

Implementación del programa Sello Migrante. Caracterización de la institucionalidad emergente y la circulación del conocimiento en los municipios certificados en Chile (2015-2022)

Implementation of the Sello Migrante programme. Characterisation of the emerging institutional framework and the circulation of knowledge in certified municipalities in Chile (2015-2022)

Gastón Passi Livacic*

Universidad Central de Chile

Resumen

El eje central de este artículo es analizar y caracterizar las pautas de evaluación solicitadas por el programa Sello Migrante del Servicio Nacional de Migraciones de Chile a las comunas que han sido reconocidas con el certificado Sello Migrante. Para tales efectos, se evalúan todas las comunas que han participado de la iniciativa, desde su inicio en diciembre de 2015 hasta diciembre de 2022. En los casos de los municipios revalidados, se considera la evaluación del último informe remitido. Los criterios de evaluación por parte de la política pública en observación constan de cinco grandes dimensiones; empero, la presente propuesta centra su atención en caracterizar la institucionalidad emergente en los gobiernos locales en los puntos (i) institucionalidad y (ii) capacitaciones. En efecto, se pretende analizar el comportamiento asociado a la implementación de una política pública inédita en el

* Máster en Ciencias Sociales, Universidad Federal de Santa María, Rio Grande do Sul, Brasil. Graduado en Ciencias Políticas, Universidad Central de Chile, bachiller en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile. Docente de la Universidad Central de Chile, docente integrante del Comité Calificador del Programa Sello Migrante, Servicio Nacional de Migraciones de Chile. Correo electrónico: gaston_pl86@hotmail.com ORCID: 0000-0002-3609-6732

Cómo citar este artículo: Passi, G. (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*, 23, 1-27. <http://dx.doi.org/10.4067/s0719-09482023000100204>

tratamiento de los actuales fenómenos migratorios internacionales, particularmente, el tipo de articulación entre la estructura central del Estado, gobiernos locales certificados y extranjeros residentes en esos territorios. Asimismo, se observan las dificultades de gestión y las ideas que surgen desde algunos municipios para seguir profundizando la nueva gestión pública migratoria existente en el país.

Palabras clave: Sello Migrante, migración internacional, municipalidades, institucionalidad emergente, capacitaciones.

Abstract

The main focus of this article is to analyse and characterise the evaluation guidelines requested by the Sello Migrante (Migrant Stamp) programme of Chile's National Migration Service for the communes that have been recognised with the Sello Migrante certificate. For this purpose, all the municipalities that have participated in the initiative, from its inception in December 2015 until December 2022, will be assessed. In the case of revalidated municipalities, the evaluation of the last report submitted has been taken into consideration. The evaluation criteria for the public policy under observation consist of five major dimensions; however, this proposal focuses on characterising the emerging institutional framework in local governments in the following points: (i) institutional framework and (ii) capacity building. In effect, the aim is to analyse the behaviour associated with the implementation of an unprecedented public policy in the treatment of the current international migration phenomena, particularly the type of articulation between the central structure of the State, certified local governments and foreign nationals residing in these territories. It also observes the management difficulties and ideas that emerge from some municipalities to further deepen the new form of public migration management existing in the country.

Keywords: Sello Migrante, international migration, municipalities, emerging institutions, training.

Introducción

El Sello Migrante es un programa de respuestas que asume el Estado de Chile para liderar la gestión migratoria en el país a través de la intervención pública municipal. Para tales efectos, se genera una articulación entre el Servicio Nacional de Migraciones y los municipios interesados en alinearse con las disposiciones existentes en el programa Sello Migrante. En ese marco, el siguiente manuscrito tiene como objetivo central indagar en los efectos de la nueva política de gestión migratoria en los municipios alineados con el programa Sello Migrante. En estricto rigor, se plantea analizar las características generales del proceso de

implementación del programa y sus consecuencias, en términos de comportamiento asociado a la arquitectura institucional y la gestión municipal de los gobiernos locales certificados.

La hipótesis que se postula es que las municipalidades alineadas con el programa y el Servicio Nacional de Migraciones se constituyen en instituciones que asumen un rol protagónico en la inclusión de los extranjeros a la sociedad chilena. En ese sentido, estas instancias se ven como encargadas de construir, fomentar y profundizar la gestión migratoria en formación ante la nueva y diversificada migración internacional. Se alude así a que gran parte de la gestión pública migratoria se desarrolla con una “integración triangular” entre el programa Sello Migrante, liderado por el Servicio Nacional de Migraciones, la institucionalidad emergente de las municipalidades alineadas y los extranjeros residentes en los territorios certificados.

Los criterios de evaluación por parte de la política pública en observación constan de cinco grandes dimensiones¹ que deben aplicar los municipios; empero, la presente propuesta centra su atención en dos de ellas. Esta decisión se debe a que, en una primera instancia, el objetivo principal de la propuesta es indagar en el tipo de institucionalidad que están construyendo los municipios en Chile ante una realidad inédita para sus funciones habituales, es decir, la constitución de un tipo de gestión pública migratoria municipal en formación. A su vez, porque en las bases de lo que se denomina institucionalidad emergente se proyectan implicancias sistémicas, tanto para la implementación como para la gestión municipal de los asuntos migratorios. La institucionalidad emergente en su diseño se vincula estrechamente con el programa Sello Migrante comandado por el Servicio Nacional de Migraciones. Asimismo, los recursos asociados a su emergencia incurren en una priorización de las nuevas funciones migratorias, propiciando la integración triangular antes mencionada.

Siguiendo las ideas anteriores, se postula que en el diseño de la política en análisis se promueve, mayoritariamente, un tipo de gestión encapsulada y permeada por esa integración triangular, en consecuencia, el análisis de la dimensión de las capacitaciones permite evaluar el impacto de la institucionalidad emergente en la institucionalidad establecida de las municipalidades, es decir, en sus funciones habituales. En ese sentido, el análisis de las capacitaciones se torna indispensable para el objetivo central del trabajo, en tanto permite evaluar la relación que se constituye entre la institucionalidad emergente y las partes establecidas de las municipalidades certificadas. Por consiguiente, la inclusión de la dimensión capacitaciones tiene como horizonte indagar hasta dónde ha conseguido penetrar la institucionalidad emergente en las estructuras y funciones permanentes de las municipalidades certificadas. *A priori*, como segunda hipótesis, se sostiene que el alcance de la institucionalidad emergente dentro de la institucionalidad establecida es limitado, porque en las bases del programa no se especifican más que criterios generales de capacitación hacia

¹ Como se indica más adelante, estas cinco dimensiones son: i) institucional, ii) plan comunal de capacitación, iii) políticas locales inclusivas y no discriminadoras, iv) planes de regularización y v) apoyar el asociativismo.

los funcionarios municipales u otras áreas de la municipalidad. En consecuencia, se ha promovido un tipo de relación difusa entre las partes.

A partir de las reflexiones precedentes, se sustenta que una rearticulación de la relación entre la institucionalidad emergente y el plan de capacitaciones podría favorecer un tipo de integración más robusto para los extranjeros residentes en el país, en tanto favorecería la complementación de la integración institucional en formación, ya promovida por la integración triangular. Por lo tanto, se podría generar puntos de encuentro permanente con la gestión pública “tradicional” realizada por los municipios, al aproximar a la sociedad chilena con la sociedad extranjera.

La estrategia metodológica del manuscrito se constituye primordialmente a partir del análisis de los informes entregados por las municipalidades certificadas por el programa Sello Migrante.² Por eso, las fuentes de información de primera categoría derivan del análisis documental de los informes entregados por las municipalidades certificadas al Servicio Nacional de Migraciones para optar a la Certificación Migrante, revisando las dimensiones ya esgrimidas: institucionalidad y capacitaciones. Como fuente de segunda categoría, el texto se centra en argumentar de manera teórica-conceptual los cambios en las tendencias migratorias internacionales y las transformaciones generadas en los Estado-modernos. Asimismo, se establece un debate teórico en relación con algunos de los criterios de análisis que provocan la transición, tanto en la organización estatal como en la gestión migratoria, en el plano doméstico. Cabe consignar que la delimitación temporal de la investigación se centra en los primeros municipios certificados, de diciembre de 2015 a diciembre de 2022. En ese período se han certificado 41 municipalidades de diversas partes del país. Igualmente, es relevante estipular que durante la elaboración de la presente investigación, estas eran todas las municipalidades certificadas.

Para el tratamiento de la información remitida en los informes, la estrategia de organización de datos se centró en la construcción de dos matrices de análisis: la Matriz de Institucionalidad Emergente (ver anexo 1) y la Matriz Plan de Capacitaciones (ver anexo 2). Es relevante mencionar que toda la información agregada en las matrices se constituye a partir de la información suministrada por los municipios en su proceso de certificación. Para tales efectos, se generaron dos grandes vertientes a fin de organizar la información: en una primera instancia, según los criterios solicitados por el programa para cada dimensión; y en una segunda instancia, según aspectos informados fuera de ese radar, aunque recurrentes en diversos informes.

Sobre la organización del artículo, este se separa en tres principales apartados. En el primero se realiza una discusión teórico-conceptual acerca de los principales abordajes en gestión migratoria en la actualidad y su vínculo con el incremento de los fenómenos migratorios internacionales del último tiempo. Además, aquí se incorpora un subapartado, que retrata la

² Información solicitada por el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIACC).

respuesta de la gestión migratoria asumida por el sistema político chileno frente a la nueva realidad migratoria internacional. En un segundo apartado se revisa el tratamiento de la información emanada por los informes municipales para optar a la certificación Sello Migrante, dividiéndose, para efectos prácticos, en dos áreas de análisis: en una primera, se analiza la institucionalidad que se origina por el proceso de certificación; en la segunda, se revisan las capacitaciones realizadas por los gobiernos locales ante el proceso de evaluación. Para ambas áreas de análisis se construyen matrices de análisis como estrategia de sistematización de la información. La recolección de datos se clasifica por diferentes criterios consignados en la óptica de caracterizar los elementos considerados claves para proyectar el impacto de la implementación del programa Sello Migrante en los municipios certificados. Finalmente, en un tercer apartado se examina las principales consecuencias del programa mediante el análisis de las características generales de la implementación en una escala nacional que abarca los siete primeros años de vida de la nueva política pública.

Discusión teórico-conceptual acerca de algunos abordajes en gestión migratoria

Las migraciones son procesos recurrentes en la historia de la humanidad. Desde tiempos remotos hasta la actualidad hay presencia de diferentes fenómenos migratorios con variados tipos de intensidad. Sin duda, las migraciones generan diversos impactos tanto en los países emisores de migrantes internacionales como en las localidades receptoras. Actualmente es importante analizar los nuevos fenómenos migratorios en curso desde diferentes ópticas, pues es el período histórico mundial con mayor cantidad de inmigrantes internacionales desde que se tenga registro. Según el último Reporte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) “en el 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra que equivale al 3,6 % de la población mundial” (22 de abril de 2022, p. 22).

Las migraciones internacionales han aumentado considerablemente en los últimos años, inclusive sobrepasando todas las previsiones. Según las proyecciones realizadas por la OIM, los actuales números de migrantes internacionales se proyectaban para el 2050 (2022). En ese nuevo marco de migración internacional, Chile se ha transformado en un receptor activo de los crecientes flujos migratorios internacionales, aumentando fuertemente tanto la cantidad de extranjeros residentes en el país, como en el porcentaje en relación con la población chilena. De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017), en el Censo de 1992 la cantidad de extranjeros era de 105.070, cifra que representaba un 0,8 % de la población chilena. Posteriormente, en el Censo de 2002 ese número aumentó a 187.008, alcanzando el 1,3 % del total de nacionales. Según el último censo, de 2017, 746.465 inmigrantes vivían en el país, número que representa el 4,4 % de la población total.

Sin embargo, el aumento más significativo de extranjeros residentes en el país se expresa mediante la “Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile a diciembre de 2020”, informe realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Según el informe

señalado, “se estima que en Chile actualmente residen habitualmente 1.462.103 personas” (2021, p. 3) En consecuencia, es posible observar que en tres años se ha prácticamente duplicado la población de extranjeros residentes en Chile. En la última estimación de personas extranjeras residentes en el país, correspondiente al 31 de diciembre de 2021, el INE (2022) afirma: “las proyecciones establecidas señalan que 1.482.390 extranjeros residen en el país, representando un alza de 1,5 % con respecto al año anterior” (p. 6).

La tendencia mundial posiciona el tema en observación como una de las temáticas más relevantes a ser reflexionadas por parte de la academia, tanto para analizar comportamientos y causas que lo explican, así como sus tendencias preponderantes, considerando, además, los diferentes enfoques que abordan las alternativas de gestión migratoria existentes acorde a las nuevas características que se presentan en la actual etapa migratoria internacional. En la literatura especializada en la materia es posible encontrar diferentes tipos de enfoques relacionados con las migraciones internacionales. En primer lugar, los que abarcan las migraciones desde una perspectiva global (Castles y Miller, 2004; Naím, 2013; Sassen, 2017) y, por otra parte, los enfoques que abordan las migraciones internacionales desde un plano doméstico (Nicolao, 2020; Thayer y Durán, 2015; Thayer, Stang y Dilla, 2020; Tshitshi Ndouba, 2020), es decir, a partir de la gestión migratoria doméstica frente al proceso de recepción de migrantes internacionales.

En la etapa tradicional de la gestión migratoria moderna, de acuerdo con la investigadora Julieta Nicolao, “[l]os Estados-nación han tratado desde su misma creación de monopolizar los legítimos medios de movimiento de personas, concentrando en sus manos el derecho exclusivo para regular y autorizar la movilidad de su jurisprudencia” (2020, p. 154). Sin embargo, en la actual etapa de los fenómenos migratorios internacionales es posible observar una transición hacia nuevos tipos de gestión migratoria *per se*, variando el papel de los Estados-nación, incluyéndose, asimismo, *nuevas instituciones* en el tratamiento de temáticas relacionadas con la gestión migratoria. De acuerdo con Tshitshi Ndouba, la transición es explicada de la siguiente manera:

El desplazamiento del interés por el marco nacional hacia la importancia del territorio y del régimen local como unidad de análisis de los fenómenos migratorios, encauzando los debates académicos sobre los enfoques más idóneos para abordar los problemas y las soluciones locales al hecho migratorio. (2020, p. 10).

Es decir, el énfasis de las políticas migratorias se asentaba primordialmente en la estructura central del Estado; sin embargo, a partir del siglo XXI, se observa una transición en la organización de la gestión y en las funciones ligadas al asunto. Sobre esa óptica de análisis, Nicolao señala lo siguiente:

Se asume al respecto que, si bien los municipios no siempre cuentan con los soportes normativos, las competencias suficientes o los recursos necesarios, se ven obligados a dar respuesta a distintos temas asociados a la inserción social de los migrantes y al reconocimiento efectivo de derechos, en tanto constituyen el nivel del Estado más

próximo a la población y al territorio, y son los principales receptores de sus demandas. (2020, p. 154).

Siguiendo la reflexión anterior, al enfoque tradicional –gestión migratoria desde la cúspide del Estado-nación– se agregan otras unidades del Estado para el tratamiento en los asuntos migratorios. Así, se desarrolla un tipo de gestión más amplio que el referente al marco normativo que regula el ingreso y salida de extranjeros de un territorio determinado.

En el plano global, la expansión de los fenómenos migratorios en el último tiempo es abordada a través de diferentes ópticas. Sin embargo, las principales explicaciones confluyen en la manifestación de una mayor convergencia de los asuntos internacionales en las agendas sistémicas de los diversos niveles políticos que comparten el palco internacional. Para Castles y Miller (2004), esa manifestación se evidencia a través “del aumento del transnacionalismo: comportamientos o instituciones que de forma simultánea afectan a más de un Estado” (p. 11).

Entretanto, de acuerdo con Naím (2013), el avance de la globalización provoca un sinnúmero de revoluciones en paralelo con respecto a las migraciones internacionales. El autor se refiere a la aparición de una revolución de movilidad que expande el fenómeno migratorio como un hecho social internacional sin precedentes, explicado tanto por el volumen de *nuevos extranjeros* como por el alcance de destinos de las actuales migraciones internacionales. Otra perspectiva teórica en el plano internacional es la realizada por Saskia Sassen (2017). En sus estudios aborda la relación entre las fases del capitalismo y el hábitat –con atención en los flujos migratorios emergentes–, afirmando que “estas condiciones extremas de migración operan en el ámbito municipal, en el nacional y en el geopolítico global” (2017, p. 13).

Frente a la *pérdida de monopolio del control migratorio* por parte de la estructura estatal, otras instituciones del Estado asumen un papel en el tratamiento de la gestión migratoria. En ese sentido, los territorios –referidos a los gobiernos locales– asumen una faceta relevante en la actualidad. Ante esa nueva realidad, la literatura especializada aborda el tema en dos grandes enfoques: “uno localista y otro relacional”³ (Tshitshi Ndouba, 2020, p. 10). Con respecto a las políticas locales, “se enfatizan en identidad y composición étnica de la comunidad, la competencia entre los migrantes y nativos por los recursos, la política electoral y el partidismo, y la burocracia y la movilización de organizaciones en apoyo a los inmigrantes” (p. 10).

En esa perspectiva, existen pocos estudios recientes en Chile que abordan el papel de los municipios en la gestión migratoria. Entre ellos textos destacan el de Thayer y Durán (2015), así como las pautas de reconocimiento en los gobiernos locales en el estudio de Thayer, Stang y Dilla (2020). Más recientemente, algunos destacan el papel de los municipios y los migrantes en tiempos de pandemia; por ejemplo, la investigación realizada por Colmenares

³ Los extremos de este debate van conformado un cuerpo teórico de las políticas locales de la inmigración, que Filomeno (2016) sintetiza y desglosa en dos enfoques opuestos (Tshitshi Ndouba, 2020).

y Abarca (2022) que enfatiza la relación entre los servicios más solicitados por los migrantes, así como la oferta pública local de los municipios en Chile a los migrantes asentados en sus territorios.

Entretanto, el modelo relacional de Tshitshi Ndouba (2020) se refiere acerca de que el “giro local implica reconocer que ciertos aspectos vinculados a la gestión migratoria, por su naturaleza, escapan al control del gobierno central, induciendo a la idea de cooperación y de coordinación con otros actores: las autoridades locales y la sociedad civil” (p. 12). Es en ese marco que se crea e implementa el Programa Sello Migrante en Chile; es decir, en una lógica de cooperación entre el Programa –estructura central del Estado– y los diversos municipios interesados en contribuir a una política pública de gestión multinivel, que apunta a que distintas instituciones estatales podrían participar de lo que se denomina como gestión pública migratoria en formación.

Sobre los nuevos parámetros teórico-conceptuales que rigen al fenómeno en análisis, particularmente desde el espacio del giro hacia lo local, la siguiente investigación se centra en evaluar la integración que se genera en los gobiernos locales chilenos certificados con el Sello Migrante. Siguiendo a Thayer, Stang y Dilla (2020), estos declaran que “si bien predominan nociones de uso habitual en el campo integración, cohesión social o diversidad, estas son escasamente problematizadas” (p. 178). En la siguiente investigación, la integración se problematiza a partir de caracterizar y analizar el comportamiento asociado con el Programa Sello Migrante en las dimensiones: institucionalidad y plan de capacitaciones.

En Chile, según las indagaciones de Thayer, Stang y Dilla (2020), “la literatura en políticas migratorias locales es escasa” (p. 179). Asimismo, no existe evidencia referente a la relación del Programa Sello Migrante y las municipalidades alineadas. Frente a ese vacío, la siguiente investigación busca analizar el papel de los municipios en la nueva gestión pública migratoria a partir de la evidencia registrada en los procesos de Certificación Sello Migrante. El estudio se direcciona hacia evaluar el papel institucional y territorial que asumen los municipios certificados, referente a cómo la ciudad territorializa sus políticas y establece “fronteras locales” que afectan directamente la movilidad de los inmigrantes (Tshitshi Ndouba, 2020). Esa línea de análisis también puede ser esgrimida bajo la segunda esfera de gestión migratoria posible que señala Nicolao:

la que engloba un conjunto de medidas, prácticas y acciones que regulan la integración socioeconómica y cultural del inmigrante a la sociedad receptora que se vincula a las políticas orientadas a proporcionar a los servicios derivados de su acceso a derechos sociales y económicos. (2020, p. 156).

En síntesis, el siguiente trabajo pretende indagar en las siguientes áreas de análisis para comprender el *comportamiento asociado* de la nueva política pública en el sistema político chileno, enfocándose en: i) el impacto general del Programa Sello Migrante en su implementación en las municipalidades certificadas; ii) la caracterización del tipo de institucionalidad emergente que se origina tanto en el plano local como desde una perspectiva

a nivel nacional; iii) la caracterización del tipo de capacitaciones que se constituyen en las municipalidades certificadas; iv) la relación que se constituye entre la institucionalidad emergente y la circulación de las capacitaciones en materias migratorias; y v) el análisis de las tendencias dominantes que se generan entre el Programa Sello Migrante y las municipalidades certificadas.

Bases generales del programa Sello Migrante

En el artículo 1° del marco normativo que constituye la nueva política pública, proyectada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2016), se estipula que el Programa Sello Migrante es

un reconocimiento que entrega el Estado de Chile, a través del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en adelante el Departamento, a aquellas municipalidades que realicen medidas de acción positivas tendientes a la inclusión de la política migrante basadas en ciertos estándares de calidad y en un enfoque de derechos, inclusión y no discriminación. (p. 2).

La relación entre la estructura central del Estado y municipios es concebida como (1) una certificación, (2) una hoja de ruta y (3) un proceso municipal. Referente al proceso de certificación, se trabaja con tres tipos de categorías que distinguen distintas etapas del proceso de reconocimiento: (1) municipalidades inscritas, (2) municipios otorgados o reconocidos y (3) revalidados. El acto inicial por parte de una municipalidad para emprender el rumbo en la certificación por parte del Sello Migrante se refiere al proceso de inscripción de una municipalidad en el Programa. Para tales efectos, el gobierno local interesado debe realizar lo que se denominada como carta compromiso, firmada entre el alcalde y el Concejo municipal. Ese acto es la demostración de que existe la voluntad política para cimentar una hoja de ruta destinada a la creación de una gestión municipal para liderar temáticas referentes a la nueva inmigración por parte del Programa.

Todo el proceso de selección y evaluación permite transitar hacia el reconocimiento del Estado de Chile a las comunas que presenten la voluntad política mediante un plan de acción de acuerdo con el camino establecido por las pautas que el Programa establece. Para tales efectos, las municipalidades deben entregar un informe que contemple un plan de acción con una serie de criterios predeterminados.

Según los datos del Servicio Nacional de Migraciones (2023), institución encargada de coordinar y liderar el Programa, a diciembre del 2022, 41 comunas han sido certificadas con el Sello Migrante. En efecto, son las comunas que han transitado desde la inscripción –carta de compromiso– hacia la presentación de un informe formal para optar a la certificación del Programa Sello Migrante. Todos los municipios que optan al reconocimiento del Sello Migrante deben presentar un informe con una amplia variedad de categorías de análisis. Son

cinco categorías que se evalúan: i) institucional, ii) plan comunal de capacitación, iii) políticas locales inclusivas y no discriminadoras, iv) planes de regularización y v) apoyar el asociativismo y participación de la población migrante. Además, cada categoría tiene diferentes subcategorías a medir.

El siguiente trabajo se enfoca en examinar las dos primeras dimensiones sobre la institucionalidad. De acuerdo con los parámetros establecidos por el Servicio Nacional de Migraciones (2023), se ponderan los siguientes criterios:

- 1- Creación o fortalecimiento de una institucionalidad comunal encargada de encabezar trabajo hacia la población migrante, 2- Diseñar, desarrollar y evaluar el Plan de Trabajo Municipal para obtener y consolidar el Sello Migrante, 3- Observar y analizar los procesos de atención al público migrante, 4- Ofrecer información pertinente y oportuna para la población extranjera de la comuna.

Asimismo, la segunda dimensión examinada hace referencia a las capacitaciones. Según el marco regulatorio del Servicio Nacional de Migraciones, el plan debe contemplar los siguientes criterios:

- 1- Formar “formadores municipales” que serán actores principales en el desarrollo del Plan Comunal de Capacitación, 2- Llevar un registro del personal que ha pasado por estos procesos de sensibilización y capacitación, 3- Evaluar los talleres que se imparten a sus funcionarios.

Siguiendo a Olavarría (2007), “la implementación de toda política pública genera resultados y cambia –al menos algo– la situación existente, dada la finalidad de toda intervención” (p. 85). Así, la siguiente propuesta es una evaluación a la política pública Sello Migrante en dos grandes perspectivas: i) institucionalidad emergente, ii) circulación del conocimiento e información de las nuevas pautas en gestión migratoria municipal por medio de análisis de las capacitaciones que realizan los municipios reconocidos.

Caracterización de la institucionalidad y de las capacitaciones en el Programa Sello Migrante

Institucionalidad

Para los efectos de evaluación, en una primera instancia, se ponderan las pautas esgrimidas por el Programa para las comunas certificadas. En una segunda instancia, también se examina la certificación desde un criterio más amplio. Para tales efectos, se transcriben elementos considerados como importantes, los cuales son comunicados en los informes de postulación a la certificación.

Los ejes a considerar en la dimensión institucional, cuyo resumen se muestra en el Anexo 1, se rigen a partir de una serie de criterios. En una primera instancia, si el gobierno local cuenta con una oficina exclusiva para el tratamiento de las temáticas de la migración o si se considera un tipo de institucionalidad más amplia para su gestión. Luego, el siguiente de los indicadores

aborda si las comunas certificadas informan la cantidad de trabajadores responsables de liderar la gestión migratoria municipal, indicando además el número de personas en los casos que corresponda. El penúltimo indicador indaga en el impacto de la nueva institucionalidad en la arquitectura municipal y, finalmente, el último campo de observación aborda la temática referente al nivel presupuestario de la nueva dimensión institucional.

Sobre la institucionalidad que se constituye, 33 de las comunas reconocidas exponen tener una institucionalidad destinada exclusivamente a temas ligados con la población migrante, representando así el 80,48 % del universo de comunas certificadas con el Sello Migrante. Asimismo, 24 de ellas señalan la creación de una Oficina Migrante como la modalidad para implementar las políticas públicas referentes a la nueva gestión pública migratoria. La segunda modalidad elegida por las comunas certificadas es la creación de Programas Migrantes, con seis gobiernos locales que eligen esa opción (San Antonio, Macul, La Pintana, San Miguel, La Reina y Colina).

Por consiguiente, la institucionalidad emergente preponderante es la creación de Oficinas Migrantes destinadas a asumir las responsabilidades comprometidas con el Estado de Chile. Sin embargo, también se presentan otras modalidades de compromiso institucional bajo la órbita del Programa Sello Migrante, entre ellas, ocho comunas informan otras modalidades institucionales para llevar a cabo la nueva gestión migratoria asumida, las que representan el 19,51 % de las comunas reconocidas por el Servicio Nacional de Migraciones. La gran mayoría de esas comunas elige la institucionalidad de Oficinas, sin embargo, a diferencia de la modalidad anterior, la gestión se ve acompañada con otras identidades, por ejemplo, temáticas de gestión a pueblos originarios, diversidades sexuales, juventud, derechos humanos, entre otras.

Por otra parte, del total de comunas con certificación Sello Migrante, 26 de las comunas declaran disponer de funcionarios encargados para gestionar la institucionalidad emergente en temáticas migratorias, es decir, en 63,41 % de las comunas analizadas. Del mismo modo, 15 comunas no identifican la cantidad de trabajadores destinados para la nueva gestión migratoria, las que representan el 36,58 % del universo estudiado.

De las 26 comunas con personal administrativo informado, la gran mayoría de las comunas señala tener entre uno y tres trabajadores con responsabilidad exclusiva para la institucionalidad emergente; entretanto, solamente seis comunas informan tener más de tres funcionarios: Estación Central señala tener ocho funcionarios, Maipú seis, La Pintana cinco, Antofagasta cinco, en tanto que San Antonio y Arica señalan tener cuatro funcionarios.

Con respecto al ordenamiento municipal –organigrama municipal–, 37 de las 41 comunas informan acerca de la nueva arquitectura municipal que se genera con la implementación de la nueva política pública local en temáticas migratorias. En todos esos gobiernos locales, la institucional migratoria constituida orbita bajo las dependencias de la Dirección de Desarrollo Comunal (DIDECO), lo que representa el 90,24 % del universo de

municipalidades reconocidas. En las cuatro comunas restantes no se identifica cómo se organiza la nueva arquitectura municipal que se constituye, lo que conforma el 9,75 % del total. Este aspecto debiese ser siempre advertido en los informes que las municipalidades presentan al Programa.

Por otra parte, 7 de los 41 municipios reconocidos abordan aspectos referentes al presupuesto municipal destinado a temáticas referentes con el Sello Migrante (San Miguel, Renca, San Antonio, Chimbarongo, Rancagua, Linares y Arica); en consecuencia, representan solamente un 17,07 % del total de municipios reconocidos. La información entregada, referente al presupuesto municipal, es interesante por varios motivos: en primera instancia, porque se presenta como una muestra concreta de voluntad política al destinar un porcentaje del presupuesto municipal a las nuevas tareas asumidas; en segundo lugar, es una iniciativa que demuestra transparencia pública; en tercer lugar, demuestra un compromiso de entregar información más allá de los ejes solicitados; por último, permite medir la magnitud de la voluntad política, al mismo tiempo que puede transformarse en una información relevante para tomar decisiones desde el poder central.

Capacitaciones

La presente sección se fundamenta en una matriz que clasificó tanto la información requerida por el Programa como la información relevante suministrada por los municipios en criterios de evaluación compartidos. El resumen de la matriz se muestra en el Anexo 2.

En el primer cuadrante clasificatorio se identificó a la Oficina Migrante como el lugar de análisis de las capacitaciones desarrolladas. En segunda instancia, se aludió a la municipalidad en un nivel general como lugar de análisis, entretanto, el tercer cuadrante de la matriz evaluó las capacitaciones orientadas a la municipalidad en general. A diferencia del segundo cuadrante, en el tercer cuadrante se centraron las capacitaciones lideradas por el Programa Sello Migrante hacia la municipalidad más allá de la institucionalidad emergente. Entretanto, la segunda categoría se aboca a evaluar el plan de capacitación promovido por la institucionalidad emergente hacia el resto de la municipalidad.

Posterior al análisis de las capacitaciones lideradas por el Programa, se identifica el vector Estado, que se refiere a capacitaciones que realicen otros organismos estatales a los municipios certificados. Se busca identificar si existen actividades promovidas por otras instituciones del Estado, reconociendo las principales áreas, así como los destinatarios en el mundo municipal.

Varias comunas informan acerca de medidas de capacitaciones que van más allá de la relación con otras instituciones estatales, en consecuencia, en el cuadrante siguiente al Estado se incorpora el mundo de la Educación Superior –universidades y centros de formación– como una de las alianzas en gestión migratoria más recurrentes. En ese sentido, la idea de su

inclusión es indagar en el tipo de relación que comienza a constituirse fuera del radar convencional del Programa.

Finalmente, el último cuadrante se orienta a identificar dos grandes variables relacionadas con los procesos de capacitación liderados por los gobiernos locales certificados, como forma de ordenar aspectos recurrentes en los informes de certificación. Una primera parte se denomina Local, pues se abordan diferentes tipos de medidas y contactos que emergen en el espacio local, mientras que una segunda parte del cuadrante se denomina Internacional, ya que en esa categoría de análisis se indagan todas las iniciativas promovidas por las municipalidades certificadas fuera del espacio nacional.

En los anexos es posible encontrar la matriz referente al plan de capacitaciones. Entre los principales hallazgos se identifican los siguientes: 28 comunas informan acerca de la realización de cursos y talleres promovidos por el Programa Sello Migrante, en lo que se puede denominar institucionalidad emergente. Las transferencias de conocimiento, mayoritariamente versan en las siguientes temáticas: 1) interculturalidad, 2) casos sociales, 3) sensibilización, 4) obtención de visas y 5) nueva ley migratoria. Asimismo, pocas comunas informan acerca de los funcionarios responsables de tales desafíos y, en los casos informados, mayoritariamente se indica un único encargado o encargada para cumplir con tales tareas.

El 68,29 % de las comunas declara que la institucionalidad migrante es la responsable de asumir la transferencia de conocimiento en los municipios referente a la nueva gestión migratoria local. Empero, en los informes también es posible advertir otras modalidades de transferencia de conocimiento. Una es mucho más amplia que la modalidad anterior, liderada por el Programa, pero destinada a los municipios de manera general, en la mayoría de los casos, con las mismas temáticas que las realizadas hacia las “Oficinas Migrantes”.

Por otra parte, 35 de las municipalidades informan sobre diversos tipos de capacitaciones destinadas a las municipalidades en general, lo que indica que existe la voluntad de incorporar a los municipios en su globalidad hacia los nuevos desafíos que se asumen. Es decir, el 85,36 % de las municipalidades propone incorporar políticas de integración a los migrantes de manera global, más allá de la voluntad política demostrada, lo que evidencia la problemática de quién tiene la responsabilidad de liderar esas capacitaciones y de cómo organizar y ejecutar la circulación de la nueva gestión migratoria.

Una parte importante de las capacitaciones son definidas por la institucionalidad emergente, visualizándose una planificación integral entre la Oficina y el resto de la municipalidad, lo que determina una correlación favorable respecto de las comunas con más funcionarios responsables de gestionar la nueva política pública. Sin embargo, también es posible advertir casos de capacitaciones parciales, tanto en la arquitectura municipal como en una medida temporal, denominadas como políticas de agenda propia. Se les llama así porque el objetivo de la política es agregar una función más a tareas preexistentes, descartando efectuar una

gestión integral con el resto del municipio, además de carecer, en la mayoría de los casos, de proyección a largo plazo sobre tales iniciativas.

Complementado el punto anterior, en pocos municipios se observa un plan de capacitación integral en temáticas ligadas con salud o educación. Parte fundamental de ese problema puede proyectarse en los escasos incentivos del Programa en la conciliación de intereses entre los municipios y tales ministerios, entre otras posibles áreas de integración. Manifiestamente, todas las iniciativas de inclusión son relevantes, más aún cuando son informadas.

Entre los actuales efectos de la implementación es posible observar diferentes situaciones que podrían ser evitadas. En los tipos de capacitaciones se observan casos en los que se evidencia un encapsulamiento burocrático por parte de la institucionalidad emergente. El encapsulamiento burocrático se refiere al vínculo entre el Programa, la institucionalidad emergente y los residentes extranjeros, sin considerar el resto de la estructura municipal en la nueva política pública. Ese tipo de alianza condiciona la capacidad de acción del gobierno local, por ende, reduce el impacto de las políticas públicas, tales como el alcance de los destinatarios. También hay casos que evidencian una dispersión de la nueva gestión pública migratoria sin una planificación integral entre la “Oficina Migratoria”, mientras en el resto del municipio se observan efectos paralelos a tales dinámicas con consecuencias globales, tanto para los municipios alineados como para la política pública en una perspectiva nacional.

La evidencia demuestra que la incorporación de alianzas o medidas favorecen a profundizar la consolidación de la política pública en implementación, tanto en la perspectiva de la institucionalidad emergente como en la circulación y calidad de la gestión migratoria que se genera. Aunque esas medidas no están en las pautas de evaluación del Programa Sello Migrante, favorecen a la profundización de la política pública. Sin embargo, traen consecuencias adversas, como el surgimiento de asimetrías entre los diversos municipios alineados. La relación entre municipios certificados y el mundo académico es uno de los elementos que se advierten entre los municipios analizados, en el tópico señalado. Se visualizan diferentes tipos esfuerzos, desde iniciativas particulares de encargados municipales en estudiar temáticas relacionadas con el asunto, mayoritariamente diplomados, hasta la creación de diversas instancias de aproximación entre las municipalidades y el mundo universitario: talleres, conversatorios, becas, inducciones a estudiantes, seminarios, entre otras.

Según consta en los informes, 19 de las 41 comunas presentan lazos con el mundo universitario, lo que representa al 46,34 % de los municipios certificados. En la mayoría de los casos, se observa un tipo de articulación inicial, sin embargo, tales casos ponen en evidencia posibles alternativas de acción para profundizar la implementación de la política en evaluación.

Un caso a resaltar es el realizado por la comuna de Valparaíso. En el informe para optar al Sello Migrante, se observa un tipo de articulación permanente entre la nueva gestión

migratoria local y las universidades asentadas en el territorio. La vinculación entre las partes se expresa mediante las siguientes instancias colaborativas: clínicas jurídicas y asesorías a visas, en las que se establecen vínculos con charlas, talleres y conversatorios sobre la nueva realidad migratoria en el país. Asimismo, la comuna de Temuco también manifiesta una voluntad institucional de aproximar la nueva gestión pública migratoria con el mundo universitario. Para tales efectos, han tomado las siguientes medidas: reuniones con diferentes universidades “locales” para llegar a acuerdos de largo plazo como clínicas jurídicas, asesorías legales y comerciales a emprendedores extranjeros, así como inducción y contratación de practicantes en carreras como psicología y trabajo social, entre otras medidas.

En lo local, último cuadrante de la matriz (Anexo 2), se observan dos grandes vertientes: una vinculada con capacitaciones y talleres hacia la población migrante, y otra relacionada con diferentes instituciones u organizaciones de alcance local o nacional. Las principales capacitaciones que se visualizan versan sobre a) capacitaciones sobre incorporación laboral / incentivo a emprender con 20 comunas, b) capacitaciones sobre visas / regulación migratoria con 19 municipios, c) clases de español a haitianos en ocho comunas, d) prácticas de enfoque de género e integración de mujeres en siete comunas, e) integración al sistema de salud en siete comunas, f) charlas y políticas de integración en el sistema educacional en seis comunas, g) charlas para dar a conocer el sistema previsional en tres municipios y h) charlas sobre reconocimiento de diplomas en Chile en dos municipios. Asimismo, es posible observar instituciones que realizan asociaciones con comunas locales, por ejemplo, el Servicio de Jesuitas Migrantes, el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI), la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), América Solidaria, Caritas Chile, World Vision, entre otras.

Los efectos de la implementación de la política pública escapan al plano local. Se evidencia un efecto de internacionalización de varias comunas a través del proceso de instauración de las pautas esgrimidas a través del Programa Sello Migrante. La internacionalización se alinea con las nuevas condicionantes del sistema internacional en los gobiernos locales, los municipios, frente a la nueva realidad. Al respecto, de acuerdo con Pesuto:

han emergido políticas públicas locales innovadoras, entre ellas se destacan las estrategias de internacionalización, que buscan, por un lado, hacer frente a nuevas exigencias del contexto exógeno y, por otro, aprovechar las nuevas condiciones para el mejoramiento de la gestión pública local. (2021, p. 25).

Sobre la internacionalización de las comunas con certificación Sello Migrante, 10 de las comunas reconocidas (Valparaíso, Lo Prado, Puente Alto, Quilicura, Providencia, San Miguel, San Antonio, Macul, Coquimbo y Arica) presentan lineamientos programáticos con instituciones de orden internacional. Por consiguiente, representan el 24,39 % de las municipalidades certificadas.

La vinculación entre los gobiernos locales e instituciones internacionales se expresa a través de diferentes dinámicas, por ejemplo, el municipio de Arica mediante la obtención de fondos

concurables de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para implementar diferentes tipos de iniciativas. Otra iniciativa interesante es la realizada entre la ONU y la Municipalidad de Valparaíso, referente a la creación de “capital humano avanzado” en la promoción de políticas públicas locales de carácter inclusivo. A su vez, es posible observar diversos talleres o seminarios realizados por prestigiosas organizaciones internacionales (ONU, OIM, UNESCO, ACNUR, CEPAL y otras) en las comunas señaladas. Otro ejemplo interesante en la internacionalización de las comunas certificadas con el Programa Sello Migrante es el de la Municipalidad de Quilicura, declarada como Ciudad Solidaria por la ONU (Municipalidad de Quilicura, octubre de 2020).

Finalmente, solamente siete comunas (Arica, Los Andes, Colina, Lo Prado, Rancagua, La Reina y Recoleta) de las 41 comunas, es decir, el 17,07 % del universo de comunas certificadas, han concebido iniciativas que vinculan la institucionalidad emergente con residentes extranjeros y la comunidad chilena. En consecuencia, la implementación del Programa evidencia una carencia respecto de políticas de aproximación entre la institucionalidad emergente, los residentes extranjeros y los nacionales. Tales políticas de sensibilización se transforman en iniciativas de gestión migratoria local que escapan del patrón triangular hegemónico: Programa Sello Migrante, institucionalidad emergente y residentes extranjeros. Además, abren el camino para complementar la integración institucional con una integración social.

Análisis global de la nueva política pública en gestión migratoria

En esta nueva institucionalidad rigen un sinnúmero de responsabilidades. En primera instancia, mantener el nexo entre el municipio y el Programa Sello Migrante, implementar la nueva institucionalidad, fomentar la nueva gestión migratoria en el municipio, difundir y capacitar al resto de los trabajadores del municipio sobre los desafíos que implica estar anexados en el Programa Sello Migrante. Respecto a otras de las gestiones realizadas por la institucionalidad emergente, entre ellas se cuentan la realización de la integración institucional con los migrantes residentes en la comuna a través de las siguientes acciones: consultas y reclamos sobre procesos de regularización de las visas, talleres sobre cómo validar diplomas universitarios, políticas de incentivo a la incorporación laboral, entre tantas otras temáticas.

Sobre el plan de capacitaciones, en términos generales, se observa una constante comunicación entre la institucionalidad emergente en los municipios, el Programa Sello Migrante y la población migrante residente en los gobiernos locales certificados. Sin embargo, las matrices ilustran algunos elementos que debiesen ser considerados en los informes: a) indicar más aspectos del plan institucional, b) distinguir responsabilidades de gestión y promoción de las capacitaciones, c) delinear una nueva metodología de evaluación de los planes de capacitación, d) incorporar a las comunidades locales, e) nombrar algunas

categorías que pudiesen ayudar a consolidar y expandir la integración institucional promovida actualmente.

Sobre la información señalada, no es una temática exclusiva para el primer ítem de desarrollo, A su vez, es posible observar el mismo fenómeno en las capacitaciones. Así, debiese ser un imperativo participar e informar de todas las capacitaciones realizadas, que es su objetivo y destino dentro de la nueva arquitectura y gestión emergente. Tales informaciones ayudarían en múltiples aspectos, por ejemplo, en transitar de una integración triangular hacia un tipo de integración que incorpore áreas de la institucionalidad municipal establecida. De esa forma, se favorecería el encuentro permanente entre los inmigrantes y la sociedad chilena en general.

Sobre una posible nueva fórmula de evaluación del plan de capacitaciones, la nueva escala de medición debiese abordar, a la luz de las variables observadas, los siguientes tópicos: 1) capacitaciones a los trabajadores de la institucionalidad emergente, 2) articulación entre la institucionalidad emergente y las diferentes unidades y departamentos del municipio, 3) articulación entre ONG y universidades, 4) articulación con otras instituciones públicas (seremis, gobernaciones, policías, entre otras), 5) internacionalización e incorporación a la sociedad chilena en temáticas de capacitación (políticas de aproximación).

El comportamiento asociado a la implementación de los 41 municipios certificados evidencia una cooperación triangular entre el Servicio Nacional de Migraciones, la institucionalidad emergente y los residentes extranjeros en esos territorios. Asimismo, se desprenden las siguientes consecuencias en materia de gestión en su proceso de implementación: a) gestión encapsulada, b) gestión dispersa y c) profundización de políticas de integración migratoria, en variadas temáticas, desde los municipios certificados.

El término gestión encapsulada refiere al vínculo entre el Programa, la institucionalidad emergente y los residentes extranjeros sin considerar a la restante estructura municipal en la nueva política pública. Este tipo de alianza condiciona la capacidad de acción del gobierno local, por ende, reduce el impacto de las políticas públicas pues afecta el alcance de los destinatarios. Es un tipo de integración de agenda propia, en tanto no vincula la integración con otros aspectos de los municipios que pudiesen ser útiles para ampliar la integración más allá de la relación entre la Oficina de Migración Municipal y los residentes extranjeros en esos gobiernos locales.

Gestión dispersa o dispersión de la gestión es otra de las consecuencias que se observan en algunos municipios certificados. Con ello se alude a la generación de políticas públicas sin una conexión integral ni estratégica; por ejemplo, al privilegiar a algunos colegios o centros de salud por sobre otros sin una justificación de tales criterios, además, sin una lógica de incorporar o generar un diseño estructural en las áreas de acción de gestión migratoria local.

Respecto de la profundización de políticas de integración migratoria desde los municipios, tanto en la sistematización de la información para la dimensión institucionalidad emergente como para la dimensión plan de capacitaciones se observan iniciativas que corren el cerco de

las pautas de evaluación del Programa. Lo relevante del asunto es que tales prácticas sirven para continuar profundizando en la institucionalidad que se crea para tratar los nuevos fenómenos migratorios.

La omisión de esas iniciativas puede significar la instauración de una asimetría entre las comunas con mayores recursos económicos para sus respectivas oficinas. En consecuencia, se torna indispensable continuar fomentando que las municipalidades realicen ese tipo de iniciativas en conjunto, junto con incentivar al resto de las municipalidades a seguir los caminos innovadores trazados por algunas comunas.

Los tres tipos de gestión construidos deben ser evaluados tanto desde una perspectiva nacional como desde una perspectiva local, ponderando cada área con sus respectivas particularidades. Contemplar la nueva gestión pública migratoria desde esa perspectiva permitiría fomentar un tipo integración institucional y social más efectiva para los extranjeros residentes en el país. En tanto, a partir de la experiencia acumulada a nivel nacional se podría evitar los principales nudos críticos que aparecen, así como expandir y potenciar las buenas ideas.

Los nudos críticos pueden estar en una primera instancia asociados con la gestión migratoria encapsulada, favoreciendo “fenómenos de “insularidad” o “feudalización” de la gestión migratoria, siendo así afectada la calidad y eficiencia de la función pública” (Waissbluth, octubre de 2003, p. 1). Por consiguiente, es de vital importancia buscar propuestas que favorezcan la cooperación entre las instituciones y los actores participantes, así como evitar aspectos que no favorezcan una comunicación y cooperación fluida.

La gestión dispersa es otra de las áreas a analizar y revisar acerca de las consecuencias en la implementación de la gestión migratoria. En ese sentido, es necesario generar un tipo de comunicación con planes estratégicos globales sin “discriminar” algunas áreas o localidades o instituciones sin una justificación clara o sin un plan gradual que contemple la totalidad del área tratada.

Una tercera área de análisis de la gestión migratoria en los gobiernos locales, tanto desde una perspectiva nacional como local, es la de promover las buenas prácticas que permiten la profundización de la gestión pública migratoria más allá de ciertas localidades. Para eso, se debe promover y profundizar las buenas ideas que permitan potenciar la integración social en curso.

Para el caso chileno, la implementación de una política pública relacional –enfoque multinivel en el tratamiento de la gestión pública acorde con la actual etapa de los fenómenos migratorios internacionales– ha generado aspectos favorables para la integración de los nuevos residentes en el territorio nacional. En primera instancia se observa un aumento considerable de municipios con una institucionalidad destinada a tratar los nuevos desafíos migratorios actuales. Es así como hasta el 2014 solamente tres de las 343 comunas en Chile contaban con oficinas de atención para migrantes: Quilicura, Arica y Santiago (Thayer y

Durán, 2015). Los 41 municipios certificados a diciembre de 2022 son un avance, pues suman una gran cantidad de municipios desde el surgimiento del Programa (Servicio Nacional de Migraciones, 2023). En segundo lugar, se observa un incipiente pero importante proceso de cooperación multinivel en diferentes espacios del sistema político chileno, fundamentalmente, entre la estructura central del Estado, a través del Servicio Nacional de Migraciones, y los municipios con voluntad de participar en la nueva política pública. En tercer lugar, en el análisis de la implementación es posible constatar una serie de desafíos para lograr una mejor adaptabilidad de la nueva política pública migratoria: gestión encapsulada, gestión dispersa, junto con problemas de orden más estructurales relativos al papel de los gobiernos locales en el sistema político chileno: “muchas veces los gobiernos locales terminan respondiendo a las demandas de la población migrante con cierta autonomía de acción aunque con escaso presupuesto, ante la pasividad de otros niveles del Estado” (Thayer, Stang y Dilla, 2020, p. 176).

Sin embargo, a pesar de todas las dificultades que se observan desde la puesta en marcha del Programa, es posible distinguir una creciente alianza entre diversas instituciones del Estado, así como con diversos sectores de la sociedad, en consonancia con las nuevas pautas que dicta el panorama global en las migraciones internacionales. Por eso, la implementación del Programa Sello Migrante es un avance para la gestión pública migratoria en formación en el sistema político, pues se comienza a afianzar así una integración institucional entre los municipios certificados, el Servicio Nacional de Migraciones y los inmigrantes residentes en esas localidades, diferente de lo que acontece en otras comunas atravesadas por las nuevas realidades migratorias, permeadas por lo que Thayer, Stang y Dilla (2020) definen como política del estado del ánimo:

disposiciones contingentes de funcionarios que por iniciativa personal, en respuesta a una demanda de hecho de la población migrante y muchas veces en contra de las resistencias institucionales, impulsan de manera intuitiva y en casi una completa escasez de recursos, líneas de acción dirigidas a resolver los problemas más urgentes de los migrantes. (2020, p. 184).

Desde un análisis nacional, la nueva gestión pública migratoria en formación advierte avances significativos y desafíos a superar. Con respecto a los puntos favorables, se establece un proceso de integración institucional triangular entre el Servicio Nacional de Migraciones, 41 comunas del país y la población migrante que reside en ellas. Sin embargo, de momento, la integración institucional no permea de manera estable ni integralmente la institucionalidad municipal establecida. A su vez, las bases institucionales del Programa no establecen caminos para complementar la integración institucional en formación con una integración en la sociedad chilena. Finalmente, se relegan aspectos de organización económica, de municipalidades con amplia población migrante y sin institucionalidad emergente, entre otros aspectos a considerar.

Una forma de reflexionar acerca de lo señalado es través de la tesis postulada por Gil y Yufra (2018): “hablar de integración supone imaginar las formas y las estructuras que pueden unificar poblaciones diversas, implica creer que el Estado puede activar la nacionalización de inmigrantes y reconstituir la nación bajo una creciente diversidad social y cultural” (p. 93).

Consideraciones finales

El presente trabajo no se agota en analizar las dinámicas esgrimidas como fundamentales en las nuevas pautas para la gestión migratoria de los municipios alineados con el Sello Migrante: 1) institucionalidad emergente y 2) circulación de los conocimientos. También se proyecta como un esfuerzo de sistematizar una parte importante de la información remitida en los informes realizados por los municipios evaluados por el Programa, en las matrices resumidas en los anexos 1 y 2. Siendo así, la investigación presentada es una instancia de acumulación de prácticas llevadas a cabo por los municipios reconocidos por el Programa Sello Migrante. De ese modo, es una revisión instrumental para diferentes espacios de reflexión sobre el asunto, entre ellos: como fuente de información para otras investigaciones, nuevas ideas para gestores municipales en la materia, para análisis comparativos entre las comunas reconocidas, como ejemplo a ser homologado tanto por municipios certificados o como una proyección para los municipios inscritos en el Programa, entre otras alternativas.

Asimismo, el trabajo puede ser considerado como una herramienta de análisis para los tomadores de decisión desde el poder central del Estado, ya que plasma una visión general de la implementación del Programa, constatando la relación multinivel que se genera en el sistema político chileno, fundamentalmente entre el Servicio Nacional de Migraciones y las municipalidades alienadas con el Programa, ponderando tendencias generales como desafíos de su puesta en marcha. A su vez, pone en evidencia herramientas utilizadas en el escenario comparado internacional, ya que recupera una política pública novedosa y audaz para tratar un asunto que presiona cada vez más a diferentes zonas de la región y del mundo: los fenómenos migratorios internacionales. Los Estados-naciones están llamados a abordar tales temáticas desde una perspectiva nueva. Las políticas de *securitización* han demostrado ser ineficaces, ya que empujan la movilidad migratoria hacia otros destinos y rutas en el sistema internacional y abren espacios para más focos de permanente tensión fronteriza y multilateral. Por consiguiente, políticas que fomentan la integración institucional, administrativa y social local son posibilidades de abordar el asunto desde una dinámica distinta, adaptándose a la nueva realidad de los flujos migratorios actuales mediante la implementación de una gestión pública migratoria que incluya espacios de cooperación, conocimiento e inclusión entre la sociedad receptora con las diversas nacionalidades y culturas que interactúan en diferentes escalas y espacios de la “nueva sociedad”.

El análisis realizado permitió llegar a las siguientes conclusiones. Se observa una colaboración triangular entre el Programa Sello Migrante, los municipios certificados y los

residentes extranjeros en esas localidades. A partir de la relación entre el Programa y las municipalidades alineadas es posible advertir que son las instituciones responsables en liderar la nueva gestión pública migratoria en formación del país. La institucionalidad emergente preponderante es la creación de oficinas de migrantes, en menor medida, oficinas de migración, de forma conjunta a la gestión de otras identidades. La institucionalidad emergente es reducida, pero funcional, pues trata de desarrollar un tipo de integración institucional para los nuevos residentes en el país y busca poner en marcha la nueva gestión migratoria en formación desde el mundo local y, en varios casos, incluso pretende proponer temáticas de integración más allá de los cánones establecidos en el Programa.

Como efecto de la implementación, a partir de la relación entre institucionalidad emergente y las capacitaciones, se observan diferentes casos de gestión migratoria municipal: a) gestión encapsulada, b) gestión dispersa y c) profundización de las políticas de integración migratoria desde los municipios. A la luz de la evidencia encontrada, se insta a reflexionar sobre nuevas pautas de evaluación que sirvan para incorporar los hallazgos de la investigación. En primera instancia, para evitar la falta de información clave para medir y comparar la implementación del Programa en los territorios. En segundo lugar, para desarrollar subindicadores que permitan proyectar la profundización del Programa de manera simétrica, entre otras. En tercer lugar, evitar una respuesta de gestión pública estática ante un fenómeno en constante movimiento. Por último, se debería favorecer un tipo de integración más amplio que el promovido por la integración triangular, pues de esa forma se incentivaría la profundización de la participación de la institucionalidad establecida de las municipalidades, así como de otras instituciones estatales relacionadas con la nueva gestión pública migratoria en formación.

Finalmente, los hallazgos de la investigación condicionan tanto a las municipalidades como a la estructura central del Estado a pensar y promover los aspectos relevantes para la gestión pública migratoria en formación: internacionalizar las comunas certificadas, fomentar la vinculación con el mundo académico, incentivar las alianzas público-privadas, entre otras. En conjunto, tales medidas abren un camino que ayuda a cimentar una ruta de integración más amplia que la cooperación entre la institucionalidad emergente, el Servicio Nacional de Migraciones y los nuevos residentes locales. En ese sentido, es necesario continuar fomentando políticas en esa índole para profundizar todas las áreas que permitan generar aportes para su gestión y expansión.

Referencias bibliográficas

Castles, S. y Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

- Colmenares, N. y Abarca, K. (2022). La migración a nivel local en Chile. Desafíos, demandas y políticas en tiempos de pandemia. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 22(1), 164-192. DOI: 10.4067/S0719-09482022000100164.
- Gil, S. y Yufra, L. (2018). La integración en el campo de las migraciones. Notas sobre el contexto europeo. *Revista Temas de Antropología y Migración*, (10), 86-93. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/97724/CONICET_Digital_Nro.65a_de368-fb16-4c30-8379-98e0a08e9ba3_b.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- INE. (2017). *Características sociodemográficas de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- INE. (2021). *Estimación de personas extranjeras. Residentes habituales en Chile al 31 de diciembre del 2020. Informe metodológico*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) / Departamento de Extranjería y Migración (DEM).
- INE. (2022). *Estimación de personas extranjeras. Residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2021. Distribución regional y comunal*. Instituto Nacional de Estadísticas, (INE). Recuperado de <https://www.ine.cl/prensa/detalle-prensa/2022/10/12/poblaci%C3%B3n-extranjera-residente-en-chile-lleg%C3%B3-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-m%C3%A1s-que-en-2020#:~:text=las%20Conferencias%20Ciudadanas!-,Poblaci%C3%B3n%20extranjera%20residente%20en%20C>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2016). *Crea el SELLO MIGRANTE del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y establece su Reglamento*. Gobierno de Chile. Recuperado de <https://www.interior.gob.cl/transparencia/doc/ActosTerceros/1/2943534.pdf>
- Municipalidad de Antofagasta. (2019). *Informe para la obtención del Sello Migrante. Gestión del 01 de enero del 2016 al 2 de Octubre del 2019*.
- Municipalidad de Arica. (2022). *Informe Sello Migrante. Oficina Municipal de Derechos Humanos. Ilustre Municipal de Arica. Arica*.
- Municipalidad de Buin. (noviembre de 2021). *Informe de postulación a Sello Migrante del Servicio Nacional de Migraciones*.
- Municipalidad de Cartagena. (enero de 2022). *Informe del Programa Asuntos Indígenas y Migración de la Municipalidad de Cartagena para optar a la certificación del Sello Migrante*.
- Municipalidad de Cerro Navia. (noviembre de 2021). *Informe Resumen Ejecutivo 2017-2021. Programa Sello Migrante*.

- Municipalidad de Chimbarongo. (agosto de 2021). *Informe de Gestión Sello Migrante*.
- Municipalidad de Colina. (diciembre de 2021). *Informe de sistematización para postular a la obtención del Sello Migrante del Departamento de Extranjería y Migración*.
- Municipalidad de Concepción. (diciembre de 2021). *Informe Sello Migrante*.
- Municipalidad de Coquimbo. (octubre de 2021). *Informe para la revalidación de Sello Migrante*.
- Municipalidad de Curanilahue. (noviembre de 2021). *Informe Sello Migrante*.
- Municipalidad de Estación Central. (2021). *Informe de revalidación Sello Migrante*.
- Municipalidad de Huechuraba. (febrero de 2022). *Informe de sistematización y revalidación Sello Migrante*.
- Municipalidad de Independencia. (2018). *Informe de postulación Sello Migrante*.
- Municipalidad de la Florida. (diciembre de 2021). *Informe Resumen Ejecutivo 2018-2021*.
- Municipalidad de la Pintana. (2018). *Informe Sello Migrante*. Santiago.
- Municipalidad de la Reina. (octubre de 2020). Informe de sistematización para postular a la revalidación del Sello Migrante. *Programa Sello Migrante*.
- Municipalidad de la Serena. (diciembre de 2021). *Informe Sello Migrante 2021*.
- Municipalidad de Linares. (noviembre de 2021). *Informe Sello Migrante*.
- Municipalidad de Lo Prado. (diciembre de 2021). *Informe de Sistematización 2016-2021 Programa Sello Migrante*.
- Municipalidad de Los Andes. (diciembre de 2021). *Informe técnico de postulación Sello Migrante Ilustre Municipalidad de los Andes*.
- Municipalidad de Los Ángeles. (diciembre de 2021). *Informe Sello Migrante Oficina Línea Migración*.
- Municipalidad de Macul. (marzo de 2021). *Informe Sello Migrante, Departamento de Inclusión Social, Programa Migrantes*.
- Municipalidad de Maipú. (noviembre de 2021). *Informe para renovación del Sello Migrante*.
- Municipalidad de Peñalolén. (diciembre de 2021). *Informe de revalidación Sello Migrante 2020*.
- Municipalidad de Petorca. (diciembre de 2021). *Informe Sello Migrante*.
- Municipalidad de Providencia. (marzo de 2019). *Departamento de Diversidad e Inclusión. Informe Sello Migrante*.

- Municipalidad de Puente Alto. (diciembre de 2021). *Primer Informe Sello Migrante Municipalidad de Puente Alto 2021*.
- Municipalidad de Quilicura. (octubre de 2020). *Informe para revalidación del Sello Migrante*.
- Municipalidad de Quillota. (2022). *Informe Sello Migrante*. Quillota.
- Municipalidad de Rancagua. (julio de 2019). *Informe Sello Migrante, Oficina de Migración*.
- Municipalidad de Recoleta. (2022). *Informe Sello Migrante*. Recoleta.
- Municipalidad de Renca. (2022.). *Informe Sello Migrante, Oficina Migrantes*. Renca.
- Municipalidad de Salamanca. (diciembre de 2021). *Informe Sello Migrante*.
- Municipalidad de San Antonio. (2021). *Informe Sello Migrante*. San Antonio.
- Municipalidad de San Bernardo. (junio de 2021). *Informe Ejecutivo 2014-2021, "Postulación Sello Migrante"*.
- Municipalidad de San Felipe. (octubre de 2021). *Informe Sello Migrante*.
- Municipalidad de San Miguel. (abril de 2021). *Informe para postular al Sello Migrante*.
- Municipalidad de Santiago. (noviembre de 2021). *Informe de revalidación Sello Migrante 2021*.
- Municipalidad de Temuco. (diciembre de 2021). *Informe Sello Migrante Oficina Atención al Migrante*.
- Municipalidad de Valparaíso. (enero de 2022). *Informe para la revalidación del Sello Migrante*.
- Municipalidad de Vicuña. (diciembre de 2021). *Informe Sello Migrante*.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. (M. L. Tapia, trad.). Barcelona: Debate.
- Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 20(1), 152-175. Recuperado de <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/957>
- OIM, ONU Migraciones. (22 de abril de 2022). Informe sobre las Migraciones en el Mundo. [En línea]. *IOM UN Migration Publications Platform*. Recuperado de <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>
- Olavarría, M. (diciembre de 2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de Trabajo N° 11, INAP. Recuperado de

https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1

- Pesuto, C. (2021). La internacionalización de las ciudades y regiones en las construcciones teóricas de las relaciones internacionales. *Revista Neiba. Cadernos Argentina-Brasil*, 10, 1-33. DOI: 10.12957/neiba.2021.49932
- Sassen, S. (2017). La pérdida masiva de hábitat. Nuevas motivaciones para las migración. *Revista Iglesia Viva*, (270), 2° trimestre, 11-38. Recuperado de <https://iviva.org/archivo/?num=270>
- Servicio Nacional de Migraciones. (2023). Programa Sello Migrante. *Servicio Nacional de Migraciones* [sitio web]. Recuperado de <https://serviciomigraciones.cl/sellomigrante/>
- Thayer, L. E. y Durán, C. (2015). Gobierno local y migrante frente a frente: nudos críticos y políticas de reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), sep.-dic., 127-162. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721005>
- Thayer, L., Stang, F. y Dilla, C. (2020). La política del estado del ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos* [En línea]. 28(55), 171-201. DOI: 10.18504/pl2855-007-2020
- Tshitshi Ndouba, K. (2020). Pensando la inmigración desde las instituciones de la ciudad. *Revista Migraciones Internacionales*, 11, enero-diciembre, 1-22. DOI: 10.33679/rmi.v1i1.1982
- Waissbluth, M. (octubre de 2003). La insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.(27), 1-7. Recuperado de <https://www.mariowaissbluth.com/descargas/insularidad.pdf>

Anexo 1. Resumen de matriz de dimensión institucional

Cantidad	Comuna	Región	Oficina Migrante	Oficina Amplia	Personal Administrativo	Dirección de Desarrollo Comunal	Presupuesto
41	<ul style="list-style-type: none"> • La Florida • Puente Alto • Maipú • Lo Prado • Cerro Navia • Colina • Buin • Peñalolén • Santiago • Quilicura • La Reina • San Miguel • San Bernardo • Huechuraba • Estación Central • Independencia • La Pintana • Providencia • Macul • Renca • Recoleta • Los Andes • Quillota • Valparaíso • San Felipe • San Antonio • Cartagena • Petorca • Coquimbo • La Serena • Salamanca • Vicuña • Chimbarongo • Rancagua • Concepción • Los Ángeles • Curanilahue • Linares • Temuco • Antofagasta • Arica 	<ul style="list-style-type: none"> • 21 comunas en la Región metropolitana • Siete comunas de la Quinta Región • Cuatro comunas de la Cuarta Región • Dos comunas de la Sexta Región • Tres comunas de la Octava Región • Una comuna de la Séptima Región • Una comuna de la Novena Región • Una comuna de la Segunda Región • Una comuna de la quinceava Región 	<ul style="list-style-type: none"> • 24 Oficinas Migrantes • 1 Unidades de Migrantes • 2 Oficinas Migrantes y Refugiados • 6 Programas Migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Oficina Derechos Ciudadanos • 1 Oficina de Convivencia e Integración Social • 1 Departamento de Diversidad e Inclusión • 1 Oficina asuntos indígenas y migrantes • 1 Oficina Migrantes, Diversidad, pueblos originarios • 1 Oficina de Interculturalidad • 1 Oficina Casa de la Diversidad • 1 Oficina de Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 no identifican cantidad • 9 con 1 administrativo • 4 con 2 administrativos • 7 con 3 administrativos • 2 con 4 administrativos • 2 con 5 administrativos • 1 con 6 administrativos • 1 con 8 administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> • 37 sí identifica • 4 no identifica 	<ul style="list-style-type: none"> • 34 no identifican. • Parcial: fondos para diversos talleres; gastronomía chilena, danza urbana, danza Latinoamérica, talleres de canto para niños, otros (San Miguel) • Traspaso 15 .000.000 desde el Ministerio del Interior para el Programa Apoyo a la Inclusión de la Población Migrante (Julio 2022) (Renca) • Parcial. 9.000.000 en destinados a implementar curso de español y alfabetización. ORASMI (San Antonio) • 5.500.000 para el 2019, 10.100.000 para el 2020, 9.800.000 para el 2021 (Chimbarongo) • 14.500.000 para el 2017, 18.135.462 para el 2018, 58.252.000 para el 2019 (Rancagua) • 9.800.000 para 2018, 10.700.000 para el 2019, 16.020.000 para el 2020 (Linares) • 14.000.000 para el 2018, 14.000.000 para el 2019 (Arica)

Fuente: elaboración propia con base en fuentes incluidas en las referencias bibliográficas.

Anexo 2. Resumen de la cantidad información ingresada en la matriz de capacitación por comuna

Comuna	Región	Oficina	Municipio	Sello M	Estado	Universidades	Local-Internacional
La Florida		1	0	0	0	0	3
Puente Alto		2	1	0	1	0	9
Maipú		7	3	0	0	0	0
Lo Prado		3	4	0	0	0	11
Cerro Navia		0	11	0	0	0	3
Colina		0	2	0	0	0	4
Buín		11	0	1	1	0	3
Peñalolén		0	0	0	0	0	0
Santiago			4	1		1	9
Quilicura		0	1	0	0	0	2
La Reina	RM	1	3	0	1	0	6
San Miguel		6	3	0	0	0	2
San Bernardo		4	10	1	0	0	6
Huechuraba		0	3	0	0	1	1
Estación Central		4	7	1	1	2	1
Independencia		1	3	0	3	0	0
La Pintana		0	12			1	7
Providencia		3	0	5	0	0	12
Macul		3	2	0	0	5	6
Renca		9	1	0	0	0	1
Recoleta		0	2	0	0	0	2
Los Andes		2	1	1	0	0	6
Quillota		0	2	0	0	0	0
Valparaíso		1	2	0	1	5	5
San Felipe	V	0	1	0	0	1	1
San Antonio		2	4	0	2	1	3
Cartagena		4	2	1	0	2	0
Petorca		2	0	0	0	0	0
Coquimbo		2	1	0	0	1	1
La Serena	IV	1	3	0	1	0	8
Salamanca		3	1	0	4	2	5
Vicuña		2	0	0	1	1	5
Chimbarongo	VI	2	4	1	1	0	4
Rancagua		4	4	1	5	3	15
Concepción		0	4	0	1	2	3
Los Ángeles	VIII	0	3	0	5	3	10
Curanilahue		0	1	0	1	0	5
Linares		1	3	0	4	3	5
Temuco	IX	2	4	0	4	4	7
Antofagasta	II	0	2	0	2	2	9
Arica	XV	1	4	0	1	1	23

Fuente: elaboración propia con base en fuentes incluidas en las referencias bibliográficas.