



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

Economía, Derecho y Empresa ante una nueva era: digitalización, IA y competitividad en un entorno global

Coord.
Ricardo Diego Pérez Calle

Dykinson, S.L.

ECONOMÍA, DERECHO Y EMPRESA ANTE UNA NUEVA ERA:
DIGITALIZACIÓN, IA Y COMPETITIVIDAD EN UN ENTORNO GLOBAL



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

ECONOMÍA, DERECHO Y EMPRESA ANTE
UNA NUEVA ERA: DIGITALIZACIÓN, IA Y
COMPETITIVIDAD EN UN ENTORNO GLOBAL

Coord.

RICARDO DIEGO PÉREZ CALLE

Dykinson, S.L.

2024



Esta obra se distribuye bajo licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

La Editorial Dykinson autoriza a incluir esta obra en repositorios institucionales de acceso abierto para facilitar su difusión. Al tratarse de una obra colectiva, cada autor únicamente podrá incluir el o los capítulos de su autoría.

ECONOMÍA, DERECHO Y EMPRESA ANTE UNA NUEVA ERA: DIGITALIZACIÓN, IA Y COMPETITIVIDAD
EN UN ENTORNO GLOBAL

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: los autores

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid - 2024

N.º 185 de la colección Conocimiento Contemporáneo

1ª edición, 2024

ISBN: 978-84-1170-935-4

NOTA EDITORIAL: Los puntos de vista, opiniones y contenidos expresados en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores. Dichas posturas y contenidos no reflejan necesariamente los puntos de vista de Dykinson S.L, ni de los editores o coordinadores de la obra. Los autores asumen la responsabilidad total y absoluta de garantizar que todo el contenido que aportan a la obra es original, no ha sido plagiado y no infringe los derechos de autor de terceros. Es responsabilidad de los autores obtener los permisos adecuados para incluir material previamente publicado en otro lugar. Dykinson S.L no asume ninguna responsabilidad por posibles infracciones a los derechos de autor, actos de plagio u otras formas de responsabilidad relacionadas con los contenidos de la obra. En caso de disputas legales que surjan debido a dichas infracciones, los autores serán los únicos responsables.

DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES: DESAFÍOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO

DANIELA DEL PILAR ZAVANDO CERDA

Universidad de Deusto

KARL MÜLLER GUZMÁN

ANA MARÍA ARAYA CORTÉS

OMAR QUEVEDO PÉREZ

Universidad Viña del Mar

1. INTRODUCCIÓN

Los ciudadanos del siglo XXI demandan gobiernos que atiendan los retos de gobernanza de una sociedad crecientemente exigente no sólo de forma eficiente y transparente, sino también participativa. La discusión o argumentación por el reconocimiento de los derechos adquiere relevancia cuando existen grupos, dentro de la sociedad que quedan fuera de las decisiones, en posición de desventaja.

En este caso en particular, este grupo en situación de vulnerabilidad corresponde a las y los trabajadores migrantes -y sus familias- presentes en Chile. La tensión que provoca el fenómeno de la migración, tanto en el ámbito institucional como en la ciudadanía, representa una serie de desafíos para los Estados. En palabras de Girao (2023)

“Todo eso en nombre de la supuesta protección de la seguridad nacional, de la economía, de los empleos de los nacionales o incluso el absurdo argumento de la protección de la cultura local”.

A nivel social esto se traduce en expresiones de resistencia y hostilidad hacia su recepción, inclusión. Es por esta razón que la gobernanza requiere de una articulación entre distintos tipos de actores y agentes involucrados, que acuerden una serie de perspectivas que consoliden un

trabajo conjunto. La implementación y el enfoque de un gobierno abierto permite atender problemas complejos, tal como lo son en este caso los desafíos asociados a la migración, y el pleno respeto a sus derechos fundamentales.

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO

En paradigma de gobierno abierto es un modelo de gobernanza que mantiene en su centro de acción a las personas, es decir, la ciudadanía. Ello con el propósito de fortalecer la confianza entre el Estado y la sociedad. En su noción el enfoque de gobierno abierto como forma de administración pública, alude a la necesidad de los gobiernos y de la función estatal en general, de conectarse de manera más fluida con la sociedad civil y modernizar el hacer del Estado, en el marco de una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas, el fortalecimiento de los sistemas democráticos y la promoción del buen gobierno (Conejero-Paz, 2013).

En conformidad a la OCDE (2003) “informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas”.

Más tarde, se extiende esta visión y se plantea que este paradigma refiere a “la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE, 2005; Conejero-Paz, 2013, p. 6)

Plantear un esquema de gobierno abierto implica abordar una serie de principios que articulan este enfoque y que se manifiestan en:

Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público; b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas; y c) Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público. (Ramírez-Alujas, 2012, p.15).

La transparencia, la rendición de cuentas y la integridad; la participación y la colaboración son los pilares que cimentan esta forma de administración abierta, cuya estrategia se basa en aumentar los niveles de involucramiento y participación ciudadana, sobre todo en el diseño e implementación de servicios y de políticas públicas. Su capacidad de generar espacios para la colaboración y la innovación, produciría un valor mediante la asociación entre diversos actores como lo es el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

El rol de internet, las tecnologías y la cultura digital son claves en la actual combinación de elementos que renuevan la idea de gobierno abierto. El entorno digital constituye la infraestructura de base que facilita y posibilita un acceso fluido a la información y gestión del conocimiento. Asimismo, por los valores subyacentes en los patrones de interacción que promueve la cultura digital: prácticas abiertas, transparentes, participativas y colaborativas (Tapscott y Williams, 2011). (Ramírez-Alujas, 2012, p.15)

El año 2011 fue fundado el Open Government Partnership (OGP) o Asociación de Gobierno Abierto, con la clara intención de formar una red internacional capaz de crear una mayor colaboración e intercambio entre los gobiernos, la sociedad civil y los ciudadanos (OGP, 2023) Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, compromisos y acuerdos pactados, esta forma no se encuentra del todo implementada en el funcionamiento actual de las organizaciones públicas, especialmente en materias de gestión vinculadas con la migración, lo cual podría transformarse en una oportunidad.

1.2. CONTEXTO MIGRATORIO EN CHILE Y ESPECÍFICAMENTE EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO

El último informe estadístico metodológico realizado en conjunto por el INE y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG) estimó que al 31 de diciembre del año 2022 el número de personas extranjeras residentes en Chile era de 1.625.074 individuos mientras que, el último censo de población y vivienda realizado en abril del año 2017 reveló una cifra total de 746.465 habitantes extranjeros; este hecho da cuenta del crecimiento expansivo que ha tenido esta población durante los

últimos años. No obstante, esto no se trata de un acontecimiento exclusivamente reciente, puesto que la migración como fenómeno forma parte de la historia de la humanidad.

Entre las nacionalidades con más alto número de residentes en el país, se logran identificar seis importantes colectivos, el primero de ellos está constituido por un 32,8% de personas de origen venezolano, el segundo lo forman con un 15,4% hombres y mujeres procedentes desde Perú, el tercero corresponde a la comunidad colombiana con un 11,7%, el cuarto contempla a aquellos habitantes provenientes desde Haití, alcanzando un 11,4%, el quinto lo completa con un 9,1% el conjunto de ciudadanos de origen boliviano, y finalmente el sexto con un 4,9% de personas provenientes desde Argentina, los que en su conjunto representan el 85% de la estimación total de la población extranjera presente en Chile (INE-SERMIG, 2023).

De los últimos resultados obtenidos acerca de la población migrante presente en territorio nacional, se puede observar que, existe leve inclinación hacia la masculinidad, en total se logra contabilizar la cantidad de 826.071 hombres, lo que en proporción representan al 51% de la población global. En tanto, el número de mujeres asciende a 799.003 personas extranjeras que equivale al 49% de la dimensión total. Lo cual, en términos de asociación supone una relación de masculinidad de 100,3 hombres de origen extranjero por cada cien mujeres de la misma población.

Dentro del plano general, en el año 2022 la distribución por edades de la población extranjera en el país se mantuvo un tanto similar a lo observado en etapas anteriores, donde la proporción más alta se encuentra centrada dentro del grupo que pertenece a lo que se denomina como personas económicamente activas, es decir que tienen participación dentro del mercado laboral, debido a que se encuentran entre los 15 a 64 años de edad. En su distribución la mayor concentración se observa en el tramo etario entre los 25 a 39 años de edad, predominando aquellos hombres y mujeres en el intervalo quinquenal de 30 a 34 años.

El espacio donde se asientan los trabajadores migrantes mantiene una repercusión en el territorio. De las cifras obtenidas en el último reporte

sobre zonas de residencia o establecimiento de la población extranjera en Chile, se puede observar que se mantiene la tendencia histórica en que, el mayor número de habitantes de origen internacional en el país se concentran en la región Metropolitana. Es así como en esta área residen 938.904 personas, lo que equivale al 58% de la población total presente en el país, siendo la comuna de Santiago la que mantiene la mayor densidad albergando al 14% de su conjunto.

Investigaciones recientes detallan que, en materia laboral, entre los años 2009 a 2017 la población activa de la zona metropolitana de Santiago de Chile aumentó en 440 mil trabajadores, donde solo el 30% del número total fue generada por mano de obra local, dejando entrever que el 70% de este crecimiento es producto del ingreso y concentración de migrantes residentes en el lugar, situación que traduce esta inclusión en un aporte tanto para la economía local y como nacional. (Martínez, J. y Cano-Chistiny, 2022)

Si bien es en la región Metropolitana donde habita la mayor proporción de extranjeros, por lo tanto, su aporte a la dinámica laboral es más notoria, la segunda región con una alta tasa de población migrante es la zona de Antofagasta con un 7% del conglomerado total, lo que en cifras significa 109.439 personas, siendo la capital regional Antofagasta la que alberga el mayor número de habitantes.

En términos laborales, en el año 2017 la macrozona norte comprendida entre las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, concentró el 15,1% de la fuerza de trabajo migrante, con la excepción que la tasa de participación femenina en esta área es relevante, pues, representa el 18,7% sobre el total. En tanto, Antofagasta es la región que presenta el mayor número de mujeres con un índice de masculinidad de 89,4 hombres por cada 100 mujeres, seguida de la región de Arica y Parinacota con 91,4 hombres por cada 100 mujeres (INE-SERMIG, 2023).

La tercera región con mayor número de población migrante es la región de Valparaíso, la que alcanza un total de 6,1% con 99.456 residentes extranjeros, no obstante, a pesar de su importancia la contribución que

aquí realiza esta fuerza laboral se reduce, sucediendo lo mismo en el resto de las regiones del país.

Con respecto a la medición del año 2021, la estimación total actual de personas extranjeras residentes en la región de Valparaíso representó un aumento de 1.163 personas, lo cual en dimensión implica un alza de 1,2%. Cálculo que está compuesto por 52.750 hombres y 46.706 mujeres, donde el 59% del conjunto en general tiene entre 25 a 44 años de edad (INE-SERMIG, 2023) manteniendo la misma tendencia observada al año anterior.

Con respecto a su índice de masculinidad se puede señalar que, en esta región por cada 100 mujeres existe una proporción de 112,9 hombres, relación que se mantiene estable si se revisa este mismo antecedente por tramos etarios, ampliando la diferencia en el grupo de edades entre los 30 a 39 años contabilizando 127,9 hombres por cada 100 mujeres.

De las nacionalidades presentes se puede observar que, el colectivo de personas originarias de Venezuela es el principal grupo de extranjeros en la región, hombres y mujeres que representan el 35,1% del total de la población, cómputo que presenta una disminución de 0,2 puntos porcentuales respecto a la medición del año anterior. Le siguen los ciudadanos provenientes de Haití con un 18% y Argentina con un 9,5% (INE-SERMIG, 2023).

Dadas las características que presenta este grupo en particular se puede decir que, la transición demográfica que surge con el ingreso de personas migrantes al país de destino, no solo contribuye al reemplazo generacional sino que también influye en transferir fuerza de trabajo distinta, aumentando en número la población económicamente activa, la que finalmente al ser empleada genera un impacto positivo en la medición del crecimiento del PIB nacional. Pero no solo lo anterior, sino que también este hecho coadyuva a cubrir aquellos puestos de empleo que se encuentran en déficit, debido a que la población nacional no se encuentra disponible para realizar, a causa del cambio, la especialización y el mismo dinamismo experimentado por la sociedad.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Identificar las vías institucionales, tanto nacionales como regionales, que permitan generar una efectiva coparticipación y codecisión con las y los trabajadores migrantes y sus familias, a fin de impulsar su integración social, logrando el respeto y las garantías de sus derechos humanos.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir las vías institucionales que contribuyan a generar una efectiva coparticipación y codecisión con las y los trabajadores migrantes y el gobierno abierto.
- Describir cómo contribuyen las y los trabajadores migrantes al empleo y desarrollo económico del país.
- Investigar la realidad internacional en materia de gobierno abierto y migración.

3. METODOLOGÍA

En el presente trabajo se ha utilizado la técnica proveniente del método del análisis documental y de la información, esto con el fin de abordar las bases de una propuesta teórica, capaz de sustentar los rasgos innovadores, necesarios en un área específica como lo son los procesos migratorios, y la respuesta que ofrecen de los Estados como atención frente a su complejidad.

Cuya finalidad se centra en comprender una posible relación entre el fenómeno de la migración, el enfoque de gobierno abierto como vía institucional y su impacto en la inclusión de este grupo de personas para el desarrollo regional.

Desde el ámbito jurídico se realizó una revisión de la normativa internacional y del ordenamiento jurídico interno chileno con el fin de comprender las bases conceptuales y jurídicas que sostienen la materia.

En específico, se revisaron las normas internacionales tales como: a) la Convención sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares; b) la Convención Americana de Derechos Humanos; c) Convención de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; d) el Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular; e) los Convenios N°. 97 y 143 de la OIT.

Dicha normativa fue analizada en contraste con la normativa interna del país de Chile, referente a la nueva Ley N°. 21.325, de Migraciones y también se tuvo a la vista la jurisprudencia atinente a la materia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En relación con los análisis en el campo de los estudios migratorios se puede entender que:

Un proyecto de esta naturaleza requiere una profunda reflexión teórica sobre la temática migratoria, además de la conformación de una estructura metódica lo suficientemente completa y compacta que permita no sólo abarcar la temáticas en sus múltiples dimensiones y categorías, sino que encuentre soluciones científicas apropiadas a dicha problemática, cuyo fin último sea apoyar a los respectivos Estados con la finalidad de fortalecer y/o reorientar las correspondientes políticas migratorias, por una parte, y por supuesto ayudar a las personas y grupos de personas migrantes en los procesos de integración y construcción de la ciudadanía nacional e internacional. (Mora, 2013, p. 18)

Dada la complejidad que caracteriza a esta materia, el planteamiento de esta investigación no se restringe solo al uso de esta técnica en particular, pues, con base en este análisis se proyecta ampliar la visión y realizar un ejercicio de comprobación, de manera interdisciplinaria.

4. RESULTADOS

4.1. ANTECEDENTES GENERALES

El desarrollo de la noción de gobierno abierto presenta actualmente claridad o consenso en aspectos tales como su contenido, sus principios, así como su finalidad. Al mismo tiempo, existe acuerdo que esta noción puede contribuir a actualizar, remodelar y fortalecer la función gubernamental a fin de poder enfrentar los desafíos de una sociedad se torna

más compleja (Ramírez-Alujas, 2011, p. 104; Ramírez-Alujas, 2012, p. 15). Complejidad que ni aún con los avances de la ciencia y la tecnología se han podido enfrentar de manera eficiente y eficaz (Estefan y Ruiz, 2015).

Dicha complejidad se manifiesta en uno de los desafíos que enfrentan los Estados y que corresponde a los flujos migratorios constantes y muchas veces masivos. Tal situación ha llevado, en algunos momentos, a que se desborde o supere la capacidad de los servicios y órganos del Estado de acogida para satisfacer las necesidades de los migrantes y de los nacionales. Situación que tensiona a la sociedad, contribuyendo a generar sentimientos de xenofobia en la población local o nacional.

Al mismo tiempo, la propia población migrante presenta características que la tornan un objeto complejo de estudio, lo que se traduce en que son diversas las dimensiones, o ámbitos a partir de los cuales se debe tratar de comprender esta realidad de las migraciones. Dimensiones, tales como, económicas, políticas, históricas, medioambientales, personales y familiares. (Mora, 2013).

Teniendo en cuenta la complejidad antes mencionada de la sociedad y en particular de la migración, resulta necesario fortalecer y actualizar tanto el ordenamiento jurídico como la institucionalidad del Estado a fin de contar con una gobernanza que pueda enfrentar los desafíos propios de la sociedad actual.

Centrándose en el desafío de las migraciones, diversas son las medidas que se han adoptado por los Estados a fin de incorporar los elementos de un gobierno abierto en sus administraciones. En el ámbito internacional se han adoptado tratados que contienen elementos propios de un gobierno abierto, así como directrices o recomendaciones que, si bien no son vinculantes, contienen lo que suele denominarse estándares internacionales, cuya relevancia queda de relieve si se tiene presente que en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos se entiende que dichos estándares consisten en un:

Conjunto de decisiones judiciales, informes temáticos y de país, y otras recomendaciones adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El término “estándares jurídicos” asimismo se refiere a los tratados regionales de derechos humanos que gobiernan el sistema interamericano, como la Convención Americana de Derecho Humanos y la Convención de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. El concepto igualmente se refiere a las sentencias y opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, p. 13)

Dentro de estos últimos, se pueden destacar algunos que dicen directamente relación con el gobierno abierto, como las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y otros que contienen elementos de un gobierno abierto, como el Pacto Mundial para una migración segura ordenada y regular (2018) y la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En materia de tratados, resulta relevante la convención de Naciones Unidas sobre los trabajadores migratorios y sus familias, y los Convenios N.º. 97 y N.º. 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Se mencionan dichos textos internacionales, puesto que representan un esfuerzo por contribuir a una mejor gobernanza y por ende recogen criterios o recomendaciones propias del gobierno abierto en materia de migraciones. Esto se aprecia en algunas de las normas que regulan los derechos de los migrantes y los deberes correlativos de Estado como se indicará a continuación.

4.2. CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

Algunas de sus disposiciones guardan estrecha relación con criterios o directrices propias de gobierno abierto. Así, por una parte, se consagra el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares, a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen (art. 41) y por otra parte se regula que los Estados, considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permita tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades,

aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares (art. 42).

Al mismo tiempo, en el Convenio se acordó que los Estados de empleo facilitarán la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y administración de las comunidades locales.

Interesante resulta para el desarrollo del gobierno abierto la regulación contenida en el art. 65 de la Convención ya que dispone como obligación para los Estado parte el mantener servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares, particularmente para la formulación y ejecución de políticas relativas a estos migrantes. Si relacionamos este artículo con lo dispuesto en el art. 42, párrafo 2 ya citado del Convenio, sin duda que esta clase de migrantes debe ser consultada o considerada para participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas en materia de migraciones y que diga relación con las decisiones relacionadas con la vida y administración en las comunidades locales, lo que es algo propio de un gobierno abierto.

Una manifestación precisa y acotada como también práctica que da cuenta que en la Convención se recogen criterios de gobierno abierto, es la obligación que asumen los Estado parte de mantener servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores migratorios y sus familiares. Dichos servicios, además de formular y ejecutar las políticas en materia de migración, la cual deben contar con la participación y consulta de los trabajadores migrantes, deberán suministrar a dichos trabajadores información y asistencia, lo cual sin duda contribuye al desarrollo de los logros o beneficios propios del gobierno abierto.

4.3. CONVENIOS 97 Y 143 DE LA OIT

En estos Convenios los Estados también han acordado algunas regulaciones que se sustenta en los criterios propios de gobierno abierto. Por ejemplo, de conformidad con el art.2 del Convenio 97 (OIT, 1949), los

Estados parte se comprometen a mantener servicios gratuitos de información y ayuda.

Por su parte el art.7 del Convenio 143 (OIT, 1975) dispone que las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores deberán ser consultadas acerca de la legislación y de las demás medidas a fin de evitar o suprimir los abusos que puedan afectar a los trabajadores migrantes, como el trabajo ilegal, debiendo reconocérseles la posibilidad de tomar iniciativas a este respecto. Vale decir, las normas citadas contemplan tanto la coparticipación, al contemplar la consulta, como la co-decisión al consagrar la posibilidad de facultar a las organizaciones mencionadas el adoptar iniciativas para evitar abusos en contra de los trabajadores migrantes.

A su vez en el artículo 10 de este Convenio se establece que los Estados parte tienen el deber de formular y aplicar una política nacional que propenda a la igualdad de derechos y oportunidades entre los trabajadores migrantes y nacionales. La manifestación del criterio de gobierno abierto, en particular la coparticipación, se aprecia en este Convenio 143, en la medida que los Estados se obligan a obtener la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados para promover la aceptación y observancia de la política nacional antes mencionada.

4.4. PACTO MUNDIAL

En el Pacto Mundial si bien no se habla de gobierno abierto, lo cierto es que contiene diversas normas que constituyen una orientación para la consecución de un gobierno abierto en materia de migraciones.

Uno de los primeros objetivos que se consagran en el Pacto Mundial dice relación con el compromiso de los Estados de contar con una base empírica sobre los flujos migratorias en el mundo, con el propósito de que a partir de dicha información se puedan elaborar políticas públicas coherentes (ONU, 2018, p.8) y, por cierto, efectivas y eficientes.

Sin duda que este primer objetivo del Pacto contribuye al logro de un gobierno abierto y por ende a un buen gobierno, desde el momento que el gobierno abierto tiene como uno de sus pilares la transparencia, la

cual, en cuanto compromiso de los Estados, se traduce por una parte en garantizar el acceso a la información que tenga el Estado, así como poner a disposición de los particulares y de la ciudadanía en general de la información de que disponga el Estado. La relación con el Gobierno abierto es manifiesta desde el momento en que exista una efectiva cooperación e intercambio de información entre los órganos del Estado y los ciudadanos. (Ramírez - Alujas, 2012)

Se podrá aprovechar no solo la información disponible muchas veces solo por el Estado, sino también las diversas potencialidades existentes en la sociedad a fin de resolver y enfrentar los desafíos de la actual sociedad, cuya complejidad torna casi imposible que el Estado lo haga por sí mismo. En materia de migraciones se puede apreciar, al menos normativamente, el efecto esperado de la aplicación de este criterio de gobierno abierto, a saber, que los Estados al acodar en el Pacto Mundial invertir en el desarrollo del capital humano, contribuirán a mejorar las condiciones de vida de las personas bajo su jurisdicción y de esta manera contribuir a eliminar los factores que contribuyen a abandonar un país.

Esto último también se recoge en el Preámbulo del Pacto Mundial, en su párrafo 15, desde el momento que los Estados signatarios se comprometen a impulsar una gobernanza migratoria basada en la cooperación entre los diversos actores involucrados en ella, tanto estatales como particulares y los propios migrantes. Lo anterior corresponde a uno de los principios rectores del Pacto, denominado enfoque pansocial, el cual se encuentra en estrecha relación con otro principio rector, el enfoque pangubernamental, conforme al cual la migración al ser una realidad pluridimensional, compleja, debe ser tratada por todos los órganos del Estado y por el orden jurídico en su conjunto

Otro aspecto regulado en el objetivo 16 del Pacto Mundial y que también claramente está orientado en la misma línea o criterios de gobierno abierto, dice relación con el compromiso que adquieren los Estados de empoderar a los migrantes y las sociedades de acogida para lograr la plena inclusión y cohesión social. Sin duda que este tipo de normas contribuyen al logro de uno de los resultados esperados, o beneficios, en el ámbito del gobierno abierto es el de generar una mayor confianza entre Estado y ciudadanía (Carta Iberoamericana de Gobierno abierto p.8)

4.5. ANTECEDENTES SOBRE GOBIERNO ABIERTO Y MIGRACIÓN EN CHILE.

Desde el punto de vista normativo y de políticas públicas, en el caso de Chile, se puede constatar un cierto grado de cumplimiento de las directrices de Gobierno abierto en relación con los desafíos de la migración. Si se observa, por ejemplo, lo declarado en el Quinto Plan de Acción de Gobierno abierto, el cual se vincula con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de ONU, se evidencia que sólo respecto de una temática específica como es el acceso a la justicia, se declara el compromiso de “adoptar los pilares de Gobierno Abierto como sistema de interacción con la ciudadanía y las demás instituciones, persistiendo con la articulación de las diversas acciones que el Poder Judicial ya se encuentra desarrollando, diseñando las actividades a emprender en el futuro conforme a ellos, consolidando así el eje de “Justicia Abierta” en el Estado de Chile.” (Quinto Plan de acción p.46)

Este compromiso declarado por el Estado de Chile se vincula con la migración al declararse en dicho Plan Nacional de Acción que al superar las barreras que dificultan el acceso a la justicia se garantiza de mejor manera el ejercicio de los derechos fundamentales de personas y grupos de personas vulnerables o de riesgo, como son, entre otros, las personas migrantes. (Quinto Plan de Acción p. 48)

Por su parte en la ley de migraciones y extranjería (Ley 21325, 2021) en su artículo 5 se puede detectar una normativa que contribuye directamente al desarrollo de una cultura de gobierno abierto al consagrar la obligación del Estado de proporcionar a las personas migrantes información completa y oportuna sobre el ingreso, permanencia y salida del país. Al mismo tiempo, agrega la norma, que se deben establecer medios de información accesibles, veraces y descentralizados. La importancia de esta norma radica no solo en su contenido, sino que, al formar parte de los principios fundamentales de protección enunciados en el título II de la ley, esta debe aplicarse e interpretarse en su conjunto de conformidad con tal norma contenida en el mencionado artículo 5. Vale decir, se consagra de esta manera, al menos normativamente uno de los criterios esenciales de gobierno abierto, esto es, el reconocer, respetar

y garantizar el derecho de acceso a la información pública. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, p.3)

Otro aspecto relevante del actual régimen de migraciones y extranjería, como se destaca por el Servicio Nacional de Migraciones (<https://serviciomigraciones.cl/participacion-ciudadana/>) radica en que contempla mecanismos de participación ciudadana tales como el Consejo de la Sociedad Civil, el cual está integrado precisamente por 19 organizaciones sociales. De esta manera dicho Consejo, integrado por estas organizaciones sociales que representan los intereses de las personas migrantes especialmente, logra canalizar la participación ciudadana en la discusión y estudio de las materias que son de competencia del Servicio Nacional de Migraciones.

Como complemento directo a lo antes señalado, se debe mencionar la ley 20.500 que regula la participación ciudadana mediante la constitución de asociaciones sin fines de lucro, tales como fundaciones y corporaciones, que son las que precisamente pueden integrar el Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Nacional de Migraciones. Al mismo tiempo, el Servicio ha tratado de mejorar el proceso de información mediante la consulta del estado de trámite de la residencia definitiva y temporal. (Servicio Nacional de Migraciones, noviembre 2023)

Finalmente resulta necesario recordar que en el año 2006 se logra uno de los pasos más relevantes en materia de transparencia del Estado, contribuyendo de esta manera al desarrollo en la conciencia de las personas de una cultura de gobierno abierto. Dicho paso se fundamenta en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otro Vs. Chile, en la cual se establece en su parte resolutive que el Estado de Chile debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado. (Claude Reyes y otros vs Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 174, 19 de septiembre de 2006) Vale decir, entre otras medidas, aprobar la legislación necesaria al respecto. Esta sentencia fue un antecedente relevante para la aprobación de la actual ley sobre acceso a la información pública. Normativa que precisamente ha dotado a las personas de una herramienta

eficiente y eficaz para requerir información que muchas veces solo está en poder de los órganos y servicios del Estado.

5. DISCUSIÓN

En materia de repercusión, desde la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) existe un acuerdo extendido sobre el que las y los trabajadores migrantes y sus familias aportan beneficios importantes para la sociedad de destino. Sin embargo, cuando los altos flujos de personas no están bien gestionadas por parte de los Estados, ocasiona un revés generando un impacto negativo al interior de las comunidades, lo cual incrementa la posición de vulnerabilidad y desventaja que presentan las personas migrantes, quienes a su vez requieren de la protección de los Estados de origen, tránsito y acogida. Inacción que expone a una tensión a la ciudadanía en su conjunto; rigidez que termina por infravalorar la contribución que este grupo humano con alta diversidad cultural realiza al desarrollo regional (OIM, 2018, p. 11).

La ausencia y falta de dirección en esta materia genera una problemática que desde la posición de Girao (2023) hay que controlar, limitar y, si es necesario, prohibir. Puesto que desencadena en una regulación normativa burocrática y criminalizadora que vulnera los derechos humanos y aumenta la vulnerabilidad de las personas migrantes, convirtiéndose en un sistema que impone barreras físicas y jurídicas ante el cruce de fronteras, favoreciendo el exceso de discrecionalidad y el abuso de poder por parte de las autoridades administrativas. Criminalizando y utilizando el sistema penal como herramienta de control migratorio.

Implementar un esquema de gobierno abierto permitiría mejorar el diseño en relación con los programas, servicios y políticas inclusivas, puesto a que desde las propias agendas de modernización se entiende que, el Estado cumple tareas que son esenciales e insustituibles.

La finalidad de la Agenda de Modernización (2022), es diseñar una hoja de ruta en el Estado que promueva a empujar la transformación para construir un nuevo vínculo del Estado con las personas. En virtud, de la generación de valor público para la ciudadanía, mediante iniciativas que buscan acelerar esta transformación y la generación de confianza

La posibilidad de articular acciones entre los diferentes niveles del Estado, capaces de promover alianzas que proyecten nuevos esquemas para mejorar la gobernanza, más aún en materia de migración, implica avanzar hacia un modelo multiescalar que impulse cambios estructurales democráticos, y logre construir sociedades que garanticen los derechos humanos de todos sus habitantes, mejorando las condiciones de vida de manera alineada e integral (Sandoval, Sanhueza & Williner, 2015)

6. CONCLUSIONES

Si bien todo concepto, institución o realidad social genera discusión y puntos de vista contrapuestos para su análisis y comprensión, lo cierto que algún grado de consenso se aprecia en relación con la materia abordada en este trabajo. En particular, existe una aceptación generalizada que los gobiernos deben adaptarse a la sociedad actual, adaptación que en este caso se puede lograr mediante los criterios propios del gobierno abierto descritos.

El otro aspecto incuestionable es la particular complejidad de la sociedad actual, tanto a nivel nacional como internacional. Si bien muchos de los desafíos actuales no difieren mayormente de los que ha experimentado la humanidad en su historia, lo cierto es que algunos de dichos desafíos presentan características que no se presentaron antes, como su masividad y universalidad, lo que se puede apreciar en relación con las migraciones. Estás hoy en día no se acotan solo a algunos Estados, sino que pueden afectar a continentes completos y tener efectos mundiales.

A nivel nacional, no obstante que ello irradie a nivel internacional, el cambio demográfico que generan los flujos migratorios se traduce tanto en un cambio o alteración en los grupos etarios de una determinada población, como también una alteración en la fuerza laboral, tanto en su cantidad como calidad. Ello genera no solo un impacto económico, especialmente en el PIB nacional, sino también una influencia multidimensional, en aspectos tales como la cultura, hábitos y costumbres sociales, en la política y en las necesidades de las personas.

Tal realidad ha generado que muchas veces los Estados no puedan enfrentar estos nuevos desafíos mediante las estructuras tradicionales de

gestión administrativa o de gobierno. Ante esto, las nociones y criterios del gobierno abierto constituyen una herramienta útil y necesaria que debe aplicarse por los Estados.

En ese sentido se han adoptado normativas internacionales como nacionales tendientes a la aplicación de un gobierno abierto, pero no solo en un sentido normativo e institucional, sino también con el propósito de crear y consolidar en las conciencias de los ciudadanos una cultura de gobierno abierto.

En este orden de ideas, considerando la normativa internacional, se pueden apreciar interesantes avances en materia de gobierno abierto, especialmente en lo relativo a las posibilidades concretas de coparticipación y codecisión. Dichos avances son más evidentes en la normativa no vinculante como es el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular. Lo cual contrasta con los acuerdos internacionales vinculantes como los tratados ya mencionados en que la normativa directamente relacionada con el gobierno abierto ciertamente es mucho más limitada.

En el ámbito del derecho nacional, al menos en el caso del Estado chileno, se pueden constatar importantes avances en la materia, pero que sin duda se limitan a desarrollar la coparticipación más que la codecisión. Este último aspecto requiere de una voluntad política que se traduzca en una regulación que reconozca y fortalezca no solo una democracia representativa, sino también una democracia participativa, que es la que finalmente permite la codecisión en un marco de respeto y garantía de los derechos humanos.

7. REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10240.pdf>
- Conejero Paz, E. (2013). Gobierno abierto y democracia participativa. 3c Empresa: investigación y pensamiento crítico, 2(4), 6.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Claude Reyes y otros Vs. Chile. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Estefan, F; Ruiz, J (2015). Participación, Inclusión, Tecnología y Sostenibilidad: cuatro aprendizajes de una década de inversiones, en Govtech en Iberoamérica. Ecosistemas, actores y tecnologías para reinventar el sector público, p 208-226.
<https://www.trustfortheamericas.org/media/projects/attachments/en/Libro-Govtech-Iberoamerica-2021.pdf>
- Girao, F. (2023) Migración y Derechos Humanos.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) & Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). (2023). Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile. Gobierno de Chile
- INE & SERMIG. (2023). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2022: Distribución regional y comunal. Gobierno de Chile
- Ley N°. 21.325 de migración y extranjería (2021) Ministerio del Interior, Chile.
- Martínez, J. y Cano-Chistiny, M. (2022) Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47801-contribuciones-la-migracion-al-desarrollo-sostenible-estudios-paises>
- Modernización del Estado. (2022). Desafíos para un proceso de modernización continuo. <https://modernizacion.gob.cl/>
- Mora, D (2013). Metodología para la investigación de las migraciones. Integra educativa, vol VI, N°1.
<http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v6n1/v6n1a02.pdf>
- OEA. (1969) Convención Americana de Derecho Humanos
- OEA. (1994) Convención de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- OIT. (1975) Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)
- OIT. (1949) Convenio N°. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado).
- ONU. (1990) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- ONU. (2018) Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular.
- Open Government Partnership. (2023). Estrategia de OGP 2023-2028: introducción. <https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/>

- Organización Internacional para las Migraciones. (Ed.). (2018). La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2003). Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE. Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, <https://www.fnmc.es/wp-content/uploads/2016/09/fomentar-el-dialogo-con-la-sociedad.pdf>
- Quinto plan de acción de gobierno abierto (2020-2022). <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2021/05/CHILE-5to-plan-de-accio%CC%81n-mayo2021.pdf>
- Ramírez – Alujas, A (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques, vol IX, N° 15, pp 99-125. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/95>
- Ramírez – Alujas, A (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? Redes sociales y gobernanza, págs. 14-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Sandoval, C., Sanhueza, A., y Williner, A. (2015) La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)