GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, N° 11 - 2026

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

DEL DISPOSITIVO A LA OPERACIÓN: GIRO LOCAL DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA MUNICIPAL EN CHILE A PARTIR DEL PROGRAMA SELLO MIGRANTE (2015-2024)

FROM DEVICE TO OPERATION: THE LOCAL TURN OF MUNICIPAL MIGRATION GOVERNANCE IN CHILE THROUGH THE SELLO MIGRANTE PROGRAM (2015–2024)

Sergio Valderrama [1]

Resumen

Este artículo analiza cómo los municipios chilenos certificados con el Programa Sello Migrante implementan políticas locales orientadas a responder a las necesidades de la población migrante, poniendo el foco en la brecha entre la instalación institucional y la capacidad operativa. A partir de un análisis documental del universo de 51 informes municipales de postulación o revalidación, se aplica una matriz comparativa de codificación organizada en cinco dimensiones: (D1) instrumentos de política local; (D2) articulación interinstitucional; (D3) participación comunitaria; (D4) innovación situada; y (D5) sostenibilidad institucional. Los resultados muestran un "piso" común de dispositivos reportados (planes, oficinas, protocolos y coordinación), pero heterogeneidad marcada en densidad normativa, trazabilidad de la coordinación, institucionalización de la participación y estrategias de acceso territorial. Se propone un lente analítico —"tener" versus "operar"— y un continuo de madurez institucional (nominal, intermedia y sustantiva) para discutir el giro local bajo condiciones de gobernanza multinivel y circulación de estándares. El artículo aporta a la literatura sobre gobernanza migratoria local al distinguir performatividad institucional de capacidad operativa y al derivar implicancias para el diseño de certificaciones y acompañamiento técnico.

Palabras clave: Gobernanza Migratoria; Políticas Locales; Municipios; Gobernanza Multinivel; Capacidad Estatal.

Abstract

This article examines how Chilean municipalities certified under the Sello Migrante program implement local policies aimed at addressing migrants' needs, focusing on the gap between institutional installation and operational capacity. Drawing on a document analysis of the full set of 51 municipal application/recertification reports, it applies a comparative coding matrix organized into five analytical dimensions: (D1) local policy instruments; (D2) inter-institutional coordination; (D3) community participation; (D4) situated innovation; and (D5) institutional sustainability. Findings show a shared baseline of reported devices (plans, offices, protocols, and coordination), yet marked heterogeneity in normative density, coordination traceability, institutionalized participation, and territorial access strategies. The article proposes an analytical lens—"having" versus "operating"—and a continuum of institutional maturity (nominal, intermediate, and substantive) to discuss the local turn under multi-level governance and the circulation of standards. It contributes to the literature on local migration governance by distinguishing institutional performativity from operational capacity and outlining implications for certification and technical support.

Keywords: Migration Governance; Local Policies; Municipalities; Multilevel Governance; State Capacity.

Recibido 27 de febrero de 2026 - Aceptado 29 de mayo de 2026

Derechos de autor: © 2026 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).

[1] Investigador independiente. Correo: valderrama.sergio@gmail.com.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

"El Programa Sello Migrante se configura como un dispositivo público orientado a promover mínimos institucionales de inclusión mediante estándares de certificación".

1. Introducción

En la última década, el estudio de las políticas migratorias ha experimentado un desplazamiento desde enfoques centrados en el Estado-nación hacia escalas subnacionales, donde la migración se procesa como demanda cotidiana de acceso a derechos, servicios y convivencia. Este "giro local" ha puesto atención en ciudades y municipios no solo como ejecutores, sino como espacios de producción institucional, coordinación intersectorial e innovación situada (Zapata-Barrero et al., 2017; Caponio & Jones-Correa, 2018).

En Chile, la consolidación de un marco normativo reciente —en particular la Ley N°21.325— y la formulación de la Política Nacional de Migración y Extranjería (PNME) han reforzado la necesidad de traducir principios nacionales en arreglos territoriales, en contextos municipales con capacidades desiguales y presiones diferenciadas por composición y volumen de población migrante (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021; Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023).

En este escenario, el Programa Sello Migrante se configura como un dispositivo público orientado a promover mínimos institucionales de inclusión mediante estándares de certificación, instrumentos de gestión y prácticas de articulación local. Su interés analítico radica en que constituye un laboratorio para observar cómo circulan guiones institucionales hacia el nivel local y cómo esos guiones son traducidos bajo restricciones de recursos, gobernanza multinivel y trayectorias organizacionales diversas (Passi, 2023).

Sin embargo, la expansión de dispositivos municipales —oficinas, planes, protocolos, mesas de coordinación, actividades comunitarias— no equivale necesariamente a implementación efectiva. Una cuestión central es distinguir la presencia nominal de instrumentos ("tener") de su capacidad real de operación: reglas, responsabilidades, recursos, trazabilidad, continuidad y mecanismos verificables que sostengan respuestas consistentes (OECD, 2018; CEPAL, 2020).

Este artículo pregunta: ¿cómo se expresa el giro local de la gobernanza migratoria en Chile a través de la institucionalidad municipal promovida por el Sello Migrante, y qué revela la brecha entre instalación de dispositivos y capacidad operativa sobre la gobernanza multi-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

nivel? El objetivo es caracterizar patrones de implementación en municipios certificados entre 2015 y 2024 y proponer un lente analítico —"tener vs. operar"— útil para discutir madurez institucional y performatividad organizacional en políticas de inclusión migrante.

El argumento principal es que la certificación tiende a producir convergencia en arquitectura institucional (un piso común de dispositivos), pero convive con heterogeneidad significativa en capacidad operativa. La brecha tener y operar funciona como indicador de madurez institucional y muestra los límites y las condiciones del giro local en un régimen multinivel. A partir de este hallazgo, se propone un continuo de madurez institucional (nominal, intermedia y sustantiva) y se derivan implicancias analíticas y de diseño para programas de certificación.

El interés por el nivel local no responde únicamente a un cambio descriptivo del 'lugar' donde se gestionan las migraciones. Supone también un cambio analítico: obliga a observar cómo se fabrican y estabilizan capacidades mediante rutinas, arreglos de coordinación y decisiones organizacionales que suelen quedar fuera de la mirada normativa de las políticas nacionales. En ese sentido, hablar de giro local implica preguntarse por la forma concreta en que las municipalidades resuelven —o no resuelven— problemas de acceso a prestaciones, información y protección; cómo administran tensiones comunitarias; y cómo traducen principios generales de igualdad y no discriminación en dispositivos operativos que funcionen bajo presión cotidiana.

En la discusión comparada, el giro local ha sido abordado con énfasis en (i) el rol de las ciudades como espacios de innovación institucional; (ii) la coexistencia de lógicas de control e inclusión; y (iii) la variación territorial de las capacidades bajo marcos nacionales comunes. Chile ofrece un caso especialmente pertinente para esta conversación, ya que la implementación del Sello Migrante desde 2015 ha promovido un repertorio relativamente estandarizado de instrumentos municipales, lo que permite observar con claridad la diferencia entre convergencia en 'arquitectura' y divergencia en 'operación'.

En términos metodológicos, los informes del Sello Migrante constituyen una fuente valiosa porque condensan, en un mismo formato programático, descripciones de instrumentos, acciones y coordinaciones. No obstante, su lectura no puede ser inocente: son documentos producidos en un contexto de certificación y, por tanto, organizan la evidencia para demostrar el cumplimiento. Precisamente por ello, resultan útiles para observar la performatividad institucional como fenómeno: cuándo el reporte se limita a enunciar dispositivos y cuándo entrega evidencia de su funcionamiento (reglas, periodicidad, registros, seguimiento).

El artículo se organiza del siguiente modo. Primero, presenta un marco teórico que articula el giro local, la gobernanza multinivel y una concepción situada de la capacidad estatal, incorporando la idea de la institucionalidad emergente y la circulación del conocimiento como eje interpretativo. Luego, describe el diseño metodológico y la matriz de codificación D1—D5. Posteriormente, expone los resultados por dimensión y propone un continuo de madurez institucional. Finalmente, discute las implicancias para la literatura y el diseño de programas de certificación orientados a fortalecer las capacidades locales.

El análisis se inscribe en la literatura que describe el "giro local" de las políticas migratorias, entendido como el desplazamiento del foco desde el Estado-nación hacia escalas subnacionales donde la migración se tramita como demanda cotidiana de acceso a derechos, servicios y convivencia. En esta perspectiva, municipios y ciudades no se limitan a ejecutar decisiones nacionales: producen arreglos institucionales, coordinan respuestas intersectoriales e innovan de manera situada, bajo condiciones de capacidades desiguales y marcos

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

normativos comunes (Zapata-Barrero et al, 2017; Caponio & Jones-Correa, 2018).

El giro local se expresa, además, en un contexto de gobernanza multinivel en el que las competencias y recursos se distribuyen vertical y horizontalmente. En migración, muchas decisiones sustantivas se concentran en niveles centrales, mientras que sus efectos se materializan localmente. Esta asimetría genera "zonas grises" de competencia: los municipios enfrentan costos políticos y sociales por la demanda local aun cuando no controlan plenamente los instrumentos de política. En ese escenario, la coordinación interinstitucional opera como sustituto funcional de la competencia, habilitando rutas de derivación, acuerdos operativos y acceso a prestaciones sectoriales; por eso, su trazabilidad (periodicidad, actas, responsables, seguimiento) constituye un indicador de capacidad más sensible que el mero inventario de dispositivos (Hooghe & Marks, 2003; Rhodes, 1996; OECD, 2018).

Desde el enfoque de capacidad estatal situada, la pregunta relevante no es solo si existe una oficina, un plan o un protocolo, sino si tales dispositivos se sostienen en reglas, recursos y rutinas. La capacidad operativa se materializa en procedimientos estables, registro y seguimiento, criterios de cierre, mecanismos de monitoreo y aprendizaje organizacional. La literatura de implementación y burocracias de nivel de calle muestra que la operación efectiva depende de rutinas que reducen incertidumbre y de arreglos organizacionales que distribuyen responsabilidades, especialmente en contextos de alta demanda y recursos limitados (Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973; Wu et al., 2015).

Un problema adicional es que la adopción de estructuras formales puede responder tanto a aprendizaje institucional como a dinámicas de estandarización inducida por programas de certificación. Los estándares tienden a promover convergencia en la "arquitectura" (planes, oficinas, protocolos, mesas), pero esa convergencia puede coexistir con divergencia en la "función" si la operación no está acompañada de inversiones menos visibles (registro, seguimiento, estabilidad de equipos). En términos institucionalistas, esto puede leerse como isomorfismo e, incluso, como producción de 'mitos organizacionales' que legitiman sin garantizar desempeño; por ello, el análisis debe distinguir presencia declarada de funcionamiento verificable (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977).

En ese punto se ubica el Programa Sello Migrante: como dispositivo público de certificación, codifica expectativas sobre qué "debe existir" a nivel municipal y cómo reportarlo, favoreciendo aprendizaje horizontal y comparabilidad. Sin embargo, también puede producir incentivos a la acumulación de evidencia reportable. Para abordar esta tensión, el artículo utiliza el lente tener/operar: 'tener' refiere a la presencia nominal de un dispositivo; 'operar' refiere a evidencia de funcionamiento trazable (periodicidad, responsables, registros, seguimiento) y a condiciones de sostenibilidad (normas locales, presupuesto, continuidad). Esta distinción permite interpretar la institucionalidad emergente no solo como instalación de repertorios, sino como densidad práctica de la implementación municipal (Passi, 2023).

Finalmente, la dimensión participativa exige diferenciar participación como evento (ferias, talleres, campañas) de la participación institucionalizada con reglas de incidencia (representación, agenda, acuerdos y respuesta). En clave de gobernanza colaborativa, la incidencia sostenida es un umbral de madurez porque transforma la interacción en coproducción y rendición de cuentas. Esta distinción es relevante para evaluar el componente de trabajo colaborativo del Sello Migrante y evitar que la inclusión se reduzca a una secuencia de actividades sin continuidad decisional (Osborne, 2010; Rhodes, 1996).

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

2. Metodología

El estudio adopta un diseño cualitativo, exploratorio y descriptivo basado en análisis documental sistemático. La unidad de análisis corresponde al informe municipal elaborado para la postulación o la revalidación del Programa Sello Migrante. El corpus reúne 51 informes municipales producidos entre 2015 y 2024, lo que permite una comparación amplia de arreglos institucionales reportados por gobiernos locales en un marco programático común.

El procedimiento analítico se estructuró en tres etapas: (i) lectura exhaustiva de cada informe para identificar instrumentos, prácticas y evidencias de operación vinculadas a la dimensión "políticas locales y trabajo colaborativo"; (ii) extracción de información en una matriz comparativa para contraste horizontal y lectura vertical; y (iii) codificación mediante categorías definidas y refinadas iterativamente, siguiendo una lógica de análisis temático orientada a patrones y contrastes (Braun & Clarke, 2006; Flick, 2018).

La matriz se organizó en cinco dimensiones analíticas: D1 (instrumentos de política local), D2 (articulación interinstitucional), D3 (participación comunitaria y colaboración), D4 (innovación situada y accesibilidad) y D5 (sostenibilidad institucional). De manera transversal, se aplicó el criterio tener/operar: 'tener' identifica presencia declarada de un dispositivo; 'operar' identifica evidencia de funcionamiento verificable (trazabilidad: periodicidad, responsables, registros, seguimiento, rutas de derivación y criterios de cierre).

Para evitar una lectura meramente declarativa, se adoptaron reglas de decisión conservadoras: cuando un informe mencionaba un dispositivo sin detallar su funcionamiento, se registró como presencia y no como operación; cuando existía evidencia explícita de trazabilidad, se codificó como operación. En caso de ambigüedad, se optó por no inferir el funcionamiento sin evidencia documental.

Dado que el estudio se basa exclusivamente en análisis documental de informes institucionales, no implica interacción con personas ni la recolección de datos personales sensibles. En consecuencia, el manuscrito evita incluir nombres propios de funcionarios/as o información identificatoria de casos, y reporta la evidencia a nivel agregado y analítico.

En cuanto a disponibilidad de datos, los 51 informes analizados no se encuentran en un único repositorio público. No obstante, el acceso al corpus es replicable mediante: (i) publicaciones institucionales municipales, cuando corresponda; (ii) solicitudes de acceso a información pública conforme a la Ley N° 20.285, ante el Servicio Nacional de Migraciones y/o las municipalidades; y (iii) solicitudes institucionales por oficio en casos específicos.

Por último, dado que el análisis se apoya en autorreportes institucionales, no constituye una auditoría de desempeño ni una medición de impacto (Hernández Sampieri et al., 2014). En este marco, la ausencia de evidencia de operación en un informe puede reflejar tanto la ausencia de funcionamiento como un déficit de documentación; por ello, las inferencias se limitan a la capacidad reportada con trazabilidad.

3. Resultados

Esta sección presenta los hallazgos empíricos del análisis documental del corpus (N=51), manteniendo una separación estricta entre la descripción de la evidencia y la discusión interpretativa. En coherencia con el criterio tener/operar, se reportan: (i) frecuencias agregadas y criterios operativos que ordenan la lectura comparada (Tablas 1–3), y (ii) hallazgos por dimensión (D1–D5) centrados en la densidad normativa, la trazabilidad de la coordinación, la institucionalización de la participación, la accesibilidad territorial y las condiciones de sostenibilidad.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

Tabla N°1. Frecuencias de códigos por dimensión (N=51)

Dimensión	Código	Frecuencia	Porcentaje
D1 Tipo Política	Ordenanza - Reglamento	36	70,6%
D1 Tipo Política	Plan - Programa	51	100%
D1 Tipo Política	Oficina - Unidad	51	100%
D1 Tipo Política	Protocolo - Gestión	51	100%
D2 Articulación	Mesa migración	51	100%
D2 Articulación	Convenios intersectoriales	51	100%
D2 Articulación	Redes comunitarias	51	100%
D2 Articulación	Apoyo internacional	39	76,5%
D3 Participación	Ferias - actividades	51	100%
D3 Participación	Consejo consultivo	15	29,4%
D3 Participación	Talleres - diálogo	51	100%
D3 Participación	Co-diseño	45	88,2%
D4 Innovación	Oficina itinerante	33	64,7%
D4 Innovación	Atención multilingüe	50	98,0%
D4 Innovación	Protocolos crisis	51	100%
D4 Innovación	Servicios adaptados	51	100%
D5 Sostenibilidad	Oficina permanente/ presupuesto	51	100%
D5 Sostenibilidad	Fondos externos	51	100%
D5 Sostenibilidad	Rotación alta	6	11,8%
D5 Sostenibilidad	Continuidad política	51	100%

Fuente: elaboración propia a partir de informes municipales de postulación / revalidación del Programa Sello Migrante (2015–2024).

La interpretación teórica y el diálogo sistemático con literatura se desarrollan en la sección Discusión.

En primer lugar, la Tabla 1 sintetiza la distribución de códigos por dimensión. Estos resultados deben leerse como evidencia reportada en documentos de certificación, por lo que la regularidad (incluida la presencia de frecuencias del 100%) no se interpreta automáticamente como alta capacidad, sino como señal que exige contraste con trazabilidad y detalle operativo.

En términos empíricos, la recurrencia de dispositivos estructurales reportados por la totalidad de los municipios (planes/programas, oficinas/unidades, protocolos y mecanismos de coordinación) es consistente con la existencia de un “piso” institucional promovido por el programa.

Sin embargo, dos contrastes son relevantes. Primero, la formalización normativa (ordenanza/reglamento) no aparece con la misma intensidad que los dispositivos programáticos y organizacionales, lo que sugiere una variación en la institucionalización mediante reglas locales. Segundo, los mecanismos permanentes de participación e incidencia (consejo consultivo) presentan una frecuencia comparativamente menor, lo que indica una heterogeneidad en la traducción del trabajo colaborativo hacia estructuras estables de gobernanza participativa. En términos empíricos, estos contrastes anticipan una brecha entre la arquitectura institucional (altamente reportada) y las condiciones de operación verificable (más heterogéneas).

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

Tabla N°2. Operacionalización del lente "tener" vs "operar"

Criterio	Evidencia de "tener" (presencia)	Evidencia de "operar" (funcionamiento verificable)
Coordinación interinstitucional	Mesa / convenio reportado	Periodicidad definida; actas; responsables; seguimiento de acuerdos
Gestión de atención	Protocolo o flujo descrito	Rutas de derivación; registro; tiempos; criterios de cierre; retroalimentación
Participación	Taller / feria realizado	Mecanismo permanente; reglas de representación; agenda; respuesta a demandas
Acceso territorial	Atención en oficina	Estrategias móviles/itinerantes; adaptación horaria; multilingüismo institucionalizado
Sostenibilidad	Proyecto o fondo externo	Asignación presupuestaria basal; formalización normativa; continuidad de dotación

Fuente: elaboración propia

Cabe señalar que la presencia de múltiples códigos con frecuencia del 100% requiere cautela: puede reflejar estandarización inducida por el formato de certificación, sesgo de reporte orientado al cumplimiento o convergencia real hacia mínimos institucionales. Por ello, el análisis privilegia evidencia de operación verificable (periodicidad, responsables, registros, seguimiento, rutas de derivación y criterios de cierre) por encima de la mera presencia declarada de dispositivos.

Para evitar interpretaciones erróneas, en la Tabla 1, los códigos relativos a "oficina permanente/presupuesto" y "fondos externos" registran la presencia de evidencia documental de financiamiento (basal y/o complementario) en los informes. No implican que todo el gasto sea basal ni que toda la operación dependa exclusivamente de fondos externos; más bien, indican la coexistencia reportada de fuentes, con distinta intensidad y grado de integración al presupuesto municipal.

En segundo lugar, la Tabla 2 operacionaliza el lente tener/operar, distinguiendo entre evidencia de presencia y evidencia de funcionamiento verificable. Esta tabla cumple una función metodológica aplicada: permite comparar informes de distintas extensiones y evita que la prolijidad narrativa se confunda con una mayor capacidad operativa. En la evidencia documental, el lente es especialmente útil para leer la coordinación, los protocolos y la participación con trazabilidad.

En la aplicación del criterio, se registró presencia cuando el informe mencionaba un dispositivo (por ejemplo, mesa, convenio, protocolo, actividad) sin detallar las reglas ni los mecanismos de funcionamiento. Se registró la operación cuando el documento aportaba trazabilidad, por ejemplo: periodicidad explícita (mensual, bimensual, trimestral), actas/minutas, identificación de responsables, rutas de derivación y criterios de cierre, registros de atención, seguimiento de acuerdos o indicadores. En casos con evidencia parcial se consignó la operación acotada, distinguiéndola de la operación sistemática.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

Tabla N°3. Continuo de madurez institucional: criterios analíticos

Nivel de madurez	***Rasgos dominantes***	***Indicadores operativos típicos***
Nominal	Dispositivos declarados; baja densidad normativa; coordinación episódica	Escasa trazabilidad; poca evidencia de seguimiento; alta dependencia personalista
Intermedia	Coordinación parcial; algunos registros; instrumentos más detallados	Periodicidad irregular; seguimiento acotado; sostenibilidad mixta (proyectos + algunos recursos)
Sustantiva	Densidad normativa; coordinación rutinaria; participación con reglas; acceso territorial	Actas y agenda; rutas de derivación y cierre; registros; presupuesto y continuidad; evaluación/mejora

Fuente: elaboración propia

En el corpus, la operación tiende a manifestarse cuando los informes describen rutinas (por ejemplo, periodicidad definida de las instancias), productos (actas/minutas), responsables (roles asignados) y mecanismos de seguimiento (registro de atenciones, seguimiento de acuerdos y criterios de cierre). En contraste, la presencia declarada suele expresarse en formulaciones generales (“se coordina”, “se realiza”, “se participa”) sin especificar la periodicidad ni los resultados. Este contraste no solo afecta la coordinación, sino también los protocolos y la participación, y sustenta el continuo de madurez sintetizado en la Tabla 3.

En tercer lugar, la Tabla 3 sintetiza el continuo de madurez institucional propuesto para ordenar la heterogeneidad observada. El continuo no clasifica municipios por nombre: sistematiza configuraciones típicas documentables, desde presencia sin trazabilidad (madurez nominal) hasta combinaciones coherentes de densidad normativa, coordinación rutinaria y sostenibilidad (madurez sustantiva).

A partir de estas tablas, a continuación se presentan los hallazgos por dimensión (D1–D5). En todos los casos se mantiene el criterio de tener/operar: el objetivo es describir diferencias empíricas en densidad y trazabilidad, sin atribuir causalidad ni impacto en la población migrante, dado el alcance del diseño documental.

En D1 (instrumentos de política local), la totalidad de los informes reporta planes/programas, unidades/oficinas y protocolos. La variación se observa en la densidad con la que esos instrumentos se describen. En documentos de mayor detalle se especifican objetivos, población objetivo, responsables, articulación con las unidades municipales (por ejemplo, DIDECO, salud, educación), cronogramas y mecanismos de seguimiento. En documentos más generales, el plan aparece como una declaración programática o un listado de acciones sin metas verificables. La formalización normativa (ordenanza/reglamento) actúa como un umbral empírico de institucionalización: cuando existe, la evidencia sugiere una mayor estabilidad procedimental; cuando no existe, las prácticas quedan más expuestas a variaciones de gestión y a dinámicas de proyecto. Un segundo contraste observable es el uso de instrumentos de planificación con o sin componentes de evaluación.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

Algunos informes mencionan indicadores, metas o seguimiento, mientras que otros describen actividades realizadas sin vincularlas con un ciclo de gestión (planificación–ejecución–monitoreo–mejora). Este patrón se refleja en la trazabilidad: cuando existen registros de seguimiento o reportes periódicos, el dispositivo se aproxima a la operación; cuando no existen, permanece en presencia declarada. En la misma línea, en los informes con mayor densidad normativa, la ordenanza o el reglamento se vincula a funciones, responsabilidades y procedimientos (por ejemplo, canalización de atenciones, derivaciones internas y coordinación con unidades municipales), lo que incrementa la verificabilidad documental del dispositivo. En cambio, cuando la formalización se presenta como "en elaboración" o se omite, los planes y protocolos tienden a describirse como acciones o lineamientos sin estatuto de regla, con menor evidencia de mecanismos de seguimiento o de asignación formal de roles. En términos empíricos, esta diferencia permite distinguir entre la institucionalización por reglas y la gestión por iniciativas.

En D2 (articulación interinstitucional), la coordinación se reporta de manera universal mediante mesas, convenios y redes. Sin embargo, la evidencia de funcionamiento es heterogénea. En informes con trazabilidad, la coordinación se describe como una rutina: periodicidad, responsables, actas/minutas y acuerdos que habilitan rutas de derivación (por ejemplo, la coordinación con servicios sectoriales para el acceso a prestaciones o la regularización). En informes menos trazables, la coordinación se presenta como un listado de instituciones con las que "se trabaja", sin periodicidad ni productos asociados. Empíricamente, la coordinación trazable opera como infraestructura de implementación; la coordinación genérica depende del capital relacional y resulta más frágil ante la rotación de equipos. Además, en algunos informes se describen mecanismos de derivación y contraderivación (por ejemplo, la derivación a servicios sectoriales y el seguimiento de la respuesta), lo que constituye evidencia documental de la operación intersectorial. En otros casos, la coordinación se limita a la participación ocasional en instancias externas, sin registro de acuerdos, lo que sugiere una coordinación de baja institucionalización. Estas diferencias se reflejan en el continuo de madurez: la coordinación rutinaria y registrada aparece como rasgo distintivo de configuraciones sustantivas.

En D3 (participación y colaboración), la evidencia se centra en actividades comunitarias (ferias, talleres, campañas) y en espacios de diálogo. Esta presencia sugiere capacidad municipal para la difusión y la convocatoria. Sin embargo, los mecanismos permanentes con reglas de incidencia son menos frecuentes. La participación institucionalizada se reconoce cuando se describen criterios de representación o de convocatoria, la agenda, los acuerdos y los mecanismos de respuesta institucional. En numerosos informes, la participación se reporta como un evento sin trazabilidad de acuerdos, lo que indica una heterogeneidad en la transición de la participación informativa a la participación incidente. En los casos en que se reporta participación con incidencia, los informes consignan elementos como actas, acuerdos, temáticas priorizadas y acciones de respuesta municipal. En contraste, cuando la participación se presenta como un evento, la evidencia se concentra en el número de actividades, la cobertura o los públicos, sin trazabilidad de los acuerdos. Empíricamente, esto permite diferenciar la participación como dispositivo de difusión de la participación como mecanismo de gobernanza colaborativa. Empíricamente, la participación con

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

incidencia suele explicitar al menos los responsables, la periodicidad y la trazabilidad de los acuerdos (actas o mecanismos equivalentes), lo que permite diferenciarla de las actividades aisladas.

En D4 (innovación situada y accesibilidad), los informes reportan con alta frecuencia la atención multilingüe y la mediación intercultural. Empíricamente, el multilingüismo adopta configuraciones distintas: en algunos casos depende de capacidades personales de equipos específicos; en otros se integra a prácticas institucionales (materiales estandarizados, señalética, procedimientos, coordinación con intérpretes o mediación). Asimismo, la presencia de estrategias móviles o itinerantes es desigual. Cuando aparece, sugiere la reducción de barreras de acceso asociadas a la distancia, los horarios y los costos de traslado; cuando depende de proyectos, su continuidad puede ser intermitente. En conjunto, la evidencia indica que la accesibilidad territorial constituye un diferenciador relevante de la capacidad local. Por otra parte, se observa la adaptación de la atención a perfiles migratorios locales (por ejemplo, la focalización en trámites o servicios según la composición nacional o las barreras lingüísticas), lo que se reporta como innovación situada cuando se acompaña de procedimientos o materiales estandarizados. Cuando las adaptaciones se describen como acciones puntuales, sin continuidad, la evidencia sugiere una innovación episódica más que institucionalizada. Cuando estas estrategias se aplican en proyectos, los informes tienden a describir hitos puntuales más que rutinas, lo que afecta su continuidad operativa.

En D5 (sostenibilidad institucional), la evidencia documental muestra el peso de la cooperación y de los fondos externos como habilitadores de actividades, formación y dispositivos de atención. Esta presencia puede fortalecer capacidades, pero también revela una tensión empírica: cuando las prácticas se sustentan principalmente en proyectos, la continuidad puede depender del ciclo de financiamiento si no se integran al presupuesto basal, a las normas locales o a procedimientos estables. En informes con mayor sostenibilidad se observan señales de asignación de responsabilidades, continuidad de equipos y estandarización de procedimientos; en informes más dependientes de proyectos, las actividades aparecen como hitos intermitentes. Por ejemplo, cuando las prácticas se describen como operativos, campañas o acciones vinculadas al financiamiento externo, la evidencia documental tiende a mostrar hitos delimitados en el tiempo y una dependencia de las redes o de la cooperación. Por el contrario, cuando se reportan la integración al presupuesto municipal, la formalización de funciones y la estabilidad de los procedimientos, las acciones se presentan como parte de una oferta regular. Esta distinción es relevante para interpretar la sostenibilidad: no se trata solo de contar con actividades, sino de integrarlas en estructuras municipales permanentes. Asimismo, algunos informes reportan estrategias de institucionalización de capacidades mediante capacitación permanente, inducción de equipos y formalización de funciones, mientras que otros enfatizan actividades financiadas por proyectos, sin hacer referencia a la continuidad de la dotación ni al presupuesto. En términos empíricos, estas diferencias se asocian con la estabilidad con la que los dispositivos reportados pueden operar a lo largo del tiempo.

En conjunto, los resultados sugieren que la heterogeneidad municipal no se explica por la ausencia de dispositivos —ampliamente reportados—, sino por la variación en la densidad normativa (D1), la trazabilidad de la coordinación (D2), la institucionaliza-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

ción de la participación incidente (D3), la accesibilidad territorial (D4) y las condiciones de sostenibilidad (D5). Estos elementos estructuran el continuo de madurez institucional de la Tabla 3 y constituyen la base empírica para la discusión posterior.

4. Discusión

Los resultados permiten reformular la manera en que se interpreta el 'avance' local en materia de inclusión de migrantes. En clave del giro local, el hallazgo central no es únicamente que los municipios hayan incorporado instrumentos, sino que la estandarización programática parece producir convergencia en la forma (dispositivos) y divergencia en la función (operación). Esta divergencia es consistente con la idea de gobernanza multinivel: la capacidad municipal no depende solo de la voluntad o del diseño organizacional, sino también de las interdependencias con los niveles centrales, los servicios sectoriales, la cooperación externa y las condiciones político-administrativas locales. Así, la brecha tener/operar puede leerse como indicador de las fricciones entre un guion estandarizado de certificación y la producción situada de capacidad.

Asimismo, para enriquecer la dimensión D3, la literatura sobre co-producción y gobernanza colaborativa sugiere distinguir la participación como evento de participación con incidencia y co-diseño sostenido, lo cual permite interpretar los hallazgos sobre consejos consultivos y mecanismos estables de representación como umbrales de madurez participativa (Osborne, 2010; Rhodes, 1996).

Este manuscrito dialoga con la contribución de Passi (2023) al caracterizar el Sello Migrante como dispositivo de institucionalidad emergente y circulación de conocimiento; su avance específico consiste en: (i) operacionalizar la distinción tener/operar como criterio para evaluar densidad práctica de los dispositivos reportados; (ii) proponer un continuo de madurez institucional basado en trazabilidad y sostenibilidad; y (iii) problematizar la regularidad de frecuencias perfectas (100%) como posible evidencia de estandarización/isomorfismo inducido por certificación, distinguiéndola de evidencia de operación efectiva.

En ese sentido, el Sello Migrante funciona como una tecnología de circulación de conocimiento: instala repertorios comunes (planes, oficinas, protocolos, mesas) y un lenguaje compartido sobre qué cuenta como inclusión. Este mecanismo es valioso porque facilita el aprendizaje horizontal y la comparabilidad; sin embargo, también puede generar incentivos para acumular dispositivos reportables. La distinción entre tener y operar propone un criterio de densidad práctica para evaluar esa circulación: no basta con que el conocimiento 'viaje' en forma de formatos y recomendaciones; debe traducirse en rutinas con trazabilidad (periodicidad, actas, responsables, seguimiento) y en soportes de sostenibilidad (normas locales, presupuesto, continuidad).

En primer lugar, los programas de certificación tienden a producir convergencia en los dispositivos, pero la convergencia en la capacidad operativa requiere soportes que exceden el catálogo. Esto implica que la evaluación de las políticas locales no debiera privilegiar el inventario de instrumentos, sino las condiciones de su funcionamiento. En términos de estándares, ello sugiere incorporar criterios mínimos de operación (por ejemplo: registro, rutas de derivación y cierre, mecanismos de seguimiento y retroalimentación) para evitar que la certificación se convierta en un proceso de 'cumplimiento documental'.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

En segundo lugar, la coordinación interinstitucional opera como una tecnología de capacidad. La evidencia sugiere que la trazabilidad de la coordinación (actas, calendarios, responsables, acuerdos verificables) discrimina mejor la operación que la existencia de una oficina o de un plan. En la gobernanza multinivel, la coordinación habilita el acceso efectivo a prestaciones y resuelve barreras que un municipio no puede superar de manera unilateral. Por ello, un estándar exigente debiera requerir evidencia de coordinación rutinaria y de mecanismos intersectoriales de derivación y respuesta, no solo la mención de redes o convenios.

En tercer lugar, la participación comunitaria tiende a expresarse con mayor intensidad en su dimensión eventiva que en la de incidencia. Las ferias y los talleres son relevantes para la información y la legitimidad, pero la inclusión en clave de gobernanza exige reglas de representación, agenda y mecanismos de respuesta. La baja frecuencia de los consejos consultivos sugiere que la institucionalización de la participación sigue siendo una frontera de madurez. Para la literatura, esto plantea un problema conceptual: si el trabajo colaborativo se mide por la presencia de actividades, se confunde la interacción con la incidencia. Para el diseño programático, implica diferenciar niveles de participación (informativa, consultiva, deliberativa/incidente) y solicitar la trazabilidad de los acuerdos y de las respuestas.

En materia de sostenibilidad, el peso de los fondos externos y de la cooperación sugiere un patrón ambivalente. Por un lado, habilitan innovación situada y aceleran la instalación de prácticas; por otro, pueden impulsar una 'projectización' de la inclusión si las prácticas no se integran al presupuesto basal y a las normas locales. La formalización normativa aparece como un umbral que reduce esta fragilidad, al estabilizar procedimientos y distribuir responsabilidades. En suma, el giro local no puede entenderse como una simple descentralización virtuosa: es una producción desigual de capacidad bajo restricciones y con una dependencia variable de proyectos y redes.

Metodológicamente, el análisis documental ofrece una panorámica amplia y comparable, pero deja abierta la necesidad de triangulación. Un paso siguiente consiste en complementar con datos administrativos (atenciones, derivaciones, tiempos de respuesta, cierres), entrevistas a equipos municipales y contrapartes sectoriales, y estudios de caso longitudinales que permitan observar cambios en la capacidad ante la alternancia política y la variación de los flujos migratorios. Esa triangulación permitiría avanzar desde la caracterización hacia la explicación causal de los mecanismos que conectan la circulación de estándares, la coordinación y la capacidad operativa.

Una implicancia para la investigación futura es desplazar la medición del 'inventario' de dispositivos hacia indicadores operativos derivados de registros administrativos. En los municipios con unidades de atención, podrían analizarse los volúmenes de atención, los tiempos de respuesta, las derivaciones efectivas, los cierres de casos y la reincidencia de consultas. En coordinación interinstitucional, podrían codificarse la periodicidad, los acuerdos y el seguimiento. Esta agenda permitiría la triangulación con el análisis documental y avanzar hacia inferencias causales sobre los mecanismos de capacidad.

En términos de diseño programático, los hallazgos sugieren reforzar el estándar de certificación desde el inventario de dispositivos hasta los umbrales mínimos de operación verificables. Sin sustituir la lógica re-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

putacional del Sello Migrante, un estándar más fino podría exigir evidencia mínima de trazabilidad (responsables, periodicidad, actas/minutas, registros de atención, rutas de derivación y criterios de cierre) y acompañar su implementación con herramientas de registro e interoperabilidad. Esta orientación es coherente con la distinción entre tener y operar: si la brecha responde a un déficit de operación, se requieren recursos y coordinación; si responde a un déficit de documentación, se requieren capacidades de registro y estándares de evidencia.

Asimismo, la comparabilidad que habilita el programa debiera distinguir entre componentes altamente transferibles (formatos, instrumentos, piezas de difusión, criterios de registro) y componentes situados (ecologías interinstitucionales, capital relacional, estabilidad de equipos, densidad migratoria). En la evidencia documental, los dispositivos son relativamente estandarizables, pero la coordinación trazable y la participación con reglas dependen de rutinas y condiciones locales. Esta distinción permite interpretar el giro local como un proceso de construcción desigual de capacidad, más que como una mera adopción de instrumentos.

En Chile, estos resultados dialogan con un problema estructural de municipalización de la implementación bajo asimetrías fiscales y de profesionalización. La convergencia en dispositivos puede leerse como un logro del programa al establecer un piso común; la heterogeneidad operativa, en cambio, sugiere la necesidad de soportes multinivel diferenciados (asistencia técnica, formación, herramientas de registro, acuerdos intersectoriales) para que la estandarización se traduzca en una operación sostenible. En esta perspectiva, la exigencia a los municipios debe complementarse con mecanismos de apoyo que reduzcan la dependencia de proyectos y de capital relacional individual.

Finalmente, desde una perspectiva metodológica reflexiva, el análisis documental ofrece una amplia comparabilidad, pero se basa en autorreportes orientados a la certificación. Aunque el criterio conservador evitó inferir la operación sin evidencia, la ausencia de trazabilidad en un informe no equivale necesariamente a la ausencia de funcionamiento; puede reflejar un déficit de documentación. Por ello, el manuscrito se interpreta como una evaluación de capacidad reportada con trazabilidad y abre una agenda de triangulación con datos administrativos, entrevistas y estudios de caso longitudinales para avanzar hacia explicaciones de mecanismos causales.

5. Conclusión

El artículo sostiene que el análisis del giro local en la gobernanza migratoria municipal requiere desplazar el foco de las métricas de instalación hacia las de operación. La distinción entre tener y operar ofrece un lenguaje para describir ese tránsito sin confundir la presencia de instrumentos con su capacidad efectiva ni atribuir la falta de operación únicamente a déficits municipales, y sin omitir las restricciones propias de la gobernanza multinivel. En esta lectura, la capacidad operativa emerge de la combinación de reglas locales, coordinación intersectorial trazable y sostenibilidad administrativa, más que de la existencia aislada de oficinas o planes.

Desde el punto de vista programático, los hallazgos sugieren que los esquemas de certificación pueden evolucionar desde un catálogo de dispositivos hasta umbrales mínimos de operación verificable. Esto no supone incrementar la burocracia por sí mismo, sino explicitar la evidencia mínima, ya propia de una buena gestión: registros, responsables, periodicidad de la coordina-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

ción, rutas de derivación, criterios de cierre y de seguimiento. Asimismo, la certificación puede incorporar trayectorias graduales de institucionalización y apoyos diferenciados, de modo que el estándar promueva el aprendizaje y no se reduzca al cumplimiento meramente documental.

En investigación, los resultados abren una agenda de triangulación metodológica: complementar el análisis documental con registros administrativos (volúmenes de atención, derivaciones, tiempos de respuesta, cierres), estudios de caso comparados y análisis longitudinales que permitan observar cambios ante la alternancia política y las variaciones de los flujos migratorios. Esta agenda permitiría avanzar desde los patrones documentales hasta la identificación de mecanismos que producen o inhiben la capacidad operativa a nivel local.

Finalmente, se subraya una hipótesis alternativa para interpretar la brecha entre tener y operar: la baja trazabilidad reportada puede reflejar un déficit de documentación y registro más que la ausencia de funcionamiento real. La distinción es normativamente relevante porque orienta intervenciones distintas: si el problema es la documentación, el foco debe ponerse en capacidades de registro, interoperabilidad y estándares de evidencia mínima; si el problema es la operación, el foco debe ponerse en recursos, coordinación y formalización normativa. En ambos casos, la verificabilidad se mantiene como condición de legitimidad tanto para la certificación como para el aprendizaje institucional que el programa busca promover.

Contribuciones de los autores: Conceptualización, metodología, curación de datos y análisis formal, investigación, redacción y preparación del borrador original, redacción, revisión y edición: S.V. El autor ha leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

Financiación: Esta investigación no recibió financiación externa.

Declaración de disponibilidad de datos: El corpus está constituido por informes municipales del Programa Sello Migrante. No se encuentran únicamente en un mismo repositorio, pero son replicables mediante publicaciones institucionales y solicitudes de acceso a información pública.

Conflictos de intereses: El autor declara no tener ningún conflicto de intereses.

Descargo de responsabilidad/Nota del editor:
Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP11-2DPVL10002

6. Referencias.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2021). Ley N°21.325 sobre Migración y Extranjería.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2018). Theorising migration policy in multilevel states: The multilevel governance perspective. Journal of Ethnic and Migration Studies, 44(12), 1995–2010. https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Inclusión social de la población migrante en América Latina y el Caribe: Contexto y desafíos. Naciones Unidas.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, 48(2), 147–160. https://doi.org/10.2307/2095101

Flick, U. (2018). An introduction to qualitative research (6th ed.). SAGE.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). McGraw-Hill.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. American Political Science Review, 97(2), 233–243. https://doi.org/10.1017/S0003055403000649

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, 83(2), 340–363. https://doi.org/10.1086/226550

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2023). Política Nacional de Migración y Extranjería. Gobierno de Chile.

OECD. (2018). Working together for local integration of migrants and refugees. OECD Publishing.

Osborne, S. P. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.

Passi, G. (2023). Implementación del programa Sello Migrante: Caracterización de la institucionalidad emergente y la circulación del conocimiento en los municipios certificados en Chile (2015–2022). Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 23, 1–27. https://doi.org/10.4067/S0719-09482023000100204

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). Implementation. University of California Press.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. Political Studies, 44(4), 652–667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competencies and capabilities. Policy and Society, 34(3–4), 165–171. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001

Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. International Review of Administrative Sciences, 83(2), 241–246. https://doi.org/10.1177/0020852316688426