos casos donde antes había competencias múltiples, estas se centralizaron, ganando en operatividad, pero perdiendo la riqueza y la visión de las múltiples perspectivas.

Toda esta introducción abona la necesidad de volver a diagnosticar la situación actual y proponer cursos de acción por parte de los países que mejoren y fortalezcan las capacidades de coordinación interinstitucional, nacional y regional de políticas y programas migratorios en aras de un enfoque integral e integrado de las migraciones, que más que una política migratoria, se constituya en una verdadera política poblacional y de desarrollo humano.

Tipología e importancia de las instancias de coordinación interinstitucional en la elaboración, definición e implementación de las políticas migratorias.

Existen distintos modelos de las instancias de coordinación interinstitucional en la elaboración, definición e implementación de las políticas migratorias, a los efectos de una mejor comprensión se buscará tipologizarlas en tres variantes básicas, algunas con distintas alternativas:

- a. El modelo de competencias migratorias centradas en un solo ente público.**
- b. El modelo es de competencias migratorias compartidas entre dos entes públicos**
- c. El modelo de competencias migratorias compartidas entre varios entes públicos.**

- a. El primer lugar caracterizaremos al modelo de **competencias migratorias centradas en un solo ente público**, que tiene las facultades primarias y únicas de fijación de la política migratoria. Este modelo se concentra aún más, cuando también acumula las competencias de ejecución de las políticas migratorias. Este tipo de estructura organizativa de las políticas migratorias, gana en congruencia entre formulación y ejecución de la política, pero pierde en riqueza en la elaboración de las políticas. Se coordinan poco con otras áreas de gobierno, suele tener una mirada sesgada hacia las competencias del ministerio del que depende (generalmente el del interior y con una visión de control).

Puede tener una variante en que se distinga claramente entre el organismo de formulación de políticas migratorias, centralizado en un Ministerio con el nivel de Secretaría o Subsecretaría y un organismo de implementación y administración descentralizado (Una Dirección de Migraciones). En éste último Caso, al menos existe un control político sobre el órgano ejecutor, cosa que no se da en el primero.

La mayor debilidad de éste modelo se encuentra en el momento de formular la política migratoria, ya que no siempre tiene debidamente en cuenta la coordinación con otras áreas de política pública al diseñar la misma como por ejemplo, empleo, desarrollo económico, salud, educación, etc. Se ha buscado suplir estas deficiencias del modelo, con responsabilidades articuladas e instancias interinstitucionales de

coordinación, pero que en la práctica no se ponen en funcionamiento o se reúnen esporádicamente. Suele ser un modelo tributario de políticas migratorias orientadas al control. Aunque, en la implementación, a veces también adolece de debilidades de coordinación con los organismos de seguridad o con las áreas consulares.

En éste primer modelo, el flujo de autoridad formal se da principalmente entre el ente centralizado formulador de las políticas y el descentralizado ejecutor de las mismas y al interior de ambos a través de su estructura jerárquica.

Pero el flujo de la actividad regulatoria puede descender verticalmente, ascender entre ambas cumbres estratégicas o conectarse horizontalmente entre los niveles de la tecnoestructura con la línea de gerencia media o con el staff de apoyo o entre niveles operativos. También pueden vincularse entre sí cada uno de estos niveles de fijación de políticas y de administración, respectivamente. Coordinación funcional, que es eficiente, pero genera muchos conflictos de competencia y decisión, en definitiva de poder.

Esto produce constelaciones de trabajo², que muchas veces dan lugar a equipos temporarios o permanentes interáreas. La comunicación³ no sólo es formal, sino también suele ser informal. Es estratégica en la aprobación de planes y programas, es normativa en cuanto a las disposiciones legales de regulación migratoria y es compleja, pero necesariamente informatizada, en cuanto a gestión y control, por los volúmenes de información que debe manejarse.

Los procesos decisorios pueden ser simples y lineales o pasar por múltiples de estas instancias.

Pueden ser centralizados o descentralizados o desconcentrados donde se delegan funciones decisorias para una más ágil administración migratoria, buscando acercar las decisiones a regiones, provincias, municipios, cerca de donde se encuentra el ciudadano usuario o el migrante. También otra práctica es delegar, mediante convenios, competencias en fuerzas de seguridad u otras áreas de gobierno partes de la ejecución o el control migratorio.

² Henry Mintzberg, Diseño de organizaciones eficientes- Ed. El Ateneo Buenos Aires, 2001

³ Krieger, Mario; Franklin, Enrique; Comportamiento organizacional, Pearson, México 2010, Cap 10

b. El **segundo modelo es el de de competencias compartidas entre dos entes públicos**. Asumen la mayor parte de las competencias migratorias. Se ha presentado principalmente en aquellos países que además del control migratorio atienden a sus conciudadanos en el exterior. Crea responsabilidades conjuntas sobre la temática migratoria. Su fortaleza reside en que gana en coordinación entre dos áreas íntimamente vinculadas a las políticas migratorias. (Por ejemplo, interior y exterior) En materia de ejecución mejora la administración de admisión y otorgamiento de visas a los extranjeros a través del área consular y responsabiliza del control al área de interior. Su debilidad comparada con el primer modelo es que se pierden las ventajas de la unidad de concepción y acción. Requiere mayores mecanismos de consenso en la formulación de la política y de coordinación en la ejecución de la misma.

En este modelo, el flujo de autoridad es más complejo, las competencias suelen estar compartidas y delimitadas por una reglamentación, que a veces es precisa, pero en otros casos es ambigua. La coordinación es esencial a éste modelo. Cobra importancia el flujo comunicacional, tanto en comunicación orientada a la acción estratégica⁴ como la orientada a la acción simple⁵ cotidiana de los trámites y la gestión migratoria y es fundamental la comunicación normativa⁵, para preservar la unidad de interpretación y acción en la tramitación migratoria de casos similares. La vinculación informática en red es fundamental para lograr eficacia en este modelo.

Esto produce constelaciones de trabajo interjurisdiccionales y procesos decisorios complejos que si carecen de sistemas de información adecuados tornan el sistema ineficiente. También resulta conveniente contar mecanismos de coordinación e instancias o mecanismos de resolución de desavenencias y conflictos interjurisdiccionales.

c. El **tercer modelo es de competencias de múltiples dependencias**.

La presencia de éste modelo surge cuando nos encontramos con competencias migratorias compartidas entre varias áreas de gobierno que forzosamente deben concertar, consensuar y cooperar tanto en la formulación de la política como en los mecanismos de ejecución de la misma. Por ejemplo: funciones compartidas entre las áreas de trabajo, interior, relaciones exteriores, seguridad, población, entre otras

⁴ Krieger, Franklin, op cit.

posibles. Su ventaja residiría en materia riqueza y coordinación al formular la política y su debilidad se encontraría al momento de implementarla si los mecanismos de coordinación y vinculación no se encuentran muy afiatados. En este último caso es interesante resaltar el modelo Brasileiro, que pone la política inmigratoria como área de responsabilidad primaria del Ministerio de Trabajo y empleo y no del Ministerio del Interior, como predomina en los otros casos. Esto hace presuponer que la política migratoria está más orientada a la fluctuación del empleo que al desarrollo que a las políticas de control. Requiere mayores mecanismos de negociación en la formulación de la política y de coordinación en la ejecución de la misma. Cabe señalar, que en el caso Brasileiro, esto no ha ido en detrimento de las funciones de control.

Para este modelo, caben las mismas observaciones que las formuladas para el modelo anterior pero con mayor complejidad y dificultad de articulación. Los mecanismos de concertación, negociación y tratamiento de las diferencias suelen ser muy importantes para lograr eficiencia. El modelo que gana en riqueza y perspectiva estratégica en la fijación de políticas, se vuelve complejo y burocráticamente pesado a la hora de ejecutarlas.

Los tres modelos requieren para la construcción de la política migratoria del establecimiento de mecanismos de consulta, articulación y consenso entre actores sociales relevantes, interesados, beneficiarios y afectados por la política adoptada.

En este sentido, es conveniente avanzar en la legislación migratoria y en las normas que rigen los entes encargados de formularla y ejecutarla, (en los casos que aún no se lo haya realizado) a los efectos de precisar los mecanismos de consulta que deben ser establecidos para fijarla. De la misma manera deben auditarse los mecanismos de ejecución de la misma, por auditorías del Estado y audiencias públicas que permitan una evaluación de la gestión de los mismos, a más de los controles jerárquicos y de los otros dos poderes del Estado. Es recomendable emplear el modelo de auditorías de riesgo, para prevenir y anticipar problemas de gestión.

En materia de formulación de políticas públicas migratorias, la tensión entre modelos se encuentra en si se quiere ganar en coherencia entre la política y la implementación, más propia del primer modelo, o en una política fruto de ópticas complementarias, más propia del segundo modelo o de ópticas distintas, más propias del tercero.

En materia de ejecución de las políticas los modelos 2º y 3º plantean importantes desafíos de coordinación, que de no lograr establecerse redundan en la ineficacia de la política, o no considerar temas laborales, de gobernabilidad migratoria, de desarrollo, de incorporación de migrantes con conocimientos, habilidades, capacidades o competencias específicas que el país receptor no cuenta en cantidad suficiente. Las políticas migratorias así diseñadas no acompañan los procesos de integración de Sudamérica. Es que más que una política poblacional y de gobernabilidad migratoria, en el fondo subyace una óptica de control. Esta óptica es contraria a los mecanismos de integración a los que se encuentran abocados los países y probablemente, a medida que avancen y se afiancen estos procesos, los mismos deberán ser acompañados por mecanismos de integración poblacional y derechos de ciudadanía ampliados a todo el espacio de integración.

Para el correcto funcionamiento de los tres modelos resulta clave el contar con un completo, bien equipado sistema de información, sin el cual no puede resguardarse el eficaz cumplimiento de la política, los niveles adecuados de control de ingreso y ingreso, otorgamiento de visas y de residencia y permanencia. Pero si se quiere avanzar en la gobernabilidad migratoria y políticas de población, es necesario relevar además las necesidades de empleo, sus calificaciones y los requerimientos de los distintos *clusters* productivos.

Sólo los sistemas informativos integrados, y “on line” cuando requeridos garantizan el funcionamiento adecuado de los mecanismos de coordinación y esto es válido para los tres modelos, pues la mayor responsabilidad en un ente migratorio no redime de la necesaria vinculación con otras áreas como son las laborales o las de seguridad.

La articulación entre organismos formuladores y ejecutores de políticas migratorias

Es de buen principio de gestión pública separar el diseño y la formulación de políticas públicas de la ejecución de las mismas para un mejor control de los órganos ejecutores por parte de los formuladores. Las competencias de diseño y formulación se encuentran o deberían estarlo, en el nivel centralizado y las de implementación generalmente, en el nivel

descentralizado. La formulación de las políticas migratorias, debería encontrarse en el ámbito centralizado, de un ministerio con el rango de secretaría de Estado o subsecretaría vinculada a políticas poblacionales, de trabajo, o de desarrollo económico o de control y seguridad. Pero, es de hacer notar que concebir las políticas migratorias vinculadas solamente a las actividades de control y seguridad es minusvalorar la relevancia de las mismas.

No es conveniente que se encuentren en un rango menor, pues carecerán de peso específico tanto en el diseño y formulación de la política, como su control posterior de ejecución por parte de un ente descentralizado a cargo de la administración migratoria (A veces dos si se consideran también los servicios consulares, tal como se viera anteriormente donde se distinguía entre organismos más vinculados a la actividad inmigratoria de los relacionados principalmente con la actividad emigratoria y de atención de nacionales en el exterior.)

Las decisiones básicas de gobierno en materia poblacional, en general, y en materia migratoria, en particular, se expresan a través de las políticas públicas, definidas como pautas generales de decisión y acción destinadas a dar respuesta a cuestiones y problemas actuales o potenciales en la materia.

Para poder cumplir con sus funciones, es necesario que los sistemas de formulación de políticas migratorias cuenten con capacidades para prever, identificar y definir problemas, y para gestar e implementar políticas eficaces.

En el proceso de formulación de políticas migratorias, se advierte frecuentemente la carencia de marcos de referencia y modelos precisos y compartidos, la insuficiencia de información con validez concertada y la ineficiente gestión del recurso informativo disponible.

La decisión de política migratoria, requiere una captación sistemática y concertada de la realidad, en la que los participantes aporten sus diversas perspectivas e interpretaciones, junto con los valores para transformarla, pero no podrían desconocer o diferir en cuanto a los datos más relevantes de dicha realidad.

Cuando no se cuenta con modelos y datos empíricos de validez aceptada, cada actor puede diagnosticar, proponer o rebatir prácticamente cualquier cosa con relación a la presunta realidad, esgrimiendo cosmovisiones, posiciones y argumentos con insuficiente rigor para sustentar políticas públicas eficaces.

Frente a las divergencias básicas sobre los distintos aspectos de la realidad, la naturaleza de sus problemas, sus alcances y su magnitud, no es posible siquiera convenir un conjunto de ejes de política del Estado -más que de gobierno- que permitan garantizar la gobernabilidad migratoria.

Si bien los organismos formuladores de políticas migratorias no constituyen cuantitativamente la parte más significativa de la totalidad del sector público encargado de las migraciones, ya que los organismos de administración y ejecución de la política suelen ser más importantes en dimensión y presupuesto, sí lo son en términos de la sustantividad de la gestión de gobierno. Es por ello que se recomendaba que tuvieran un nivel jerárquico adecuado en la pirámide decisional (Al menos Secretaría o subsecretaría de Estado o equivalentes) pues de no ser así le resulta imposible dictar políticas y controlar su aplicación a entes descentralizados de ejecución y administración migratoria poderosos en presupuesto y dotaciones de personal. Cuando la dependencia es directa del ente descentralizado del nivel Ministro, con o sin el auxilio de una Dirección, el primero suele tener otras funciones que atender y si carece de la asistencia técnico-profesional necesaria se suele apoyar en el propio ente descentralizado ejecutor de políticas y responsable de la administración migratoria. En la práctica el ente ejecutor y administrador es el que diseña y propone la formulación de la política, la ejecuta y no tiene nadie que cuente con capacidad de evaluarla y controlarla en el seno del Poder Ejecutivo, en cuanto política sustantiva. Quedarán los controles internos de auditoría, y externos del parlamento y sociales. El nivel político se encuentra muchas veces prisionero del nivel de ejecución.

Es recomendable que los organismos de formulación de políticas migratorias Formulen escenarios, realicen un análisis FODA, evalúen los distintos actores de las políticas migratorias, consulten e incorporen al proceso de planeamiento a la red de actores migratorios e interesados y potencialmente afectados por las políticas para una mejor

formulación de alternativas estratégicas. Diseñen e implementen planes estratégicos, migratorios y aprueben los planes programas y establezcan contratos programa con los organismos de ejecución de la política e intervengan en la supervisión de la asignación de recursos presupuestarios y en el control de la ejecución de actividades y recursos.

Una de las características a tener en cuenta en la formulación de los planes es que en el ámbito de la formulación de políticas migratorias, resulta difícil dimensionar objetivos y resultados tal como ocurre en organismos que prestan servicios o tienen productos más medibles.

Pero esto no significa que no pueda medirse el impacto de las políticas y la calidad del diseño de las mismas.

La evaluación de políticas públicas migratorias requiere una metodología de investigación sistemática sobre la implementación y efectividad de programas o políticas determinadas.

Se distinguen dos clases de mecanismos de evaluación: la primera el “policy analysis” de dimensión prospectiva y anticipatoria, dirigida a evaluar el impacto de decisiones que se están por tomar, en tanto que la segunda se orienta a programas en ejecución o finalizados con el objeto de evaluar sus resultados y rediseñar políticas futuras.

En el primer caso se evalúa el impacto que tendría la política propuesta entre futuros migrantes, beneficiarios, interesados, afectados, grupos de presión y factores de poder. En el modelo es importante poder establecer a priori los apoyos y los rechazos que generará la política a implementar, con el objeto de incorporar esta información al análisis de viabilidad de la misma. Con estos datos, se realizarán las modificaciones de los eventuales cursos de acción, para su implementación o abandono, dependiendo de los rechazos o apoyos y de la voluntad política de llevarla a cabo.

Esto, que parece de una lógica elemental, no siempre se lleva a cabo antes de establecer una política o un nuevo programa en la materia, aunque se cuente con tiempo para ello. Requiere

de técnicas como: análisis de opinión, de contenido, indagación de grupos de opinión, encuestas, reunión con informantes clave, etc.

En el segundo caso, el preguntarse sobre la eficacia de una determinada política migratoria, implica, además de medir el impacto que la misma ha tenido sobre la ciudadanía y la población migrante, evaluar la implementación, en cuanto a metas logradas respecto de los objetivos originalmente propuestos. Es decir, el grado de eficiencia de la organización encargada de llevarla a cabo y la medición de sus resultados. Esta evaluación puede tener distintas finalidades; por ejemplo: a) detectar las debilidades, o los espacios problema de un determinado programa migratorio para mejorarlo en el futuro; b) estudios de implementación, que pretenden evaluar el funcionamiento real del programa, de las acciones conectadas al mismo, sus dificultades y sus puntos críticos con el objeto de mejorarlo y c) la evaluación final del programa, con el fin de compararlo con programas alternativos para la decisión sobre su continuidad.

Ambas clases de evaluación ayudan a formular alternativas de políticas públicas migratorias y cualifican el proceso de toma de decisiones por un mayor conocimiento de las relaciones causa-efecto.

Frente a la complejidad de las cuestiones y los problemas que involucran a la Sociedad, el modelo pretendido apunta a fortalecer las capacidades de la Administración Pública para:

- Detectar, identificar, anticipar, articular, sintetizar y procesar eficazmente problemáticas claves para la calidad de vida y el desarrollo de la Sociedad.
- Convocar y concitar la participación de los distintos actores relevantes en la política migratoria.
- Concertar y establecer los estados deseados.
- Obtener y procesar la información para el análisis de escenarios relevantes.
- Generar, elaborar, seleccionar e instrumentar opciones de políticas migratorias y su vinculación con políticas poblacionales, de desarrollo, laborales, de inclusión, de derechos humanos, de igualdad y otras políticas públicas de incidencia directa o indirecta sobre la política migratoria

- Evaluar la viabilidad y el impacto de las opciones de política entre los migrantes, beneficiarios, interesados, afectados, grupos de presión y factores de poder.
- Implantar las opciones seleccionadas con eficaces mecanismos de coordinación interorganizacional.
- Monitorear y controlar el desempeño de las políticas migratorias, así como evaluar sus resultados e impactos, a fin de realimentar el ciclo de formulación y proceder oportunamente a los ajustes, modificaciones y replanteos pertinentes.
- Lograr acuerdos relativos a los ejes centrales de las políticas públicas migratorias, que sean eficaces para garantizar la gobernabilidad por encima de quienes, en el marco de la alternancia democrática, tengan a su cargo el gobierno.

Los mecanismos de vinculación entre organismos formuladores y ejecutores de políticas migratorias

En la descripción presentada anteriormente, subyace un esquema de articulación entre los organismos formuladores de política migratoria y los prestadores de servicios o administración migratoria, que resulta conveniente profundizar.

Se considera que los sistemas de formulación y control de políticas responden a una pirámide de decisiones:

- En el vértice superior o cumbre estratégica, de la política migratoria (Gabinete, Ministros Secretarios) se analizan escenarios y situaciones globales, se fijan objetivos y metas generales y líneas estratégicas, se asignan recursos y prioridades agregados, se efectúa el análisis de la gestión poniendo énfasis en el impacto alcanzado por la consecución de las metas, se impulsa la adopción de medidas para la corrección de desvíos y la remoción de obstáculos;
- A medida que se desciende en la pirámide organizacional, los objetivos generales en materia de políticas de desarrollo económico-social, poblacional y migratorias son desagregados, se explicitan objetivos específicos, se identifican procesos y actividades que operacionalizan las decisiones, se gerencian los recursos, se pone los servicios migratorios disposición de la comunidad nacional, regional e internacional.

- Los organismos formuladores de políticas migratorias y poblacionales tienen, o deberían tener para una correcta formulación de las mismas:
 - Una cumbre estratégica, de neto carácter político que debe asegurar el desarrollo y cumplimiento de las políticas migratorias.
 - Una línea de gerencia media constituida por direcciones y departamentos acompañada de un staff de apoyo técnico con expertise en la temática migratoria, poblacional, de desarrollo económico y social y de seguridad, que sean capaces de evaluar escenarios, desarrollar el ciclo de las políticas migratorias, desarrollar los contratos programas con las unidades de ejecución de la política migratoria, evaluar programas y asignar o supervisar la asignaciones presupuestarias a los programas junto con el área de presupuesto público.
 - Una tecnoestructura entrenada en administración de programas, presupuestación, control de gestión, tablero de comando y sistemas de información.
 - Un núcleo operativo que asegure los insumos, trámites y proveen de apoyo a las demás funciones.

Los organismos prestadores de servicios o administración migratoria, en especial si son descentralizados, también tienen o deberían contar con:

- Una cumbre estratégica encargada de formular el plan estratégico del organismo, el análisis de escenarios y FODA, (donde aparezcan las demandas poblacionales, de desarrollo, de igualdad, de género; etc.) de proponer políticas al organismo encargado de formulación, así como elevar propuestas de adecuación de la legislación, procedimientos, procesos, y requisitos de la tramitación migratoria. Si son centralizados, igual es posible y conveniente realizar un plan estratégico sectorial, contribuyente al plan estratégico global del Organismo del cual depende o integra.
- Un Staff especialista en los procesos de administración migratoria: Admisión, control fronterizo, control de permanencia, radicación, renovación de

permanencia, inmigrantes con capital, residencia temporaria; gobernabilidad migratoria; etc. y eventualmente administración de emigrados de no ser responsabilidad del servicio exterior, administración de convenios migratorios. Juridicidad y normativa migratoria

- Una línea de gerencia media constituida por direcciones y departamentos que son capaces de administrar los procesos migratorios.
- Una tecno-estructura con expertez en administración, presupuestación, control de gestión, tablero de comando y sistemas de información de programas migratorios.
- Un núcleo operativo que aseguran los insumos, trámites y proveen de apoyo a las demás funciones.

En la Articulación entre los organismos de la Administración Central Formuladores de Política Migratoria y los Prestadores de Servicios Migratorios o administración migratoria centralizados o descentralizados, se plantean los siguientes desafíos:

1. La tendencia de la cumbre estratégica a centralizar toda vez que tema un desplazamiento de fines o un desvío de las metas establecidas en materia de implementación de políticas y gestión migratoria. Cabe consignar que la gestión pública clásica, por funciones y actividades, no tiene otro método para controlar que centralizar, en vez la gestión por objetivos, como se verá más adelante cuenta con los acuerdos programa y los convenios de gestión.
2. La tendencia de reparticiones de nivel medio de responsabilidad migratoria y sus gerencias a balcanizar y compartimentar las estructuras a los efectos de lograr mayor autonomía y poder en el manejo de sus unidades con coordinación restringida o meramente por normas y en función de una división y estandarización del trabajo.
3. La tendencia de la tecno-estructura profesional y operativa migratoria a auto-referirse, generando una burocracia mecánica estandarizada por normas (Escudarse atrás de la norma). Un ritualismo, importa más los CÓMO que los QUÉ.
4. La tendencia de la burocracia a no cumplir metas, plazos y niveles de productividad generándose demoras y acumulación de trámites atrasados

y a una rigidez estructural frente a diversas demandas y cargas de trabajo por variaciones en flujos y trámites migratorios.

La solución a estos desafíos es una gestión orientada al cumplimiento de objetivos planteados en una política migratoria para satisfacción de ciudadanos y migrantes en el marco de una política poblacional más amplia que haga realidad la gobernabilidad migratoria y los derechos de los migrantes.

Las instancias interinstitucionales de articulación y coordinación de las políticas migratorias y su implementación.

Debido a la complejidad del fenómeno migratorio y al desarrollo de diferentes y nuevas modalidades del mismo, las instituciones señaladas, que están representadas en organismos específicos, han ido buscando nuevas y más amplias articulaciones institucionales. Así en el entendido de que las definiciones de políticas migratorias no se agotan en los aspectos de seguridad y/o laborales, los Gobiernos han ido creando instancias de articulación interinstitucional que amplían la participación de los diferentes organismos.

En lo formal, algunos países, tienen conformado una instancia interministerial, con dependencias y jerarquía diferentes, En esta línea se pueden mencionar como ejemplos, el Consejo Nacional de Migración en Bolivia, el Consejo Nacional de Inmigración en Brasil, la Comisión Nacional de Migraciones en Colombia, la Comisión Asesora sobre Migraciones en Chile, el Consejo Consultivo de Política Migratoria en Ecuador, el Consejo Nacional de Coordinación Económica en Paraguay, el Consejo Nacional de Extranjería en Perú, la Comisión de Migración en Uruguay, y en Venezuela la Comisión Presidencial para la Inmigración Selectiva; etc.

Si bien todas estas instancias interinstitucionales están formalizadas, su funcionamiento no tiene la misma continuidad y resultados en la definición de políticas en los diferentes países de la región.

La gestión por objetivos y resultados, el modelo en red, equipos de tareas interorganizacionales evaluados por su desempeño y organizaciones adhocráticas flexibles, la gestión de los recursos humanos por directorios de competencias son algunas de las respuestas a estos desafíos.

Los mecanismos de vinculación, coordinación y articulación aparecen como muy importantes para el éxito en la formulación y en la implementación de las políticas migratorias. Como se ha visto en muchos países de la región se han creado instancias de coordinación interinstitucional, pero muchas de ellas no han sido aún puestas en vigencia o su rol ha sido menor.

Por ello, resulta necesario que las administraciones públicas puedan ir superando los modelos burocráticos de compartimentación sectorial para poder ir desarrollando mecanismos organizacionales sistémicos, vinculados y de trabajo en red, propios de una administración moderna. Para ello es necesario, tanto desarrollar en algunos casos, e implementar en otros, los mecanismos políticos de articulación, como instancias normativas de vinculación y soportes informáticos de trabajo en red.

Como consecuencia, la formulación de políticas se ve afectada por un proceso dual. Por un lado, la diversidad de intervenciones del Estado en materia migratoria requiere de la participación de múltiples jurisdicciones, como ya se ha observado. Por el otro, la interacción de factores a tomar simultáneamente en consideración, requiere una coordinación que sea capaz de operar las síntesis necesarias para la adopción de decisiones.

Las instituciones de gobierno reconocen, procesan y operan sobre las cuestiones incluidas en sus agendas a través de un modelo central, constituido por la propia estructura organizativa. Pero dicha estructura está basada en una división del trabajo que sectoriza el tratamiento de los diversos aspectos de las cuestiones y problemas, con una virtual ausencia de perspectivas integradoras.

En las últimas décadas muchos países han buscado desarrollar instancias de coordinación, vinculación y articulación transversal. Estos mecanismos van desde instancias superiores con

rango constitucional como los casos de Argentina y Perú, hasta órganos de la Presidencia, comités comisiones etc. pero, pocos son los resultados concretos. Es probable que la articulación, para tener éxito deba darse desde la misma formulación de programas presupuestarios y estos, antes de ser otorgados deberían contener una instancia de negociación coordinación y complementación programática. Luego, los órganos de evaluación y control deberían evaluar el efectivo cumplimiento de lo previsto en los programas articulados.

La pregunta básica en este punto es si es conveniente o no concentrar funciones en un solo organismo o distribuirlas entre varios.

Ya se han examinado las conveniencias y restricciones de uno y otro modelo, siendo las funciones migratorias básicas las que hacen a la definición de políticas a aplicar, y la diferencia entre emigración e inmigración y entre las perspectivas de control, y de desarrollo económico social, de mercado de trabajo y estrategia poblacional, parecería aconsejable una coordinación entre diferentes organismos, aún en los modelos centralizados.

Así, frente a la tendencia controladora que se observa en los organismos migratorios, sería conveniente que las políticas puedan ser definidas en espacios con poder de decisión política más amplios no necesariamente vinculados a un solo Ministerio. Las comisiones interinstitucionales permiten recoger la opinión de las diferentes partes involucradas y concertar la formulación de políticas migratorias teniendo en cuenta distintas ópticas de un mismo gobierno, en la medida que articulan distintas esferas de la sociedad e intereses de política pública.

Esta dispersión de funciones sólo puede operar adecuadamente si está acompañada por una **coordinación interinstitucional** de la gestión. Para ello, los espacios cerrados típicos del esquema burocrático tradicional deben abrirse, estableciéndose la cooperación entre las instituciones en forma real y no sólo formal.

La distribución de funciones con una buena coordinación interinstitucional permite una mayor eficiencia a cada una de las partes, las cuales tendrán objetivos precisos y mecanismos apropiados para su función.

Lo fundamental aparece con la coordinación de las políticas migratorias con otras de mayor envergadura que las incluyen, como son las de desarrollo económico – social; poblacionales, de trabajo, de derechos humanos, de salud, educación, infraestructuras; etc. para ello, como ya se ha visto, la vinculación y coordinación transversal entre órganos del Estado, resulta fundamental. Para ello, cuando existen, es necesario poner en funcionamiento los organismos institucionales superiores de coordinación de políticas públicas. (Como Jefatura de Gabinete de Ministros, Primeros Ministros, Secretarías Generales o de Coordinación de la Presidencia u otros órganos con funciones equivalentes que asumen distintas denominaciones según los países, siendo esto válido para todas las políticas, no sólo para las migratorias).

La ampliación de la vinculación y coordinación hacia territorios y gobiernos locales y la cooperación pública, privada y No Gubernamental.

Otra cuestión importante en el desarrollo de la gestión administrativa migratoria, es si dicha gestión va a ser ejecutada en forma **restringida o ampliada**.

El concepto de "seguridad" con el que se envuelve muchas veces al tema de la administración migratoria hace que la gestión se reduzca exclusivamente a uno o dos organismos gubernamentales.

El resultado de esta modalidad es que se sobrecarga al gobierno de actividades, con dos posibles resultados: o se incrementa el presupuesto para atender al aumento de trabajo (cuando éste se da), o bien se reduce la eficiencia de la gestión.

Esta situación es especialmente problemática en el desarrollo de programas especiales, como por ejemplo el de regularización de indocumentados, que exigen una multiplicación del trabajo normal.

Una instancia de ampliación de la ejecución es el de la delegación de funciones de los organismos migratorios a otras entidades gubernamentales. Por ejemplo, la delegación de las funciones de control a organismos de seguridad con amplia experiencia en áreas de frontera.

Otra instancia es la ampliación de participación a entidades no gubernamentales. La intervención de organizaciones privadas, de las iglesias y de las mismas organizaciones de colectividades de migrantes en la aplicación de programas de regularización migratoria, ha dado a éstos la posibilidad de una mayor cobertura, facilitación de trámites, confianza por parte de los migrantes y, sobre todo, ahorro de presupuesto para los organismos gubernamentales. La concertación entre el sector público gubernamental y el sector público no estatal o no gubernamental, suele ser muy importante para una correcta y eficaz implementación de ciertas políticas migratorias.

Lo mismo puede decirse de la delegación de ciertas tareas por convenio con gobiernos locales. Esto agiliza los trámites y evita el burocratismo y el exceso de gastos, con su incidencia presupuestaria.

En el subcontinente existen Estados Federales, Estados Unitarios y estados unitarios pero con división territorial, como el caso chileno, por ejemplo. Todos ellos plantean desafíos de instancias a coordinar en materia de políticas migratorias, poblacionales, de desarrollo, de inclusión, sanitarias, educacionales; etc.

También se han visto fortalecidos en los últimos años el rol de los gobiernos locales en la materia, por lo tanto también es necesario concertar y articular con ellos las políticas y las buenas prácticas en su implementación, respetando y haciendo respetar los derechos de los migrantes.

Los planes estratégicos en materia de formulación de políticas migratorias como mecanismo de coordinación interinstitucional

La planificación estratégica participativa apunta entonces a elaborar cooperativamente entre áreas con competencias migratorias un plan estratégico coordinado interinstitucionalmente:

Abarca un proceso sistemático que, siguiendo una secuencia de etapas, que permite identificar los principales problemas migratorios, sus causas, identificar los actores intervinientes, su visión e intereses y cómo se desenvuelven en los escenarios de las relaciones interinstitucionales, políticas, sociales y migratorias. Definir los escenarios alternativos más probables. Buscar definir una visión compartida, clarificar la misión de cada área, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y futuro deseado, elaborar planes de acción estratégica para cerrar dichas brechas y la creación de espacios o ámbitos de diálogo para consensuar la elaboración colectiva del Plan Migratorio con sus objetivos y ejes estratégicos.

El planeamiento estratégico de las organizaciones públicas encargadas de implementar las políticas migratorias ha de permitir una efectiva coordinación estratégica entre dichas unidades organizacionales. Ello permitiría alimentar la interfase de negociación entre el nivel político de formulación de políticas y los organismos públicos de implementación de las mismas. Su visión, misión, análisis FODA otorgarán viabilidad a la ejecución de las políticas y alimentarán el proceso de concertación de los acuerdos programáticos entre las distintas unidades y niveles organizacionales, así como prepararán a la organización pública para cumplirlos.

Para que los Objetivos Estratégicos de las organizaciones públicas migratorias sean factibles (no meros enunciados voluntaristas) las organizaciones deberían establecerlos mediante un plan estratégico donde desarrollen los ejes estratégicos de su accionar, teniendo en cuenta los diferentes escenarios probables, los distintos actores sociales, sus intereses, y el análisis FODA.

Luego para implementar las políticas y estrategias migratorias es necesario pasar de la fase estratégica a la operativa, para ello, será necesario traducirla en planes y programas migratorios coordinados y articulados interinstitucionalmente.

El Fortalecimiento de la programación y gestión migratoria en la coordinación interinstitucional nacional y regional para un enfoque integral en materia de migraciones.

En la búsqueda del Fortalecimiento de capacidades gubernamentales para el desarrollo humano de las migraciones resulta necesario fortalecer el proceso de formulación e implementación de políticas y de programas en materia migratoria, sin el cual, la coordinación interinstitucional tiene muy baja viabilidad. Es que en una administración burocrática clásica, por normas y actividades, la coordinación es meramente normativa, a través de las misiones y funciones, lo único que admite es el análisis de superposiciones de competencias y la búsqueda de la clarificación normativa de las mismas. Por el contrario en un modelo de gestión por objetivos, el análisis puede centrarse en la coordinación y concertación programática y en la complementariedad presupuestaria.

Ello requiere, tal como ya se ha visto, una coordinación interinstitucional en materia de diagnóstico, formulación e implementación de políticas públicas migratorias. Pero, para resguardar una correcta implementación de las políticas así formuladas, la coordinación debe descender la pirámide organizacional al nivel de programas migratorios y programas presupuestarios que los financian.

La programación migratoria.

Como ya se señalara, es necesario traducir estos ejes y objetivos estratégicos en programas con objetivos y metas más específicos hasta llegar al nivel de actividad las diversas áreas funcionales, equipos y miembros de la organización pública migratoria. También será necesario vincular los programas técnicos y operativos migratorios con los presupuestarios a los efectos de proveer una correcta financiación que garantice su efectiva implementación.

La gestión programática migratoria por objetivos y evaluación de los resultados obtenidos puede definirse como un instrumento que propone la administración migratoria centrada en el cumplimiento de acciones estratégicas definidas, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas migratorias definidas para atender las demandas de la sociedad.

Algunos pasos a tener en cuenta para la instrumentación de un sistema moderno de administración migratoria

1. Es necesario partir de las políticas migratorias y formular de manera acorde con estas un plan estratégico para el o los organismos responsables de la gestión y administración migratoria. En la formulación de dicho Plan(es) es necesario otorgar participación a los diferentes actores sociales interesados e involucrados en cada temática para lograr legitimidad y otorgar viabilidad al mismo. La participación en la elaboración y /o estrategias de implementación del mismo por parte de los agentes de la administración es fundamental, pues ello permitirá lograr una mayor eficacia en la implementación toda vez que puedan estar imbuidos de los objetivos estratégicos. Esto les permitirá pensar y actuar estratégicamente. Mediante su participación se contemplarán y anticiparán en el plan los escollos que pudieran presentarse en la faz de ejecución del mismo y se tendrán en cuenta los derechos de los migrantes y los elementos de Responsabilidad Social Pública Migratoria (RSPM).
2. Se deben establecer los objetivos organizacionales, los acuerdos programa interorganizacionales, allí donde hubiere responsabilidad compartida, fijar los objetivos particulares de las áreas, asignar las metas, fijar los niveles de responsabilidades, acordar los incentivos por el cumplimiento de metas y establecerlos al interno de cada programa de los organismos públicos migratorios.
3. Luego se habrá de realizar el control de resultados. Mediante él se evaluará, en los plazos establecidos el cumplimiento de las metas acordadas y del grado de coordinación interinstitucional logrado.

El Programa es la unidad central del proceso de planificación y de gestión migratoria.

- Vincula la gestión cotidiana con las políticas públicas y los objetivos estratégicos.

- Orienta la programación presupuestaria y el costeo
- Permite el seguimiento y la evaluación y las acciones correctoras de desvíos
- Posibilita evaluar el impacto sobre la realidad y realizar el control de gestión.

Contenidos mínimos necesarios de los documentos de programa migratorios para una efectiva coordinación interinstitucional

1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA MIGRATORIA A ABORDAR E INTERFASE CON OTROS PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Se indicará la complejidad de los problemas a abordar por parte del Programa, las acciones ejecutadas al presente y las falencias detectadas. También se hará una identificación y referencia preliminar a las que requieran acciones coordinadas con otras políticas y programas u organismos públicos con competencias migratorias.

2. ACTUALIZACION DEL DIAGNOSTICO, ESTRATEGIAS DE INTERVENCION Y PROPUESTA

En este punto se analizará:

- a- El problema, causas y efectos. Las soluciones y alternativas de las mismas.
- b. Identificación de actores y beneficiarios.
- c- Evaluación impacto en términos económicos políticos, sociales, de derechos humanos del migrante y ambientales.
- d- Estrategias de intervención a nivel técnico y de involucramiento de actores privados y públicos en la ejecución del programa migratorio en cuestión.

3. DESCRIPCIÓN DE OBJETIVOS, COMPONENTES E INDICADORES.

En este punto se describirá 1) OBJETIVOS Y 2 METAS DEL PROGRAMA MIGRATORIO en cuestión: además: a) área de ejecución del Programa (provincia, Municipio, si corresponde diferenciar b) beneficiarios; c) los distintos componentes o productos, metas e indicadores de producto; d) los supuestos críticos (riesgos); Requerimientos de coordinación inter-programas.

4. ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN

Describir cómo se organiza la ejecución de los programas migratorios, quienes intervienen (provincias, Municipios otras entidades, cuales son sus funciones y como se vinculan.

5. ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

Se describirán los acuerdos a los que se debe arribar con los co-ejecutores del Programa, y los acuerdos de cooperación necesarios con otros países si lo hubiera.

6. COSTOS Y BENEFICIOS

Se establecerán los costos del Programa en el término de vigencia de los plazos del plan estratégico migratorio, considerando las inversiones necesarias. Se describirán y evaluarán los beneficios que se obtendrán seleccionando metodologías de evaluación económico-financiera, social y ambiental.

Se mencionarán los costos compartidos cuando hubiere acciones de más de un programa sobre el tema migratorio objeto de acción.

7. FINANCIAMIENTO

Se describirá las alternativas de fuentes de financiamiento y la selección propuesta.

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Se describirá la metodología de evaluación del Programa, las líneas de base, y la realización de revisiones y ajustes. La metodología incluirá la perspectiva de los beneficiarios. También deberá evaluarse los niveles de complementariedad, ajuste y vinculación entre distintos programas migratorios cooperantes en la resolución de un problema o con una finalidad objetivo común o complementario.

La necesidad de transformar la cultura de la institución migratoria

En términos generales, la administración migratoria necesita una modernización al igual que el conjunto de la administración pública. En términos particulares, esa reforma presenta

problemas específicos, tanto por las características mismas de las instituciones migratorias como por el perfil del usuario, en este caso, un extranjero.

La concepción ortodoxa de la administración por normas y actividades está dando lugar a un nuevo modelo de administración centrada en los logros y la satisfacción de los pobladores, sin distinción de la nacionalidad de origen.

Los programas de regularización migratoria son verdaderos otorgantes de ciudadanía y reconocimientos de derechos e igualdad de trato y han sido un paso y un avance muy importante, incluso dentro de la cultura de los organismos de migraciones.

Para que este cambio de paradigma se afiance se ha de seguir trabajando sobre la motivación y formación de funcionarios y agentes migratorios, generando agentes y líderes para el cambio en Sudamérica.

La propuesta para una mayor satisfacción del usuario pasaría por una mayor simplicidad de las estructuras y procedimientos, autonomía de las unidades operativas pero con alta coordinación entre ellas, confianza y responsabilidad, contacto directo con el administrado, innovación constante, información y comunicación, capacitación y desarrollo de las personas, orientación de los comportamientos a través de la cultura de la organización, movilización y motivación de los recursos humanos y una verdadera vocación de servicio de los funcionarios hacia ciudadanos y migrantes, en un clima de administración participativa y despliegue de las energías potenciales del personal.

La aplicación de esta transformación de la administración se enfrenta permanentemente a resistencias basadas en diferentes intereses del poder burocrático, pero es innegable que el nuevo paradigma está siendo cada vez más asumido por las administraciones públicas migratorias modernas.

El problema es cómo puede permear este cambio necesario en los bolsones todavía tradicionales remanentes de las administraciones migratorias. Cómo modernizar a aquellos nichos de las administraciones migratorias que se consideran todavía a sí mismas como

agentes de control policial, donde algunos todavía perciben con preconceptos al migrante, y a veces hasta con xenofobia. Si la cultura de la administración pública tradicional remanente ve al usuario como un súbdito Nacional en el caso de la administración migratoria el usuario migrante es: un súbdito extranjero. Imagen ampliada de la que mantienen otros sectores de la sociedad y sujeto permanente de sospecha por parte del funcionario migratorio -que muchas veces se siente depositario de la defensa no sólo de la ley sino también de la soberanía. Es común que el funcionario de migraciones se autoperciba como el principal elemento de control.

En muchos casos, no se ve a la institución migratoria como la cara del país hacia el exterior, sino como el resguardo de la soberanía hacia el interior. El migrante se encuentra normalmente, en los casos que se mantiene esta concepción, frente a aparatos burocráticos todopoderosos con respecto a su destino y trato.

Es quizás en los organismos migratorios descriptos o porciones tradicionales de los mismos, donde falte aún recorrer el más largo camino entre el súbdito y ciudadano con derechos humanos que van más allá de su nacionalidad de origen. Por suerte, esta transición ya ha empezado a recorrer gran parte de la administración pública migratoria moderna de nuestro subcontinente.

En muchos casos, todavía, los organismos de administración migratoria son, el ejemplo mejor logrado de la organización burocrática tradicional. Jerárquicos, reglamentaristas, de lenta gestión y volcados más a la actividad que a los resultados.

Hasta aquí, se han identificado algunos problemas básicos de la administración migratoria, algunos vinculados con la concepción de su papel básico, otros, con la gestión propiamente dicha.

Es así como pueden señalarse como puntos problemáticos: la **concentración o dispersión de funciones, la centralización o descentralización de la gestión, la falta de coordinación interinstitucional, la participación ampliada o restringida en la gestión y la cultura institucional imperante.**

Es por ello que es necesario un verdadero fortalecimiento institucional de sus estructuras, ya que éstas son las que sirven de contexto a todas las actividades que los funcionarios migratorios desarrollen o intenten desarrollar en nuevas concepciones de su aporte a la gobernabilidad del problema. Estos cambios estructurales deberán ir acompañados del desarrollo de programas de concientización y capacitación de agentes migratorios. Nuevamente, mucho se ha avanzado en la materia en la última década, pero aún persisten ciertas rémoras de la cultura autoritaria anterior que deberá ser modificada.

La gestión administrativa migratoria todavía no ha dado el salto de la actividad por sí misma a la actividad por su resultado; de la normatividad burocrática a la acción por sus objetivos; del autoritarismo jerárquico a la satisfacción del usuario, de una política de control a otra de gobernabilidad migratoria.

Conclusiones: Hacia una mayor articulación interinstitucional

Es de buen principio de gestión pública, como se ha visto, separar el diseño y la formulación de políticas públicas de la ejecución de las mismas. Las primeras, se encuentran en el nivel centralizado y las segundas generalmente, a nivel descentralizado. La formulación de las políticas migratorias debería encontrarse en el ámbito centralizado, de un ministerio con el rango de secretaría de Estado o subsecretaría vinculada a políticas poblacionales, de trabajo, o de desarrollo económico o de control y seguridad. No es conveniente, como ya se ha señalado que el ente que las ejecuta sea también quién las formule y las controle.

No es conveniente que se encuentren en un rango menor, pues carecerán de peso específico tanto en el diseño y formulación de la política, como su control posterior de ejecución por parte de un ente descentralizado a cargo de la administración migratoria (A veces dos si se consideran también los servicios consulares, tal como se viera anteriormente donde se distinguía entre organismos más vinculados a la actividad inmigratoria de los relacionados principalmente con la actividad emigratoria y de atención de nacionales en el exterior.)

Pero, es de hacer notar que concebir las políticas migratorias vinculadas solamente a las actividades de control y seguridad es minusvalorar la relevancia de las mismas, por lo tanto surge la importancia de la coordinación interjurisdiccional al establecimiento de las mismas.

Los mecanismos de vinculación, coordinación y articulación aparecen como muy importantes para el éxito en la formulación y en la implementación de las políticas migratorias. En muchos países de la región se han creado instancias de coordinación interinstitucional, pero muchas de ellas no han sido aún puestas en vigencia o su rol ha sido menor o se han desactivado.

Por ello, resulta necesario que las administraciones públicas puedan ir superando los modelos burocráticos de compartimentación sectorial para poder ir desarrollando mecanismos organizacionales sistémicos, vinculados y de trabajo en red, propios de una administración moderna. Para ello es necesario, tanto desarrollar en algunos casos, e implementar en otros, los mecanismos políticos de articulación, como instancias normativas de vinculación y soportes informáticos de trabajo en red.

Las decisiones básicas de gobierno en materia poblacional, en general, y en materia migratoria, en particular, se expresan a través de las políticas públicas, definidas como pautas generales de decisión y acción destinadas a dar respuesta a cuestiones y problemas actuales o potenciales en la materia.

Para poder cumplir con sus funciones, es necesario que los sistemas de formulación de políticas migratorias cuenten con capacidades para prever, identificar y definir problemas, y para gestar e implementar políticas eficaces.

Las instituciones de gobierno reconocen, procesan y operan sobre las cuestiones incluidas en sus agendas a través de un modelo central, constituido por la propia estructura organizativa. Pero dicha estructura está basada en una división del trabajo que sectoriza el tratamiento de los diversos aspectos de las cuestiones y problemas, con una virtual ausencia de perspectivas integradoras.

Como consecuencia, la formulación de políticas se ve afectada por un proceso dual. Por un lado, la diversidad de intervenciones del Estado en materia migratoria requiere de la

participación de múltiples jurisdicciones, como ya se ha observado. Por el otro, la interacción de factores a tomar simultáneamente en consideración, requiere una coordinación que sea capaz de operar las síntesis necesarias para la adopción de decisiones.

Se ha argumentado acerca de la necesidad de fortalecer la vinculación interinstitucional, tanto a nivel de la formulación de políticas migratorias como en la ejecución de las mismas en programas migratorios a través de distintas jurisdicciones del Estado; niveles nacional, regional o local y vinculación pública estatal y pública no estatal y de actores sociales y privados. Esto es muy importante, pues la política migratoria cobra sentido en la relación con otras políticas públicas más amplias como ser de poblamiento, desarrollo económico y social, enriquecimiento cultural; incorporación de competencias, conocimientos y tecnologías, aprendizajes, integración subcontinental; etc.

Se han esbozado mecanismos de coordinación interinstitucional en materia de políticas migratorias, planeamiento estratégico de las mismas y programación técnica y presupuestaria para la formulación e implementación de políticas y de programas en materia migratoria en los países sudamericanos.

Los aspectos mencionados a fortalecer apuntan a potenciar las capacidades gubernamentales para el desarrollo humano de las migraciones.

ANEXO 1

CUESTIONARIO

Me es grato informarles que la Oficina Regional de la OIM para América del Sur en el marco del proyecto “Fortalecimiento de Capacidades Gubernamentales para el Desarrollo Humano de las Migraciones”, sobre el que informamos en la XI CSM en Octubre pasado, está llevando a cabo la investigación sobre “Las experiencias de coordinación interinstitucional en el marco de la gestión migratoria”, cumpliendo una de las necesidades de información establecidas por el Plan Sudamericano sobre Derechos Humanos de las Migraciones.

Para conocer las experiencias de coordinación interinstitucional existentes en su país solicitamos que complete el siguiente cuestionario. La información obtenida permitirá tener identificadas las instancias de coordinación existentes en los países de Sudamérica, generando un documento que contribuya a difundir información para diseñadores y gestores de estas políticas, así como la realización de propuestas para la mejora de las mismas.

Le agradecemos su disposición para completar esta encuesta y le solicitamos que la rellene con anterioridad al 15 de noviembre de 2012.

Una vez completado favor enviar a: jgurrieri@iom.int

CUESTIONARIO

Datos generales

PAIS:
Nombre del encuestado:
Cargo:
Ministerio / dependencia:
E-mail:
Teléfono:

A) Respecto de la definición y elaboración de políticas migratorias.

1. ¿Cuál es el órgano de formulación de la política Migratoria?

2. ¿Esta función es compartida entre varios organismos del gobierno? ¿Cuáles?

3. ¿Existe algún consejo, comité u órgano consultivo o decisonal que vincule al organismo con responsabilidad primaria o principal en la fijación de la política migratoria con otros que puedan tener interés en ella? ¿Cuál o cuáles? Por favor enumérelos.

4. El organismo que señaló en la pregunta nº 1 es también el encargado de ejecución de la misma o están diferenciados. De haber otro u otros organismos, enumérelos por favor.

B) Respecto del desarrollo de programas de retorno de nacionales en el exterior.

1. ¿Qué ministerio tendría la responsabilidad primaria?

2. ¿Cuál sería la instancia de responsabilidad primaria de el/los programa/s de retorno?

3. ¿Esta función es compartida con otras instancias del gobierno? ¿Cuáles?

4. ¿Existe algún consejo, comité u órgano consultivo o decisonal que vincule la instancia con responsabilidad primaria o principal en la fijación de la política migratoria con otros que puedan tener interés en ella? ¿Cuál o cuáles? Por favor enumérelas.

C) Respecto del desarrollo de programas de Vinculación de nacionales en el exterior	
1.	¿Qué ministerio tendría la responsabilidad primaria?
2.	¿Cuál sería la instancia de responsabilidad primaria de el/los programa/s de vinculación?
3.	¿Esta función es compartida con otras instancias del gobierno? ¿Cuáles?
4.	¿Existe algún consejo, comité u órgano consultivo o decisonal que vincule la instancia con responsabilidad primaria o principal en la fijación de la política migratoria con otros que puedan tener interés en ella? ¿Cuál o cuáles? Por favor enumérelas.

Muchas Gracias por su colaboración.