



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado
ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación



TESINA FINAL

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PARA NACIONALES EN EL EXTERIOR DE ARGENTINA, COLOMBIA Y ECUADOR; PLANTEO DEL PROBLEMA Y CONCLUSIONES PRELIMINARES

Alumna:
LITTERIO, Luciana

ÍNDICE.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.

2. MARCO TEÓRICO.

2.1. Las políticas públicas y su ciclo.

2.2. La coordinación e integralidad de las políticas públicas.

2.3. La emigración y las políticas para los nacionales en el exterior.

3. CONCLUSIONES.

4. BIBLIOGRAFÍA.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.

Las políticas públicas de inmigración y de emigración -o para nacionales en el exterior- son dos lados de una misma moneda. Todos los Estados en el mundo son al mismo tiempo países de inmigración y de emigración, pero generalmente hacen hincapié en una de estas perspectivas y desarrollan sus políticas públicas focalizándose en ella.

En el caso de la constitución de la Nación argentina, se la vincula con los procesos migratorios, percibiéndose a la inmigración como un instrumento de desarrollo y de progreso nacional, principalmente durante el siglo XIX y permaneciendo en el imaginario social hasta hoy. En contraposición, la emigración es sentida como un fracaso respecto de aquel originario proyecto de país y como una pérdida de recursos humanos valiosos. El cambio de registro en los flujos migratorios argentinos, desde la década de 1960 y en forma creciente hasta nuestros días, fue conformando una importante corriente de argentinos que emigraron hacia los países desarrollados. La cantidad de nacionales argentinos que emigran hacia el exterior toma un impulso inédito a partir de diciembre de 2001, fecha en la que estalló una profunda crisis económica y política en nuestro país.

La Ley General de Fomento de las Migraciones N° 22.439, sancionada durante el régimen militar y aplicada desde 1981 a 2003, no contemplaba en ninguno de sus artículos este fenómeno creciente de la emigración y eventual retorno de ciudadanos argentinos a nuestro país. En cambio, la nueva Ley de Migraciones N° 25.871, aprobada en enero de 2004 y actualmente vigente, posee un capítulo titulado “De los argentinos en el exterior”, siendo la primera vez en la historia argentina que una legislación migratoria contempla el fenómeno de la emigración de nuestros connacionales.

Sin embargo, a pesar de la reciente vigencia de esta Ley, el Estado argentino no ha desarrollado una política coordinada e integral para los argentinos en el exterior que atienda íntegramente sus crecientes necesidades, siendo una cuestión demandada por esta comunidad y por sus familiares residentes en nuestro país desde hace varios años. Argentina es un país que ya no puede pensarse ni ser entendido sin contemplar al casi un millón de personas que nacieron en nuestro país y que en la actualidad viven en distintas partes del mundo. Esta riqueza humana debe ser atendida y contemplada, reorientando las políticas públicas del Estado argentino, puesto que su creciente número demanda atención y respuestas efectivas para su integración e inclusión en las sociedades de destino y también como parte de la Nación argentina.

El Estado argentino ha implementado políticas activas respecto a la inmigración en gran parte de su historia, pero no desarrolló una verdadera política integral destinada a los argentinos residentes en el exterior. Actualmente, sólo posee dos programas que atienden necesidades y demandas específicas de ciertos perfiles de emigrantes argentinos: el Programa “RAÍCES” (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; y el Programa Provincia 25 del Ministerio del Interior y Transporte.

Ahora bien, la mayoría de los países latinoamericanos poseen organismos públicos y/o programas específicos dedicados a atender las necesidades de sus nacionales en el exterior de manera integral, entre los cuales se destacan la Secretaría Nacional del Migrante de la República del Ecuador y el Programa

“Colombia nos une” de la República de Colombia, instancias que han generado políticas proactivas y sumamente desarrolladas, las cuales podrían constituirse en buenas prácticas y ejemplos o modelos a seguir por parte de la República Argentina.

Tomando en consideración este marco, la investigación intentará identificar y analizar los distintos factores o variables que intervienen en la ausencia de una política pública integral y coordinada para los argentinos en el exterior, por medio de un análisis comparado de las políticas para sus nacionales en el exterior implementadas en Argentina, Colombia y Ecuador y, de esta manera, posibilitar que este diagnóstico o análisis se constituya en el sustento o puntal para la efectiva implementación de una verdadera política integral y coordinada por parte del Estado argentino para todos sus nacionales residentes en el exterior. La investigación intenta aprender de la experiencia comparada para entender mejor los obstáculos, retos y oportunidades que en materia de políticas públicas para los nacionales en el exterior enfrenta la Argentina.

Para alcanzar este propósito, se describirán y analizarán las políticas destinadas a los nacionales en el exterior y los organismos gubernamentales encargados de formular e implementar dichas políticas o con competencias vinculadas a esta cuestión en Argentina, Colombia y Ecuador, así como la influencia del desarrollo histórico de los flujos migratorios (inmigratorios y emigratorios) y de las asociaciones de emigrantes en la presencia o ausencia de una política integral y coordinada para sus nacionales en el exterior en dichos países.

2. MARCO TEÓRICO.

2.1. Las políticas públicas y su ciclo.

Una primera aproximación teórica al concepto de políticas públicas y su ciclo nos permite describir la perspectiva y dimensiones que utilizaremos en la investigación para el estudio de las políticas para los nacionales en el exterior,

considerando a éstas como un tipo específico de política pública, que detallaremos en la sección 1.3.

La perspectiva teórica desarrollada por Oszlak y O'Donnell (1981) respecto a la consideración de las políticas públicas como acciones y omisiones del Estado es sumamente útil a los fines de esta investigación. Estos autores definen a las *políticas estatales o públicas* como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita el interés, la atención y movilización de otros actores en la sociedad civil” (1981:14).

Las políticas públicas son consideradas en el marco de cuestiones, porque desde éstas adquieren sentido y pueden ser explicadas, al permitirle al Estado tomar posición respecto de las cuestiones, sea por acción u omisión. La acción del Estado puede involucrar el inicio de la cuestión y su legitimación, y la aceleración, moderación o bloqueo de sus tendencias. En caso de omisión, podrían generarse distintas posibilidades, como esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, resignar su resolución al ámbito privado entre las partes involucradas, o utilizar la inacción como la estrategia para mantener o aumentar los recursos políticos del régimen. Oszlak (2013) agrega que la decisión del Estado de no tomar posición o no adoptar una política, en realidad es una decisión –deliberada o no- de adoptar una política de no innovar.

En tal sentido, si definimos a las políticas públicas como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, estas políticas permiten lograr una perspectiva del Estado en movimiento, desagregado y en el marco de un proceso social donde se entrelaza con otras fuerzas sociales. El Estado decide influir o no en ese proceso social por medio de la asunción de posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio Estado. Asimismo, las políticas públicas sólo adquieren sentido cuando se las vincula con la cuestión que las genera, con el ámbito social en que se insertan y con los actores que intervienen en la resolución de la cuestión.

Los procesos de formación de políticas públicas suelen desagregarse metodológicamente en distintas fases o instancias. Este modelo, conocido como *ciclo de las políticas públicas*, está conformado por una serie de etapas que incluyen la incorporación de una cuestión en la agenda estatal, la elaboración y formulación de la política pública, su implementación y por último la evaluación de la misma. Se trata de una construcción conceptual que muchas veces no ocurre en la práctica porque las políticas públicas no se presentan como etapas ordenadas lógicamente y/o cronológicamente, sino que son procesos caracterizados por la interacción entre múltiples actores con perspectivas diferentes e intereses en disputa, por lo que el conflicto y la negociación son dos componentes inherentes en un régimen democrático. A su vez, según Tamayo Sáez (1997), este ciclo de las políticas públicas es asimilable conceptualmente a la noción de sistema, de tal modo que ninguna etapa tiene sentido en sí misma ni es suficiente para definir las características del ciclo.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), el ciclo de las políticas públicas presenta las siguientes etapas: la identificación de una cuestión, su definición e incorporación en la agenda del Estado, y a partir de allí la existencia de distintas alternativas de resolución de la cuestión problematizada para que finalmente se adopte una política que apunte mediante su implementación a resolverla.

En relación a la etapa de *identificación de una cuestión*, la cuestión, como mencionamos, es un asunto socialmente problematizado que se incorpora a la agenda de problemas socialmente vigentes y que genera procesos sociales. Su ciclo vital tiene origen al constituirse como tal y se extiende hasta su resolución. La resolución implica la desaparición o eliminación de la cuestión, lo que no necesariamente coincide con su solución¹. En todo este proceso intervienen

¹ Oszlak y O'Donnell (1981) entienden por resolución de una cuestión "su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquella, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución

distintos actores (estatales, privados y de la sociedad civil) que toman posición frente a la cuestión por estar afectados directa o indirectamente por ella, alterándose el mapa de relaciones sociales y los problemas considerados en la arena política en un momento determinado.

Estos autores resaltan la importancia del período previo al surgimiento de la cuestión, toda vez que permite conocer el poder relativo de los diferentes actores, sus percepciones y sus recursos o capacidades para movilizarse y construir alianzas y estrategias para su problematización. En ese período precedente se generan conflictos y coaliciones entre los actores para determinar ante qué problemas puede y debe el Estado intervenir y, por lo tanto, reconocerlos o crearlos como cuestión. Tamayo Saéz (1997) señala la relevancia de tomar en consideración la perspectiva de los actores políticos y sociales estratégicos en la definición de los problemas, identificando a aquellos con algún tipo de interés en los mismos y reconstruyendo sus definiciones y la forma en que los ven.

Respecto a la resolución de la cuestión, según Oszlak y O'Donnell (1981), muchas veces queda librada a la sociedad civil, porque el Estado y los actores afectados no estiman necesaria u oportuna la intervención estatal. Otras veces, la resolución de la cuestión queda a cargo del Estado y se incorpora a su agenda. Oszlak (2011) agrega que en este último caso el Estado realiza un recorte problemático y asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, "expropiando" esa responsabilidad a uno o más de los otros actores y definiendo un rol determinado.

Sin embargo, pasando a la segunda etapa de la *inclusión de un problema o cuestión en la agenda estatal*, según Tamayo Sáez (1997), es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que el problema genere una política pública. En varias ocasiones los problemas se disipan cuando ingresan en la agenda del Estado y luego desaparecen de ella, y en otras ocasiones se produce la incubación de problemas cuando no reciben atención hasta que

"sustantivo" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución" (p. 12).

transcurre un largo período de tiempo.² Esta perspectiva coincide con la del Oszlak y O'Donnell (1981) señalada precedentemente, en relación a que la resolución de las cuestiones no siempre implica su solución.

A su vez, Tamayo Sáez (1997) señala la existencia de sesgos en la accesibilidad a la agenda estatal, lo que genera que ciertos problemas ingresen a ella con más facilidad que otros. Los sesgos negativos son: el poder y capacidad de presión de los grupos de interés para hacer prevalecer sus problemas ante el Estado; los valores y la cultura política u organizativa que hacen de filtro; el peso de la tradición de las administraciones públicas, tendiendo a la inclusión en la agenda de problemas conocidos o ya tratados en el pasado y no problemas nuevos que generen incertidumbre; y las actitudes y valores de los decisores públicos. Sin embargo, también existen sesgos positivos o contras sesgos que mitigan la influencia de los anteriores, posibilitando el ingreso a la agenda estatal de problemas de grupos sin poder, problemas culturalmente sin valor y principalmente problemas nuevos o desconocidos. Estos sesgos positivos son: los medios de comunicación de masas que ayudan a introducir problemas en la agenda; la competencia política o los procesos electorales que posibilitan cambios en la agenda estatal; y la necesidad de crecimiento de las organizaciones públicas por medio de la ampliación de los problemas sobre los que actúan.

Asimismo, resulta sumamente importante a los fines de nuestra investigación lo señalado por Oszlak (2011) respecto a que, una vez que una cuestión ingresa a la agenda estatal, las tomas de posición que lleva a cabo el Estado suponen una cierta interpretación del problema a resolver y un diagnóstico del mismo, conduciendo casi siempre a una intención remedial según la cual se establece una relación causa- efecto entre emplear determinados medios y recursos y lograr ciertos resultados deseables. Tamayo Sáez (1997) agrega que la decisión del Estado de resolver una cuestión y definir un problema es un asunto eminentemente político, que se observa en las consecuencias que se

² Tamayo Sáez (1997) señala que la desaparición e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistémica, la pérdida de interés de los directivos por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves (p. 289).

producen al optar por una definición del problema o cuestión y no por otra. Estas definiciones no son asépticas ni objetivas, sino que cuando el Estado opta por una definición también elige ciertas consecuencias y ciertos beneficiarios y perjudicados. Por lo tanto, la definición del problema marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de las alternativas posibles a considerar en la etapa de su formulación³.

Oszlak y O'Donnell (1981) sostienen que al pasar a la *etapa de formulación de políticas públicas* se generan procesos por fuera del Estado que influyen en el proceso social y en las posiciones de otros actores –como señalamos precedentemente- y también procesos al interior del Estado mismo. Estos procesos internos se materializan en la toma de posición por parte de una unidad burocrática que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, lo cual produce repercusiones horizontales –reajustes de posición de otras unidades- y verticales –atribución de competencias y asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política, y/o creación de nuevos aparatos burocráticos-. En este sentido, estos procesos internos del Estado pueden ser las causas para la adopción de nuevas políticas y/o para la generación de estructuras burocráticas especializadas con capacidad para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión.

Esta fase de formulación es una tarea exclusiva de los decisores públicos quienes, según Tamayo Sáez (1997), deben tomar en consideración no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política ejemplar desde el punto de vista técnico, sino también la viabilidad y legitimidad políticas y el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa de política pública.

³ Tamayo Sáez (1997) ejemplifica su perspectiva sosteniendo que si definimos el problema de la droga dependencia como un problema de seguridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a las que tendríamos en cuenta si lo definiésemos como un problema de integración social. De tal forma que es muy distinto considerar al drogadicto como un marginado que necesita servicios sociales, que como un delincuente potencial al que hay que vigilar.

Luego del diseño y formulación comienza el *proceso de implementación de políticas públicas*, el cual finaliza cuando éstas se dan por terminadas o son transformadas. Este proceso está compuesto por decisiones y acciones interrelacionadas, e implica conflictos que pueden generar cambios en los cursos de acción. Tamayo Sáez (1997) sostiene que la implementación de políticas públicas forma parte de la esfera política y no es sólo una cuestión técnica que sólo se encarga de poner en marcha las decisiones. No se constituye de administradores públicos que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino que es un campo de negociación política y un proceso de interacción permanente entre los objetivos y los resultados o entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. Por lo tanto, dicho proceso se caracteriza por presentar desafíos, contingencias, presiones y cambios de orientaciones.

La implementación de una política pública, según Martínez Nogueira (1995), se compone de distintas fases, que se pueden presentar de forma superpuesta y simultánea. Estas fases se describen a continuación:

- Planeamiento: es el marco de la implementación y está constituido por la planificación de políticas (objetivos, estrategias de acción, procedimientos, adjudicación de competencias y tiempos) y por el planeamiento de programas (disposición, despliegue y utilización de medios; definición de tareas y recursos).
- Acciones: es la etapa de ejecución efectiva de las tareas, las cuales demandan gerenciamiento para su conducción, operación por parte de los ejecutores, y coordinación.
- Seguimiento y evaluación: es la etapa en la que se establece la correspondencia entre los objetivos, acciones, productos y consecuencias. Es necesaria la disposición de sistemas de información sobre la gestión y los impactos, y el establecimiento de la metodología de la evaluación en el diseño de la política. Este seguimiento no implica necesariamente un control de gestión.

Por último, la *evaluación* es la etapa final del proceso de las políticas públicas y, como este proceso es cíclico, también es la primera. En tal sentido, según Tamayo Sáez (1997), la evaluación de los resultados conlleva a una revisión del estado del problema, lo cual puede generar una nueva política, la continuación de la existente o su finalización.

Martínez Nogueira (1995) agrega que en la fase de evaluación se efectúan juicios sobre los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La evaluación permite determinar el logro de los objetivos, cuantificando productos y resultados, y permitiendo la medición de la eficiencia, eficacia y efectividad. Del mismo modo, otorga transparencia a la gestión y perfecciona el ciclo de las políticas, brindando elementos para su revisión y para el fortalecimiento de la gestión pública.

En síntesis, identificar y analizar los factores o variables en torno al surgimiento de cuestiones que son calificadas como problemáticas por la sociedad, así como aquellos que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las acciones y omisiones del Estado a través de las políticas públicas, constituye una importante estrategia de investigación. Ésta nos permite comprender las relaciones e interacciones existentes entre los decisores públicos y los actores privados y de la sociedad civil que se convierten en fuerzas de presión frente al Estado y sus políticas públicas.

2.2. La coordinación e integralidad de las políticas públicas.

La perspectiva teórica que hace hincapié en la necesidad de la coordinación e integralidad de las políticas públicas para el abordaje de las problemáticas sociales constituye un enfoque de suma importancia para nuestra investigación, que describiremos en esta sección.

Todos los *problemas sociales*, según Acuña (2010), son definidos como *multicausales*, al remitir a conjuntos de factores caracterizados por diversas propiedades y dinámicas. Esto implica que el bienestar de los individuos y familias se ve afectado por varias dimensiones, haciendo imprescindible la formulación e implementación de políticas públicas integrales para una

resolución más efectiva y de mayor calidad. Esta integralidad permite tomar distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del accionar público. Los reduccionismos escinden el accionar del Estado sobre problemas complejos en líneas de acciones paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias. En tal sentido, se hace necesario vincular *la coordinación y la integralidad en las políticas sociales*, ya que las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada.

Asimismo, Acuña (2010) señala que la coordinación y la integralidad de las políticas implican una noción procesal que abarca desde la formación de la política (en el que se constituye a un problema como objeto de la acción pública y se define la lógica de intervención con una mirada integral ya desde ese punto inicial), continúa con su lógica de gestión y, finalmente, cubre la de su evaluación así como la reformulación estratégica a la que la misma lleva. Una coordinación que produzca integralidad de políticas involucra integralidad de abordaje, integralidad de organización, e integralidad en la evaluación del proceso desplegado y su impacto. Es decir, que debe involucrar a todo el ciclo de las políticas públicas que describimos en la sección 1.1, robusteciéndolo en todas sus fases.

La coordinación de las políticas públicas, según Repetto (2010)⁴, se constituye en un medio primordial y de enorme importancia, aunque no el único, para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de lograr intervenciones integrales. Define a la *coordinación pro- integralidad* como al:

“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los

⁴ El abordaje que realiza Repetto (2010) se centra principalmente en las políticas sociales de protección social y de lucha contra la pobreza. De todos modos, como la consideramos una perspectiva teórica de suma relevancia para nuestra investigación, la describimos en esta sección.

actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales” (2010: 60).

Este autor, en base a experiencias latinoamericanas de intentos de coordinación pro- integralidad de políticas sociales, describe los siguientes *posibles escenarios de sistemas integrales*.

- ✓ Sistema integral macro, con un alcance amplio. La coordinación intenta articular el conjunto de las políticas sociales y requiere involucrar a una heterogénea cantidad de ministerios y organismos estatales.
- ✓ Sistema integral meso, de alcance intermedio. Requiere de un subconjunto de intervenciones sociales -que el autor denomina protección social- en las cuales intervienen diversos sectores y jurisdicciones en aspectos específicos de sus tareas y responsabilidades generales.
- ✓ Sistema integral micro, con un alcance acotado. Se focaliza en programas de gran escala y el autor lo ejemplifica con los “programas de transferencias condicionadas”. Éstos involucran múltiples actores de distintas jurisdicciones y niveles de gobierno, y requieren una adecuada definición de roles, sincronización de tiempos y coordinación de incentivos y sistemas de información.

Asimismo, Repetto (2010) extrae de las experiencias latinoamericanas analizadas ciertos *aspectos que contribuyen al logro de sistemas integrales*, entre los cuales resaltamos: la confluencia de autoridad política y solidez técnica, la existencia de objetivos claros y precisos que permitan ordenar prioridades y establecer con claridad quién hace qué, la focalización en la función de coordinación y no la combinación de ésta con la implementación de programas concretos y acotados, el respaldo de una autoridad económica para

la asignación presupuestaria. A su vez, existen ciertos *obstáculos que dificultan las posibilidades de coordinación* y, por ende, el paso hacia sistemas de carácter integral, entre los cuales destacamos: la dificultad de mantener en el tiempo el mismo nivel de interacción y compromiso entre las partes aún cuando los ámbitos formales de coordinación sigan en funcionamiento; la tendencia a establecer las tareas de coordinación en ministerios jóvenes y/o fuertemente técnicos, no siendo una prioridad del alto nivel político el mejoramiento de sus capacidades; el requerimiento de recursos humanos que combinen saberes especializados de su sector con conocimientos de gestión más transversales; los problemas para contar con información fluida generándose la dispersión y atomización de ésta; la necesidad de coaliciones fuertes, convencidas y con capacidad de invertir parte de su capital político en los espacios de coordinación.

A su vez, los posibles escenarios de sistemas integrales detallados precedentemente se pueden vincular con lo señalado en el Manual del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sobre coordinación de políticas, programas y proyectos sociales (2012) en relación a la existencia de *gradientes en la coordinación de políticas públicas*. El primer gradiente es la coordinación negativa, en la cual hay ausencia de coordinación ya que las organizaciones trabajan de forma independiente y por medio del trabajo especializado, reduciéndose las superposiciones pero sin avanzar hacia el abordaje integral de los problemas públicos. En el segundo escalón, la coordinación positiva, comienza el reconocimiento mutuo entre los actores, quienes acuerdan prácticas específicas, con una lógica pragmática para resolver problemas y limitadas a la dinámica operativa o técnica de las políticas. El tercer nivel, denominado integración de políticas, hace referencia a una articulación más operativa entre las acciones de implementación y a la existencia de negociaciones y acuerdos para el acomodamiento y reelaboración previa de los objetivos de las organizaciones. Por último, el cuarto gradiente es la estrategia de gobierno, en la cual la coordinación es más afinada e involucra procesos conjuntos de elaboración de políticas en un marco general y estratégico de desarrollo.

Retomando a Repetto (2010), señala tres *razones que combinadas permiten explicar la necesidad de la coordinación pro- integralidad*. La primera de ellas hace referencia al carácter multicausal de los problemas sociales, coincidiendo con la perspectiva de Acuña (2010) mencionada anteriormente. La segunda razón se focaliza en la conveniencia de respuestas amplias y coherentes respecto a quién hace qué en las instituciones estatales, que posibiliten afrontar los retos de la intersectorialidad y de las relaciones intergubernamentales. Y la tercera razón se asocia al tipo de abordajes que el Estado instrumenta para enfrentar las múltiples dimensiones del problema.

En relación a la segunda razón, la intersectorialidad hace referencia a la coordinación horizontal entre distintos sectores estatales, mientras que la intergubernamentalidad refiere a la coordinación vertical entre distintos niveles de gobierno. Respecto a la *intersectorialidad*, el Manual del CIPPEC sobre coordinación de políticas, programas y proyectos sociales (2012) la define como la articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas. Asimismo, Cunill Grau (2005), citando a Fernández y Mendes (2003), define a la intersectorialidad como la convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales. Esta autora agrega que esta integración o convergencia de diversos sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales de un modo productivo y que se compartan recursos (fundamento técnico) y posibilita la búsqueda de soluciones integrales (fundamento político). La intersectorialidad se constituye en un instrumento de la integralidad y, en tal sentido, su necesidad surge principalmente en las situaciones en las que se requieren políticas integrales, las que en tanto tales demandan diversas perspectivas y especialidades para la resolución de problemas sociales que no se explican con arreglo a una sola causa⁵.

⁵ Cunill Grau (2005) señala cuatro situaciones en las cuales la intersectorialidad tiene mayores posibilidades de desarrollarse, a saber: cuando los problemas a abordar traspasan la esfera de

La necesidad de abordajes integrales, según el citado Manual del CIPPEC (2012), no siempre supone que la sectorialidad en todos los niveles de gobierno deba ser eliminada, sino que es primordial distinguir cuándo es necesaria la coordinación pro- integralidad y cuándo la sectorialidad. Un factor que posibilita este examen es el grado de control o influencia que cada sector tiene sobre un objetivo o resultado previsto: si un solo sector tiene competencia sobre una cuestión, la sectorialidad suele ser la alternativa adecuada; pero cuando varios sectores comparten responsabilidades sobre una cuestión, la intersectorialidad es más apropiada.

Respecto a la *coordinación intergubernamental* entre distintos niveles de gobierno, el Manual del CIPPEC (2012) señala que muchas políticas sociales, por su complejidad e interdependencia, logran mejores resultados al distribuir sus responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno ya que sus diversos componentes tienen escalas distintas, lo que conduce a una división del trabajo entre los mismos. Por lo tanto, si están involucrados distintos niveles, la coordinación intergubernamental a favor de la integralidad se constituye en un factor fundamental en la viabilidad y buen desempeño de las políticas públicas en la atención de problemas sociales de carácter multidimensional. Esta coordinación puede constituirse en una cuestión crítica en aquellos países con organización federal, al estar involucrados generalmente tres niveles de gobierno (nación, provincias o estados y municipios) que cuentan con autoridades políticas elegidas en forma legítima.

Al respecto, Jordana (2001) realiza una clasificación de posibles diseños institucionales que derivan de las relaciones intergubernamentales entre distintos niveles de gobierno. Uno de ellos es el monopolio institucional, en el cual el gobierno nacional posee exclusividad en el manejo de ciertas áreas; otro diseño es el monopolio institucional distribuido, que refiere a ciertas responsabilidades transferidas completamente a los gobiernos subnacionales mediante procesos de descentralización; y por último, el pluralismo institucional, en el cual las responsabilidades sobre determinadas tareas son

competencia de un órgano, ante la existencia de proyectos que involucran a la ciudad como un todo, en situaciones de descentralización de la ejecución de políticas sociales, y cuando se produce la centralización de la formulación o coordinación de las políticas sociales.

compartidas por distintos niveles de gobierno, produciéndose una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados y unas relaciones intergubernamentales más intensas. Estas tres modalidades generalmente se encuentran mezcladas, con mayor o menor presencia de una u otra.

En resumen, enfrentar los desafíos de la intersectorialidad y de las relaciones intergubernamentales implica superar los marcados límites que tiene el Estado para afrontar sectorialmente e intergubernamentalmente problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes, haciéndose imprescindible la coordinación e integralidad de las políticas públicas para la articulación e integración de aportes especializados en el abordaje de una realidad multidimensional.

El desarrollo precedente sobre las políticas públicas y su ciclo y la importancia de su coordinación e integralidad constituyen el sustento o base para el análisis que realizamos en la sección siguiente sobre la emigración y las políticas para los nacionales en el exterior como un ejemplo paradigmático de una política pública específica.

2.3. La emigración y las políticas para los nacionales en el exterior.

La *emigración*, según el Glosario sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (2006), es el acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. Este aspecto de la libertad de circulación se aplica a todos los individuos sin distinción y sólo en determinadas circunstancias los Estados pueden imponer restricciones a este derecho, las que generalmente se sustentan en mandatos judiciales.

El *proceso migratorio* es un fenómeno multidimensional y complejo que posee a la emigración como uno de sus componentes o subprocesos. Este proceso, según Blanco (2000), está compuesto por *tres subprocesos analíticamente diferenciables* (la emigración, la inmigración y el retorno) e involucra a diferentes sujetos (la sociedad de origen o emisora, la sociedad de destino o

receptora y los propios migrantes). El proceso migratorio comienza con la emigración o abandono del lugar de origen por un período de tiempo prolongado o indefinido, en el cual el sujeto migrante es considerado como emigrante; continúa con la inmigración o asentamiento de la población en la comunidad de destino, donde el mismo sujeto que había abandonado su lugar de origen ahora adopta la figura del inmigrante; y, si la migración no es definitiva, el proceso migratorio sigue con el retorno del antiguo emigrante a su lugar de origen, adoptando la figura de retornado, o puede comenzar un nuevo movimiento hacia un segundo destino. Este proceso puede repetirse indefinidamente y cada uno de los sujetos implicados en sus etapas tiene distintos intereses y necesidades que generan a su vez diferentes problemáticas.

Asimismo, siguiendo con esta autora, existen cuatro *dimensiones o implicaciones de las migraciones* en función de los sujetos involucrados: emisor, receptor y migrantes. A pesar de tratarse de categorías esquemáticas y acotadas, a los fines de nuestra investigación tomaremos en consideración únicamente las cuatro implicancias de las migraciones para uno de estos sujetos: la sociedad emisora. La primera dimensión de las migraciones es la demográfica, cuyas implicaciones en la comunidad emisora son el alivio de la presión demográfica, el envejecimiento de la población -ya que por lo general quienes emigran son jóvenes- y la despoblación de ciertas zonas. La segunda dimensión, la económica, repercute en la sociedad emisora positivamente por medio de la reducción de la pobreza y/o desempleo, el equilibrio de la balanza de pagos gracias a las remesas de divisas que los emigrantes envían a sus familias, y el incremento del potencial humano innovador si los emigrantes retornan; y negativamente cuando emigran personas calificadas o intelectuales, por lo cual la sociedad emisora pierde importantes recursos humanos y la inversión realizada en su formación. La tercera dimensión de las migraciones es la social, cuya implicación en el sujeto emisor es la alteración del proceso natural del cambio social asociado a factores internos, al reducirse el volumen de las generaciones que pueden liderar esos cambios sociales internos. Y por último, la cuarta dimensión es la identitaria y cultural que

repercute en la comunidad emisora por medio de la ruptura de la transmisión cultural generacional, el inmovilismo social, la vulnerabilidad a las influencias culturales externas, y la pérdida de la tradición.

Estas implicaciones o dimensiones de las migraciones para las sociedades emisoras son atendidas por sus Estados por medio de las *políticas públicas para los nacionales en el exterior*, cuyo propósito es la recuperación de sus emigrantes. Estas políticas, según Mármora (2002), están orientadas a recuperar población emigrada, ya sea a través de su retorno físico o de su posible aporte a la sociedad de origen desde el exterior. Su fundamento básico es el de la valorización del emigrante como recurso humano necesario para el país de origen, recuperándolo a través de alguna modalidad.

Para este autor, estas políticas se llevan a cabo a por medio de *programas de vinculación con la población emigrada* y de programas de retorno. Los primeros tienen como propósito efectivizar los vínculos entre los nacionales que viven fuera del país de origen y la sociedad de dicho país, por medio de redes que permitan utilizar las potencialidades económicas, científicas o políticas de los emigrados. Estos programas poseen dos aspectos básicos: los motivacionales, que incentivan las conductas de los emigrados para que adopten decisiones que beneficien a su país de origen; y los operacionales, que suministran los canales para que esas decisiones brinden beneficios al país. Los aspectos motivacionales pueden ser aquellos que hacen referencia a la participación electoral de los emigrados en sus países de origen, a la política de nacionalidad, la comunicación e información sobre el país de origen, y la política educacional dirigida a los emigrados. Los aspectos operacionales de estos programas pueden ser la cooperación científica, técnica y tecnológica, la cooperación empresarial, la cooperación humanitaria, y los flujos económicos privados.

Un documento preliminar presentado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el marco de la XII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2012) señala que los programas de vinculación con nacionales en el exterior pueden partir de *cuatro perspectivas*. La *primera* de ellas se focaliza

en el costo-beneficio de las migraciones, especialmente por medio del envío de remesas. Dentro de esta perspectiva, un enfoque considera a los programas de vinculación como agentes para el desarrollo de los países de origen de los migrantes⁶; otro enfoque sostiene que los migrantes y sus remesas no pueden ser considerados como un recurso nacional estratégico administrado por los gobiernos de sus países de origen para promover el desarrollo. Además, este último enfoque plantea que si un país basa su estrategia de crecimiento económico en la exportación de su mano de obra y en la captación de remesas, se generan ciertas consecuencias negativas como fragmentación familiar, merma de población, abandono de actividades productivas en las regiones de alta emigración y pérdida de recursos invertidos en educación o de habilidades socialmente útiles cuando se trata de emigrantes altamente calificados.

La *segunda perspectiva*, denominada de “respuesta obligada”, establece que los programas de vinculación son una respuesta de los gobiernos de los países de alta emigración frente al surgimiento de sus emigrantes como actores internacionales, quienes muchas veces cuestionan el orden establecido en sus países de origen y financian partidos políticos y movimientos que reproducen esquemas de participación aprendidos en el extranjero. Un ejemplo de esta situación se desarrolló en los regímenes militares de América del Sur, en los cuales los exiliados desplegaban un activo papel por la vuelta de la democracia en sus países.

La *tercera perspectiva* se focaliza en la toma de conciencia de los países de la necesidad de atención de sus nacionales en el exterior en cuanto a la ampliación de sus derechos ciudadanos. Surge el concepto de “ciudadanía ampliada”, el cual reconoce los derechos ciudadanos de los emigrados fundamentalmente a través del voto en sus países de origen y de la representación en sus parlamentos nacionales.

La *cuarta perspectiva* se centraliza en la asistencia y protección de los nacionales en el exterior, por medio del reconocimiento de los deberes de los

⁶ Desarrollo es definido en su amplio significado humano, social y económico e implica crecimiento, adelanto, empoderamiento y progreso.

Estados para con todos aquellos nacionales que vivan o no en sus países de origen. Esta perspectiva es que actualmente han adoptado los países de nuestra región.

Pasando a los *programas de retorno de la población emigrada*, siguiendo con Mármora (2002), tienen como objetivo el retorno físico y la reinserción posterior de los emigrados en el lugar de origen, abarcando tanto el retorno de migrantes voluntarios como aquellos que tuvieron que desplazarse por causas forzosas. Las situaciones de retorno en las que se observan estos programas pueden ser las siguientes:

- ✓ El retorno espontáneo o voluntario de migrantes laborales o económicos, quienes luego de su asentamiento temporal o permanente en el país de destino deciden regresar a su país de origen. En estos casos se pueden distinguir programas como respuesta a procesos de retorno masivo o programas que intencionalmente promueven el retorno individual del migrante⁷.
- ✓ El retorno producto de migraciones forzosas, que incluye a migrantes que dejaron su país por un motivo forzoso -como pueden ser los regímenes militares o guerras en su país de origen- o regresaron a su país de origen obligadamente –aquellos casos de inmigrantes ilegales que son repatriados a su país de origen por parte del país receptor-.
- ✓ El retorno de recursos humanos calificados, con lo cual se busca contrarrestar lo que se comúnmente se conoce como “fuga de cerebros”.

Asimismo, el autor sostiene que los programas de retorno generalmente poseen tres etapas: la previsión del retorno, la asistencia de emergencia y la inserción sociolaboral. Estas etapas se presentan cronológicamente separadas.

Sintetizando, las políticas para los nacionales en el exterior intentan dejar atrás la concepción de las políticas públicas diseñadas bajo el esquema del Estado-

⁷ Mármora (2002) detalla diferentes mecanismos que estos programas llevan a cabo para el retorno espontáneo de los migrantes, entre los cuales resaltamos la asistencia a los retornados por medio de facilidades de servicio de empleo y capacitación laboral; el otorgamiento de créditos; la exención de impuestos para importación de maquinarias; el apoyo para la reinserción laboral y para la formación de pequeñas empresas; entre otros.

nación tradicional, a fin de abrir canales institucionales de vinculación, participación y posible retorno de un segmento de la población que si bien reside fuera de sus países de origen, se sigue sintiendo parte de esa nación. Ante el surgimiento estos nuevos actores internacionales, los gobiernos de los países de emigración tienen que rediseñar su discurso y transformar sus estructuras gubernamentales, con la finalidad de responder a la movilización de comunidades transnacionales con capacidad de acción en ambos lados de las fronteras.

3. CONCLUSIONES.

Los Estados que a lo largo de su historia tienen una preponderancia de los flujos inmigratorios sobre los emigratorios desarrollan políticas públicas débiles para sus nacionales en el exterior, como ha ocurrido en el caso de la República Argentina. Generalmente, se trata de políticas públicas focalizadas en necesidades puntuales de esa población y no de políticas integrales que atiendan todas sus demandas desde una perspectiva completa o amplia. De esta manera, el contexto histórico relacionado con las corrientes o flujos migratorios influye sobre las políticas públicas destinadas a los nacionales en el exterior y, consecuentemente, sobre las estructuras administrativas y las capacidades desarrolladas al interior de los Estados vinculadas con dichas políticas.

Asimismo, la definición del problema que realiza el Estado argentino –en este caso la emigración de sus nacionales-, interviene en las políticas públicas que implementa para resolver esa problemática, tomando en consideración que toda política pública supone una cierta interpretación del problema a resolver y un diagnóstico del mismo. Por lo tanto, cuando el Estado argentino elige una definición del problema y no otra, opta también por ciertas consecuencias y determinados beneficiarios y perjudicados.

Las asociaciones de emigrantes argentinos también juegan un rol clave en la definición del problema de la emigración que realiza el Estado argentino. A

pesar de que trataron de expresar sus demandas y necesidades por medio de distintas herramientas, no han logrado convertirse en verdaderos grupos de presión para la inclusión de la problemática de la necesidad de una política integral para los nacionales en el exterior en la agenda del Estado argentino. Esta situación contrasta con el rol activo y exitoso que lograron las asociaciones de emigrantes en Ecuador y Colombia, permitiendo que sus Estados atiendan efectivamente sus demandas.

Por último, es importante señalar el rol preponderante de las remesas –dinero enviado por los nacionales en el exterior a sus países de origen- para las economías de Ecuador y Colombia, constituyéndose en un porcentaje significativo de su PBI, a diferencia de lo que ocurre en Argentina. En tal sentido, aun cuando estos flujos de dinero no tendrían que considerarse como indicadores de desarrollo de Ecuador y Colombia, lo cierto es que la estabilidad de estos países depende en buena medida de su continuidad y de políticas públicas que busquen fortalecer el impacto virtuoso que las relaciones con sus emigrantes pueden llegar a tener en el desarrollo de los mismos.

4. BIBLIOGRAFIA.

Acuña, C. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires.

Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.

Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.

Fassio, A., Pascual, L., y Suárez, F. (2004). *Introducción a la Metodología de la Investigación Aplicada al Saber Administrativo y al Análisis Organizacional*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Jordana, Jacint (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de Trabajo I-22UE. Washington DC: INDES.

Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales* (1ª Ed.). Buenos Aires: Paidós.

Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar Velarde: *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID.

Novick, S. (2012). *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires: Catálogos.

Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra: Autor.

Organización Internacional para las Migraciones (2008). *Perfil migratorio de Argentina*. Buenos Aires: Autor.

Organización Internacional para las Migraciones (2012). *Los programas de atención y vinculación de los países sudamericanos con sus nacionales en el exterior*. Documento preliminar presentado en el marco de la XII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Santiago de Chile, Chile.

Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales. Resistencia, Chaco. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/EI%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>

Oszlak, O. (2013). *Transporte y políticas públicas: dimensiones temporales de la gestión pública*. Conferencia dictada en el Primer Seminario Interno de Capacitación de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de la Auditoría General de la Nación, publicada posteriormente en “Transporte: Desafíos de una Política Pública Compleja”. Buenos Aires. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Presentacionagn.pdf>

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1981). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (ed.): *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: INDES.

Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires.

Repetto, F. y Fernández, J. P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Tamayo Sáez, M., (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comp.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.