

UNIVERSIDAD PARA LA PAZ

Establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas

Proyecto Voces Migrantes: Gobernanza, Derechos y Territorios

CERTIFICACIÓN EN GOBERNANZA MIGRATORIA Y DERECHOS HUMANOS

Manual Teórico

Módulo IV

Gestión Territorial y Respuesta Institucional ante la Movilidad Humana

Autora y docente

Prof. Julieta Casó Besada

San José, Costa Rica

Julio, 2026

PRESENTACIÓN

El presente **Manual Teórico** forma parte del **Módulo IV: Gestión Territorial y Respuesta Institucional ante la Movilidad Humana**, desarrollado en el marco de la **Certificación en Gobernanza Migratoria y Derechos Humanos**, una iniciativa del **Proyecto Voces Migrantes: Gobernanza, Derechos y Territorios**, certificada por la **Universidad para la Paz (UPEACE)**.

El propósito es acompañar el proceso de formación mediante un recorrido teórico que permita comprender los principales desafíos de la gestión institucional frente a la movilidad humana, desde una perspectiva de derechos humanos, inclusión social, gobernanza migratoria y fortalecimiento de capacidades públicas.

A lo largo de los capítulos se desarrollan los fundamentos conceptuales y metodológicos necesarios para analizar el acceso a derechos de las personas migrantes, interpretar las dinámicas territoriales, utilizar evidencia para la toma de decisiones y diseñar respuestas institucionales más inclusivas, articuladas y orientadas a la protección de la dignidad humana.

Este manual ha sido concebido como una herramienta de apoyo para el aprendizaje y la práctica profesional. Integra aportes provenientes de la literatura especializada, organismos internacionales y experiencias aplicadas en materia de movilidad humana, con el propósito de fortalecer las capacidades analíticas y de gestión de quienes participan en el programa.

Más que ofrecer respuestas cerradas, este documento invita a reflexionar sobre el papel de las instituciones públicas y de las personas que las integran en la construcción de sociedades más inclusivas. Cada decisión institucional, cada procedimiento y cada interacción con la ciudadanía representan una oportunidad para garantizar derechos, reducir desigualdades y fortalecer una gobernanza migratoria basada en los principios de justicia, igualdad y respeto por la diversidad.

Este manual acompaña los temas desarrollados durante el módulo y se propone como un material de referencia, consulta y orientación. No pretende constituirse en un tratado teórico exhaustivo, ofrecer soluciones universales ni establecer procedimientos aplicables de la misma manera en todos los países e instituciones. Sus contenidos deben interpretarse de acuerdo con las normativas, competencias, capacidades institucionales y características territoriales de cada contexto. En este sentido, el documento invita a reflexionar sobre el papel de las instituciones públicas y de las personas que las integran en la construcción de sociedades más inclusivas, reconociendo que las respuestas deben adaptarse a las realidades de cada territorio.

ÍNDICE

CAPÍTULO I — Sesión 8: Inclusión social y acceso a derechos en contextos de movilidad humana

1. La inclusión social como un proceso multidimensional
2. Dimensiones del acceso a derechos en contextos de movilidad humana
 - 2.1 Documentación e identidad jurídica
 - 2.2 Derecho a la salud
 - 2.3 Derecho a la educación
 - 2.4 Derecho al trabajo
 - 2.5 Acceso a la justicia y mecanismos de protección
3. Barreras estructurales para la inclusión social
4. El papel de las sociedades de acogida en los procesos de inclusión
5. Políticas de integración e interculturalidad en América Latina
6. El territorio como espacio de materialización de derechos
7. De la experiencia institucional a la evidencia: monitoreo de derechos y producción de conocimiento
 - 7.1 Producción de conocimiento institucional: el papel de los observatorios
8. Evidencia regional: el caso de Costa Rica y Centroamérica
9. Del análisis conceptual a la práctica institucional
 - 9.1 ¿Cómo leer las brechas desde la institución?
 - 9.2 El actor institucional como promotor de inclusión
 - 9.3 De la evidencia a la acción: implicaciones para el diseño de respuestas institucionales
- Conclusiones
- Ideas clave de la sesión

CAPÍTULO II — Sesión 9: Diseño de respuestas institucionales para la inclusión y el acceso a derechos en contextos de movilidad humana

1. El diseño de respuestas institucionales como proceso de gestión
2. De la evidencia a la formulación de acciones
3. Criterios para el diseño de respuestas institucionales inclusivas
4. Tipos de respuestas institucionales
5. Articulación interinstitucional y enfoque de sistema
6. Viabilidad y toma de decisiones en contextos reales
7. De la formulación a la acción institucional
- Conclusiones
- Ideas clave de la sesión

CAPÍTULO III — Sesión 10: El rol del funcionariado público en la construcción de respuestas institucionales inclusivas

1. El funcionariado público como actor de transformación
 2. Competencias para una gestión pública inclusiva
 - 2.1 Comprender el territorio para actuar con pertinencia
 - 2.2 Decidir con evidencia
 - 2.3 Coordinación institucional y trabajo en red
 - 2.4 Incorporar el enfoque de derechos humanos y la interculturalidad
 3. Ética pública y compromiso institucional para la inclusión
 - 3.1 La función pública como servicio a la ciudadanía
 - 3.2 Igualdad, no discriminación y dignidad humana
 - 3.3 Responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas
 - 3.4 Liderazgo y cultura institucional
 4. De la respuesta institucional a la transformación social
 - 4.1 Comprender la realidad
 - 4.2 Analizar el contexto institucional
 - 4.3 Diseñar respuestas inclusivas
 - 4.4 Actuar para transformar
 - 4.5 Condiciones institucionales y cuidado de los equipos
- Conclusiones
- Ideas clave de la sesión

Reflexión final del módulo

Mensaje de cierre

Referencias

GESTIÓN TERRITORIAL Y RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE LA MOVILIDAD HUMANA

CAPÍTULO I

SESIÓN 8. INCLUSIÓN SOCIAL Y ACCESO A DERECHOS EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD HUMANA

La garantía del acceso a derechos de las personas migrantes constituye uno de los principales desafíos para las instituciones responsables de la gestión de la movilidad humana. Si bien los marcos normativos establecen derechos, principios y responsabilidades, su materialización depende de la capacidad de las instituciones para responder de manera oportuna, inclusiva y articulada a las necesidades de poblaciones diversas.

Comprender la movilidad humana implica trascender una visión exclusivamente jurídica o administrativa para incorporar una perspectiva centrada en las personas, sus trayectorias y las condiciones que facilitan o limitan el ejercicio efectivo de sus derechos. Desde este enfoque, el territorio adquiere un papel central, ya que es el espacio donde las políticas públicas se implementan, las desigualdades se manifiestan y las respuestas institucionales producen impactos concretos en la vida de las personas.

La perspectiva de derechos humanos orienta este análisis al reconocer que los derechos no constituyen únicamente un marco normativo, sino un principio que debe guiar la acción pública, la asignación de recursos y la prestación de servicios. En consecuencia, promover la inclusión social exige identificar las barreras que obstaculizan el acceso a derechos y fortalecer las capacidades institucionales para garantizar respuestas más equitativas, integrales y respetuosas de la dignidad humana.

1. La inclusión social como un proceso multidimensional

La inclusión social constituye un proceso dinámico, multidimensional y gradual que trasciende la dicotomía entre inclusión y exclusión. Implica la posibilidad de participar plenamente en la vida económica, social, política y cultural, así como de ejercer derechos y acceder a oportunidades en condiciones de igualdad (Atkinson, 1998).

En el contexto de la movilidad humana, la inclusión supera una perspectiva centrada exclusivamente en la asistencia para orientarse hacia un enfoque basado en derechos. Desde esta perspectiva, el objetivo de las políticas públicas y de las instituciones no consiste únicamente en proveer servicios, sino en identificar y remover las barreras que limitan el ejercicio efectivo de derechos previamente reconocidos por los marcos normativos nacionales e internacionales.

En consecuencia, las personas migrantes son reconocidas como titulares de derechos y agentes activos de sus propios procesos de integración. Su participación en la vida comunitaria, económica e institucional constituye un elemento esencial para construir sociedades más inclusivas, evitando respuestas que reproduzcan relaciones de dependencia, exclusión o subordinación.

Reconocer a las personas migrantes como agentes activos implica evitar miradas que las definan exclusivamente por sus necesidades o situaciones de vulnerabilidad. Quienes migran toman decisiones, desarrollan estrategias, construyen redes, movilizan conocimientos y capacidades y realizan aportes económicos, sociales y culturales en los territorios donde se establecen. Una perspectiva centrada únicamente en las carencias puede invisibilizar estos recursos y favorecer respuestas asistencialistas que limitan la participación y la autonomía.

Colocar a la persona en el centro supone brindar información clara y ofrecer los apoyos necesarios para que pueda conocer sus opciones, valorar sus consecuencias y participar en las decisiones que afectan su vida. La función institucional no consiste en sustituir su capacidad de decisión, sino en generar condiciones para que pueda ejercer sus derechos con autonomía y dignidad, sin desconocer las responsabilidades de protección que corresponden al Estado.

El Marco de Integración, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019) profundiza esta visión al definir la integración como un proceso multidimensional que comprende las dimensiones económica, social, cultural, cívica y política. Asimismo, plantea que dicho proceso depende tanto de las condiciones generadas por las sociedades de acogida como de los recursos, capacidades y estrategias desarrolladas por las propias personas migrantes. Desde esta perspectiva, la integración constituye un proceso bidireccional de adaptación y transformación mutua, en el que tanto las instituciones como la sociedad y las personas migrantes desempeñan un papel activo en la construcción de comunidades más cohesionadas e inclusivas.

2. Dimensiones del acceso a derechos en contextos de movilidad humana

El acceso efectivo a los derechos constituye uno de los principales indicadores de inclusión social en contextos de movilidad humana. Aunque los instrumentos internacionales reconocen la universalidad de los derechos humanos, su ejercicio depende de múltiples condiciones institucionales, normativas y territoriales que pueden facilitar o limitar su materialización. Desde esta perspectiva, las instituciones deben comprender el acceso a derechos como un proceso integral e interdependiente, en el que las distintas dimensiones se encuentran estrechamente relacionadas.

2.1 Documentación e identidad jurídica

La documentación constituye la puerta de entrada al ejercicio de numerosos derechos y al acceso a servicios públicos. Contar con documentos de identidad, permisos de residencia o certificados que acrediten la condición migratoria permite a las personas migrantes acceder a sistemas de salud, educación, protección social y empleo formal. Por el contrario, la ausencia de documentación puede generar situaciones de exclusión administrativa que restringen el ejercicio efectivo de otros derechos y aumentan las condiciones de vulnerabilidad.

2.2 Derecho a la salud

El acceso a la salud, incluida la atención en salud mental, forma parte del derecho al disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico y mental, reconocido por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En contextos de movilidad humana, las instituciones sanitarias enfrentan el desafío de ofrecer servicios accesibles, oportunos y culturalmente pertinentes, considerando la diversidad de trayectorias migratorias, idiomas, experiencias y necesidades de las personas usuarias.

2.3 Derecho a la educación

La educación constituye un derecho fundamental y un mecanismo esencial para favorecer la inclusión social y el desarrollo de proyectos de vida. En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes, los instrumentos internacionales reconocen el derecho a acceder al sistema educativo en condiciones de igualdad. Sin embargo, en numerosos contextos persisten brechas entre el reconocimiento jurídico y el acceso efectivo, especialmente cuando existen obstáculos administrativos, movilidad constante de las familias o situaciones de irregularidad migratoria.

2.4 Derecho al trabajo

El acceso al empleo en condiciones dignas representa un componente fundamental para la autonomía económica, la integración social y el ejercicio de otros derechos. No obstante, las personas migrantes suelen enfrentar barreras asociadas a restricciones normativas, dificultades para el reconocimiento de credenciales, discriminación y condiciones de irregularidad migratoria. Estas limitaciones incrementan el riesgo de inserción en empleos informales, precarizados o en situaciones de explotación laboral.

2.5 Acceso a la justicia y mecanismos de protección

El acceso a la justicia constituye una garantía indispensable para la protección efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, las personas migrantes —especialmente aquellas en situación migratoria irregular, solicitantes de protección internacional o

refugiadas— pueden enfrentar obstáculos específicos para acceder a mecanismos de protección y reparación. Entre ellos se encuentran el desconocimiento de sus derechos, las barreras lingüísticas, el temor a procesos de detención o deportación, la ausencia de representación legal y las dificultades para comprender el funcionamiento de los sistemas judiciales e institucionales.

Las instituciones públicas desempeñan un papel fundamental para reducir estas barreras mediante procedimientos accesibles, información clara, atención intercultural y mecanismos de coordinación que permitan garantizar un acceso efectivo a los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

3. Barreras estructurales para la inclusión social

El acceso efectivo a los derechos no depende únicamente de su reconocimiento en los marcos jurídicos. En la práctica, las personas migrantes enfrentan barreras de diversa naturaleza que limitan o impiden el ejercicio de esos derechos. Estas barreras operan de manera simultánea en los ámbitos normativo, institucional, cultural, social y económico, por lo que resulta necesario identificarlas y comprender su interacción para diseñar respuestas públicas más inclusivas y eficaces.

- **Barreras normativas:** Comprenden aquellas limitaciones derivadas de los marcos legales y regulatorios, tales como restricciones vinculadas al estatus migratorio, requisitos documentales desproporcionados, vacíos legales o la ausencia de procedimientos y protocolos específicos para atender a personas en situación de movilidad humana. Estas condiciones pueden generar exclusión incluso cuando los derechos se encuentran formalmente reconocidos.
- **Barreras institucionales:** Se relacionan con la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas y de los servicios que brindan. Entre ellas se encuentran la insuficiente capacitación del personal en materia de movilidad humana y derechos humanos, la ausencia de información y recursos en formatos e idiomas accesibles, la rigidez de los procedimientos administrativos y la limitada articulación entre instituciones. Estos factores dificultan una atención integral, oportuna y centrada en las personas.
- **Barreras culturales y lingüísticas:** Pueden constituir obstáculos significativos para el acceso a derechos. La falta de servicios culturalmente pertinentes, de mecanismos de interpretación o traducción y de prácticas institucionales sensibles a la diversidad puede generar situaciones de incomprensión, desconfianza o discriminación, desalentando el uso de los servicios públicos por parte de la población migrante.
- **Barreras sociales y económicas:** Las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica representan otro conjunto de obstáculos que limitan el ejercicio efectivo de los derechos. La pobreza, la precariedad habitacional, la informalidad laboral, la ausencia de redes de apoyo y el desconocimiento de los derechos o de los servicios

disponibles incrementan el riesgo de exclusión y reducen las oportunidades de integración social.

Desde una perspectiva interseccional, estas barreras no actúan de forma aislada, sino que se combinan y potencian entre sí, generando experiencias diferenciadas de exclusión según factores como el género, la edad, la pertenencia étnica, la orientación sexual, la discapacidad o la condición migratoria (Crenshaw, 1989). Así, una misma política o procedimiento puede producir impactos distintos dependiendo de las múltiples condiciones que atraviesan la vida de cada persona.

Reconocer el carácter acumulativo e interdependiente de estas barreras constituye un requisito fundamental para el diseño de políticas públicas y respuestas institucionales capaces de garantizar un acceso efectivo a los derechos desde una perspectiva de igualdad, no discriminación e inclusión. Más que identificar obstáculos de manera aislada, el desafío consiste en desarrollar instituciones con capacidad para reconocer la diversidad de trayectorias y responder a ellas mediante acciones integrales, coordinadas y centradas en las personas.

Cuadro 1. Barreras estructurales que limitan el acceso efectivo a derechos en contextos de movilidad humana

Tipo de barrera	Principales manifestaciones	Impacto sobre el acceso a derechos
Normativas	Restricciones legales, requisitos documentales	Limitan el acceso formal a derechos y servicios
Institucionales	Procedimientos rígidos, escasa capacitación	Reducen la calidad y oportunidad de la atención
Culturales y lingüísticas	Idioma, diferencias culturales, discriminación	Dificultan la comunicación y la confianza institucional
Sociales y económicas	Pobreza, informalidad, falta de redes	Incrementan la vulnerabilidad y la exclusión

Fuente: Elaboración propia con base en Atkinson (1998), OIM (2019) y Crenshaw (1989).

4. El papel de las sociedades de acogida en los procesos de inclusión

La inclusión de las personas migrantes no depende exclusivamente de sus capacidades individuales ni de su voluntad de integrarse. Constituye un proceso bidireccional en el que las sociedades de acogida desempeñan un papel determinante mediante las políticas públicas, las prácticas institucionales y las dinámicas sociales que favorecen o limitan el ejercicio efectivo de derechos.

En este proceso participan actores diversos, entre ellos las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades locales, el sector privado y los propios grupos migrantes. Sus decisiones, capacidades y formas de interacción influyen

directamente en las oportunidades de participación, acceso a servicios e integración social de la población migrante.

Cuando las instituciones cuentan con capacidades técnicas, recursos adecuados y un enfoque basado en derechos humanos, pueden promover entornos más inclusivos y fortalecer la cohesión social. En cambio, la ausencia de estas condiciones puede favorecer la reproducción de prácticas de discriminación, xenofobia, exclusión o respuestas institucionales insuficientes frente a la diversidad.

Desde esta perspectiva, la cohesión social no debe entenderse únicamente como un resultado de la integración, sino también como una condición que favorece sociedades más inclusivas, resilientes y capaces de gestionar la diversidad. La integración de las personas migrantes fortalece el tejido social, enriquece la diversidad cultural y puede generar aportes económicos, sociales y comunitarios para los territorios de acogida, transformando una visión centrada en los costos de la migración hacia una perspectiva basada en las contribuciones y los beneficios compartidos.

5. Políticas de integración e interculturalidad en América Latina

En América Latina, el desarrollo de políticas públicas orientadas a la integración de las personas migrantes ha sido progresivo y presenta diferencias significativas entre los países de la región. Si bien la mayoría de los marcos normativos reconoce derechos fundamentales, persisten desafíos para traducir ese reconocimiento jurídico en mecanismos institucionales capaces de garantizar su ejercicio efectivo.

Las experiencias regionales muestran que las políticas de integración más consolidadas suelen articular, al menos, tres componentes fundamentales:

- **Regularización migratoria y acceso a la documentación**, como condición para el ejercicio de otros derechos.
- **Acceso a servicios públicos esenciales**, especialmente en salud, educación y protección social.
- **Programas de inclusión laboral y desarrollo económico**, orientados a facilitar la autonomía y la integración de las personas migrantes.

Países como **Costa Rica, Argentina y Brasil** han desarrollado estrategias y planes de integración con enfoques diferenciados, adaptados a sus contextos institucionales, sociales y demográficos. Estas experiencias evidencian que no existe un único modelo de integración, sino respuestas diversas que comparten el objetivo de fortalecer la inclusión social y garantizar el acceso a derechos.

En este contexto, el enfoque intercultural adquiere una relevancia particular. Más allá de promover la convivencia o la tolerancia entre diferentes grupos, la interculturalidad plantea el reconocimiento activo de la diversidad como un valor para las instituciones y

la sociedad. Como señala Catherine Walsh (2010), este enfoque implica transformar las prácticas institucionales para que sean más inclusivas, representativas y culturalmente pertinentes, favoreciendo relaciones basadas en el respeto, la igualdad y el diálogo entre diferentes culturas.

6. El territorio como espacio de materialización de derechos

El acceso a los derechos de las personas migrantes no puede comprenderse de manera abstracta o desvinculada del contexto en el que ocurre. Su ejercicio se concreta en territorios específicos, donde convergen instituciones, actores sociales, recursos, oportunidades y desigualdades que condicionan la experiencia cotidiana de las personas.

Desde esta perspectiva, el territorio trasciende su dimensión geográfica para entenderse como un espacio social e institucional en el que se articulan relaciones de poder, capacidades estatales, dinámicas comunitarias y procesos de desarrollo (Chambers, 1994). Es allí donde las políticas públicas se implementan, donde las normas adquieren significado práctico y donde se hacen visibles las brechas entre el reconocimiento formal de los derechos y su ejercicio efectivo.

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022)** ha señalado que las desigualdades territoriales influyen de manera directa en los procesos de integración, ya que un mismo derecho puede ejercerse en condiciones muy distintas según la presencia institucional, la disponibilidad de servicios, la capacidad de gestión local y las características sociales, económicas y culturales de cada territorio. Esta realidad pone de manifiesto la importancia de incorporar un enfoque territorial en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a poblaciones en situación de movilidad humana.

En el caso de **Costa Rica**, esta perspectiva adquiere especial relevancia debido a la concentración de población migrante en determinadas regiones y a las diferencias existentes en la capacidad de respuesta de las instituciones públicas. En este sentido, el **Plan Nacional de Integración 2023–2027** de la **Dirección General de Migración y Extranjería (DGME, 2023)** destaca la necesidad de fortalecer la articulación territorial, mejorar la coordinación interinstitucional y promover el uso de información para la toma de decisiones, especialmente en aquellos territorios donde la demanda sobre los servicios públicos es mayor.

Adoptar un enfoque territorial implica ampliar la mirada más allá de los indicadores de cobertura o del número de personas atendidas. Supone preguntarse quiénes acceden efectivamente a los servicios, quiénes permanecen excluidos, cuáles son las barreras que enfrentan y en qué condiciones reciben la atención institucional. Este análisis permite comprender que las brechas de acceso no solo responden a factores normativos, sino

también a las capacidades de gestión, la coordinación entre actores y las particularidades de cada contexto territorial.

En el ámbito de la movilidad humana, muchas de las desigualdades no se reflejan únicamente en indicadores cuantitativos. También se expresan en la calidad de la atención, la accesibilidad de la información, el trato recibido y el reconocimiento de la dignidad de las personas en cada interacción con las instituciones. Por ello, fortalecer las capacidades territoriales constituye un componente esencial para avanzar hacia una gestión de la movilidad humana basada en los derechos humanos, la inclusión social y la gobernanza territorial.

7. De la experiencia institucional a la evidencia: monitoreo de derechos y producción de conocimiento

Uno de los principales desafíos en la gestión de la movilidad humana consiste en transformar la experiencia cotidiana de las instituciones en evidencia útil para la toma de decisiones. Si bien las organizaciones generan información de manera permanente a través de su trabajo diario, esta no siempre es sistematizada ni utilizada para orientar el diseño, la implementación o la evaluación de las políticas públicas.

Cada trámite, consulta, intervención o caso acompañado constituye una fuente potencial de conocimiento sobre las necesidades de la población migrante, las barreras de acceso a derechos, las dificultades en la coordinación institucional y los desafíos que enfrentan los territorios. Sin embargo, cuando esta información permanece dispersa o carece de mecanismos de análisis, se limita su capacidad para fortalecer la gestión institucional.

En este sentido, el desafío no radica únicamente en producir más datos, sino en desarrollar capacidades para organizar, interpretar y utilizar estratégicamente la información que las propias instituciones generan. La evidencia institucional permite comprender los procesos que subyacen a los indicadores, identificar tendencias y fundamentar decisiones orientadas a mejorar la calidad de las respuestas públicas.

El monitoreo de los derechos humanos constituye una herramienta esencial para este propósito. Más allá de verificar el cumplimiento formal de las normas, busca analizar en qué medida los derechos son ejercidos efectivamente por las personas, identificando las brechas entre los marcos normativos y las prácticas institucionales (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2021).

Para ello resulta necesario integrar distintas fuentes de información que permitan construir una comprensión amplia de la realidad:

- **Información cuantitativa**, proveniente de registros administrativos, encuestas e indicadores que permiten identificar tendencias y dimensionar fenómenos.

- **Información cualitativa**, obtenida mediante entrevistas, relatos, grupos focales y observaciones que ayudan a comprender procesos, percepciones y barreras que los datos estadísticos no reflejan.
- **Información contextual**, generada a partir del conocimiento situado del personal que trabaja en los territorios y mantiene contacto directo con la población, aportando elementos clave para interpretar la información disponible.

La disponibilidad de información, sin embargo, no garantiza su utilización. El verdadero desafío consiste en fortalecer las capacidades institucionales para transformar los datos en conocimiento y el conocimiento en decisiones. Desde esta perspectiva, el monitoreo de derechos no solo permite identificar brechas y evaluar intervenciones, sino también promover procesos continuos de aprendizaje y mejora institucional.

7.1 Producción de conocimiento institucional: el papel de los observatorios

Los observatorios sociales constituyen herramientas estratégicas para fortalecer la gestión basada en evidencia. Más que sistemas destinados exclusivamente a recopilar información, representan dispositivos institucionales orientados a producir conocimiento, identificar tendencias y generar insumos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Su principal aporte consiste en organizar información dispersa, analizar patrones, visibilizar problemáticas estructurales y facilitar la toma de decisiones mediante evidencia sistematizada. Desde esta perspectiva, la producción de conocimiento deja de ser una actividad externa a la gestión pública para convertirse en una función inherente a las instituciones comprometidas con la mejora continua de sus intervenciones.

El **Observatorio de la Diáspora Venezolana (ODV)** constituye un ejemplo de este enfoque al integrar metodologías cuantitativas y cualitativas para analizar los procesos migratorios, incorporando tanto información estadística como narrativas, percepciones y dinámicas organizativas de las comunidades migrantes y sus redes transnacionales

De manera complementaria, la propuesta del **Observatorio de Movilidad Humana de Guáramo Argentina** plantea una estrategia orientada a fortalecer la producción y el uso de evidencia mediante el desarrollo de sistemas de información, mapas y visualizaciones, estudios aplicados, formación de organizaciones migrantes y generación de conocimiento para la incidencia pública

En conjunto, estos enfoques contribuyen a consolidar modelos de gestión institucional más informados, en los que la evidencia no solo describe la realidad, sino que orienta procesos de transformación. De este modo, los observatorios permiten cerrar el ciclo entre la experiencia institucional, la producción de conocimiento y la mejora continua de las respuestas públicas.

8. Evidencia regional: el caso de Costa Rica y Centroamérica

Costa Rica constituye uno de los principales países de destino, acogida y tránsito de personas migrantes en Centroamérica, lo que convierte a la movilidad humana en un componente estructural de su realidad social, económica e institucional. En su territorio convergen diversos perfiles migratorios, entre ellos personas migrantes laborales — principalmente de origen nicaragüense—, personas solicitantes de la condición de refugiado, personas refugiadas y flujos mixtos de población en tránsito hacia América del Norte.

La evidencia disponible muestra que el país ha desarrollado un marco normativo e institucional orientado a garantizar la protección de los derechos de las personas migrantes y promover una gestión integral de la movilidad humana. Sin embargo, persisten desafíos asociados a la implementación de estas políticas, evidenciándose brechas entre el reconocimiento formal de los derechos y su ejercicio efectivo. Entre los principales obstáculos se encuentran las dificultades para acceder a la documentación, el desconocimiento de los derechos, las diferencias territoriales en la capacidad institucional y las limitaciones para garantizar una atención oportuna, integral y culturalmente pertinente (Dirección General de Migración y Extranjería [DGME], 2023; Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2021; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2022).

En los últimos años, la región centroamericana ha experimentado un incremento en la complejidad de los flujos migratorios, particularmente como consecuencia del aumento de personas en tránsito provenientes de América del Sur y de otras regiones del mundo. La ruta del Darién se ha consolidado como uno de los principales corredores migratorios del continente, generando nuevos desafíos para la gestión humanitaria, la protección internacional y la coordinación interinstitucional. Estos procesos han incrementado la demanda sobre los sistemas de salud, educación, protección social y asistencia humanitaria, poniendo a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones públicas, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V], 2024; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024).

La experiencia costarricense evidencia que la existencia de marcos normativos favorables constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar procesos efectivos de inclusión. La protección de los derechos de las personas migrantes depende, además, de la capacidad de las instituciones para coordinar acciones, fortalecer la gestión territorial, producir evidencia para la toma de decisiones y adaptar sus respuestas a las características y necesidades de poblaciones diversas.

En este sentido, el caso de Costa Rica ofrece aprendizajes relevantes para otros países de América Latina y el Caribe que enfrentan escenarios de creciente movilidad humana. Su experiencia demuestra que avanzar hacia una gobernanza migratoria basada en los

derechos humanos requiere combinar políticas públicas, fortalecimiento institucional, articulación territorial y mecanismos permanentes de producción de conocimiento, monitoreo y evaluación que permitan mejorar de manera continua la calidad de las respuestas dirigidas a las personas migrantes.

9. Del análisis conceptual a la práctica institucional

La comprensión de la movilidad humana y del acceso efectivo a los derechos adquiere verdadero sentido cuando el análisis se traduce en acciones concretas dentro de las instituciones. A lo largo de esta sesión se ha abordado la inclusión social desde una perspectiva multidimensional, se han identificado las principales barreras que enfrentan las personas migrantes y se ha destacado la importancia del territorio, la producción de evidencia y el fortalecimiento institucional. El siguiente paso consiste en reconocer cómo estos elementos pueden incorporarse a la práctica cotidiana para mejorar la calidad de las respuestas públicas.

9.1 ¿Cómo leer las brechas desde la institución?

Comprender las barreras que limitan el acceso a los derechos requiere observar el funcionamiento cotidiano de las instituciones. Cada interacción con la ciudadanía, cada trámite realizado y cada caso atendido generan información valiosa sobre las fortalezas, limitaciones y oportunidades de mejora de los servicios públicos. Quienes trabajan en contacto directo con la población acumulan un conocimiento estratégico acerca de los procedimientos que facilitan el ejercicio de los derechos y de aquellos que, aun sin pretenderlo, pueden generar exclusión.

Desde esta perspectiva, el monitoreo de derechos constituye una herramienta para fortalecer la gestión institucional y promover procesos de mejora continua. Más que un mecanismo de control, representa una oportunidad para comprender cómo las políticas públicas se implementan en la práctica y cuáles son las brechas que persisten entre el reconocimiento formal de los derechos y su ejercicio efectivo (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2021).

Este proceso puede iniciarse mediante preguntas orientadoras como las siguientes:

- ¿Quiénes acceden a los servicios que brinda la institución y quiénes permanecen excluidos?
- ¿Qué grupos enfrentan mayores barreras y cuáles son las causas que las generan?
- ¿En qué territorios o contextos se concentran las principales dificultades de acceso?
- ¿Qué procedimientos institucionales podrían estar produciendo exclusión de manera no intencional?

- ¿La institución ha fortalecido su capacidad de respuesta frente a las necesidades de la población migrante a lo largo del tiempo?

Responder estas preguntas no requiere necesariamente sistemas complejos de información. Requiere, sobre todo, desarrollar una cultura institucional orientada al aprendizaje, la sistematización de la experiencia y la mejora continua. En este sentido, el monitoreo no solo fortalece la rendición de cuentas, sino que también permite transformar la experiencia cotidiana en conocimiento útil para la gestión pública.

9.2 El actor institucional como promotor de inclusión

Las instituciones están conformadas por personas cuyas decisiones cotidianas inciden directamente en el acceso efectivo a los derechos. Desde la perspectiva de la **burocracia de nivel de calle**, desarrollada por Michael Lipsky (1980), quienes trabajan en contacto directo con la ciudadanía no se limitan a aplicar normas o procedimientos. Por el contrario, interpretan situaciones complejas, toman decisiones en contextos de incertidumbre y adaptan las respuestas institucionales a realidades diversas.

En consecuencia, cada interacción con la ciudadanía puede facilitar el acceso a los derechos, mantener barreras existentes o generar nuevas formas de exclusión. El ejercicio efectivo de un derecho depende no solo de su reconocimiento jurídico, sino también de la manera en que las normas son interpretadas, de los márgenes de discrecionalidad disponibles y de la cultura institucional que orienta la actuación de quienes prestan los servicios.

En contextos de movilidad humana, estas decisiones están influenciadas, además, por representaciones sociales, narrativas y percepciones sobre las personas migrantes que pueden favorecer o dificultar procesos de inclusión. Por ello, fortalecer una gestión institucional basada en los derechos humanos implica promover prácticas reflexivas, reconocer los propios sesgos y desarrollar capacidades para responder de manera equitativa a la diversidad de situaciones que enfrentan las personas usuarias.

Asumir este rol supone comprender que cada funcionario y funcionaria constituye un actor clave en la construcción de instituciones más inclusivas. La lectura crítica del territorio, el uso de evidencia y la capacidad para adaptar las respuestas a las necesidades de la población son competencias fundamentales para fortalecer una gestión pública orientada a garantizar derechos.

9.3 De la evidencia a la acción: implicaciones para el diseño de respuestas institucionales

La producción y el análisis de evidencia adquieren sentido cuando se traducen en decisiones que contribuyen a mejorar la gestión pública. El desafío consiste en transformar la información obtenida a partir del monitoreo, la experiencia institucional

y el análisis territorial en acciones concretas que fortalezcan el acceso efectivo a los derechos de las personas migrantes.

Este proceso implica revisar procedimientos, identificar oportunidades de mejora, reducir barreras administrativas y fortalecer la coordinación entre instituciones y actores territoriales. La evidencia permite comprender no solo qué ocurre, sino también por qué ocurre y cuáles son las alternativas disponibles para mejorar las respuestas institucionales.

Para orientar este proceso, resulta útil formular preguntas como las siguientes:

- ¿Qué cambios pueden implementarse dentro de la institución para mejorar la atención a las personas migrantes?
- ¿Qué procedimientos requieren ser revisados o simplificados para facilitar el acceso a los servicios?
- ¿Qué barreras administrativas, institucionales o territoriales pueden eliminarse o reducirse?
- ¿Con qué instituciones, organizaciones o actores comunitarios es necesario fortalecer la articulación para ofrecer respuestas más integrales?

Diseñar respuestas institucionales inclusivas exige reconocer que las políticas públicas se concretan en contextos específicos y que su efectividad depende de la capacidad para integrar evidencia, análisis territorial, coordinación interinstitucional y enfoque de derechos humanos. Más que aplicar procedimientos estandarizados, implica comprender las particularidades de cada territorio y responder de manera pertinente a las necesidades de las personas y comunidades.

En definitiva, avanzar hacia una gestión pública más inclusiva requiere transformar el conocimiento en acción. La evidencia producida por las propias instituciones, combinada con una lectura crítica del territorio y una cultura organizacional orientada al aprendizaje, constituye una base sólida para fortalecer la gobernanza migratoria y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Conclusiones

La gestión de la movilidad humana requiere integrar tres dimensiones inseparables: el marco normativo que reconoce y garantiza derechos, la realidad territorial donde esos derechos se ejercen —o encuentran obstáculos para su ejercicio— y la capacidad de las instituciones para transformar esa realidad mediante respuestas oportunas, inclusivas y articuladas.

A lo largo de esta sesión se ha planteado que la inclusión social de las personas migrantes constituye un proceso multidimensional que trasciende el acceso formal a los servicios públicos. Garantizar derechos implica reconocer las barreras que limitan su ejercicio

efectivo, comprender las particularidades de los territorios y fortalecer las capacidades institucionales para responder a contextos sociales cada vez más diversos y dinámicos.

En este sentido, las instituciones desempeñan un papel central en la construcción de sociedades más inclusivas. La formación del personal, la coordinación interinstitucional, el uso de evidencia para la toma de decisiones y la incorporación de un enfoque de derechos humanos e interculturalidad constituyen elementos esenciales para avanzar hacia una gobernanza migratoria más eficaz, equitativa y centrada en las personas.

Finalmente, comprender el territorio, producir conocimiento a partir de la experiencia institucional y transformar esa evidencia en decisiones concretas permite reducir las brechas entre la norma y la práctica. La gestión de la movilidad humana no depende únicamente de marcos jurídicos sólidos, sino también de instituciones capaces de aprender, adaptarse y construir respuestas que garanticen el acceso efectivo a los derechos de todas las personas.

Ideas clave de la sesión

- La **inclusión social** constituye un proceso multidimensional que trasciende el acceso formal a los servicios y se materializa en el ejercicio efectivo de los derechos humanos.
- El **acceso efectivo a los derechos** depende tanto de la existencia de marcos normativos adecuados como de la capacidad de las instituciones para implementarlos de manera equitativa, oportuna y centrada en las personas.
- Las **barreras para la inclusión** son múltiples, acumulativas e interdependientes; por ello, requieren respuestas integrales que consideren las dimensiones normativas, institucionales, sociales, económicas, culturales y territoriales.
- El **territorio** constituye un espacio estratégico para comprender las dinámicas de la movilidad humana, identificar brechas de acceso y diseñar respuestas institucionales pertinentes y contextualizadas.
- La **producción y el uso de evidencia** fortalecen la toma de decisiones, permiten monitorear el acceso a los derechos y contribuyen a mejorar la calidad de la gestión pública.
- Las **sociedades de acogida y las instituciones públicas** desempeñan un papel central en la construcción de procesos de integración e inclusión, mediante prácticas basadas en los derechos humanos, la interculturalidad, la coordinación interinstitucional y el aprendizaje continuo.

GESTIÓN TERRITORIAL Y RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE LA MOVILIDAD HUMANA

CAPÍTULO II

SESIÓN 9. DISEÑO DE RESPUESTAS INSTITUCIONALES PARA LA INCLUSIÓN Y EL ACCESO A DERECHOS EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD HUMANA

El análisis de la movilidad humana, la identificación de las barreras para el acceso a los derechos y la comprensión de las dinámicas territoriales constituyen el punto de partida para una gestión pública más inclusiva. Sin embargo, comprender la realidad no es suficiente. El principal desafío de las instituciones consiste en transformar ese conocimiento en respuestas concretas que permitan garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y fortalecer los procesos de inclusión social de las personas en situación de movilidad humana.

Las instituciones públicas enfrentan diariamente escenarios caracterizados por la diversidad de trayectorias migratorias, la complejidad de las demandas sociales y la interacción de múltiples actores con competencias y responsabilidades compartidas. En este contexto, el diseño de respuestas institucionales requiere integrar el conocimiento conceptual, normativo y metodológico con la experiencia acumulada, la evidencia disponible y una comprensión situada de las realidades territoriales.

Diseñar respuestas institucionales implica reconocer las brechas existentes entre el reconocimiento formal de los derechos y su implementación, identificar oportunidades de mejora y promover decisiones viables, pertinentes y contextualizadas. Este proceso supone fortalecer las capacidades institucionales para remover barreras, optimizar procedimientos y desarrollar intervenciones articuladas que respondan a las necesidades específicas de las personas migrantes y de las comunidades de acogida.

Desde esta perspectiva, la inclusión social constituye el eje orientador de la acción institucional. No se limita a ampliar la oferta de servicios, sino que implica generar condiciones que permitan el acceso efectivo a los derechos, promover la igualdad de oportunidades y favorecer la participación plena de las personas migrantes en la vida social, económica e institucional de los territorios donde residen.

El propósito de este capítulo es presentar los principales fundamentos para el diseño de respuestas institucionales basadas en evidencia, orientadas a fortalecer la inclusión social y el acceso efectivo a los derechos en contextos de movilidad humana. A partir de un enfoque centrado en las personas, se abordarán herramientas y criterios que permitan traducir el diagnóstico y el análisis territorial en estrategias de intervención más eficaces, coordinadas y sostenibles.

1. El diseño de respuestas institucionales como proceso de gestión

El diseño de respuestas institucionales constituye un proceso continuo mediante el cual las instituciones analizan problemas, establecen prioridades, definen estrategias,

implementan acciones y evalúan sus resultados para responder a necesidades específicas de la población. Desde esta perspectiva, no se trata de una decisión aislada ni de un procedimiento exclusivamente técnico, sino de un proceso dinámico que articula el diagnóstico, la planificación, la implementación y el aprendizaje institucional en función de contextos cambiantes (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009).

Desde el campo de las políticas públicas, diseñar implica seleccionar cursos de acción entre distintas alternativas, considerando la naturaleza del problema, los recursos disponibles, las capacidades institucionales, los actores involucrados y las condiciones en las que las intervenciones serán implementadas (Subirats et al., 2008). En contextos de movilidad humana, este desafío adquiere una complejidad adicional debido a la diversidad de perfiles migratorios, la evolución permanente de los marcos normativos, la multiplicidad de instituciones con competencias concurrentes y la influencia de factores sociales, políticos y territoriales que condicionan la toma de decisiones.

En consecuencia, el diseño de respuestas institucionales requiere integrar criterios de eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad y respeto por los derechos humanos. Más que buscar soluciones ideales, supone desarrollar respuestas viables, pertinentes y adaptables a las características de cada territorio y de las poblaciones destinatarias, reconociendo que las necesidades cambian y que las instituciones deben contar con capacidad para revisar y ajustar sus intervenciones de manera continua.

En este proceso, la **teoría del cambio** constituye una herramienta especialmente útil para fortalecer la planificación institucional. Explicitar los supuestos que vinculan una intervención con los resultados esperados permite comprender la lógica de las acciones propuestas, identificar los factores que pueden favorecer o dificultar su implementación y anticipar posibles riesgos o limitaciones (Davies, Nutley, & Smith, 1999). Asimismo, facilita el seguimiento y la evaluación de las intervenciones, promoviendo procesos de aprendizaje y mejora continua.

Es importante reconocer, además, que el diseño de políticas y respuestas institucionales no se desarrolla en un vacío. Las decisiones públicas se encuentran atravesadas por relaciones de poder, intereses institucionales, restricciones presupuestarias, marcos normativos y narrativas sociales que influyen en la manera en que se comprende la movilidad humana y en las respuestas que se consideran legítimas o prioritarias. Por ello, una gestión pública basada en evidencia requiere no solo utilizar información confiable para orientar las decisiones, sino también desarrollar una mirada crítica que permita identificar estos condicionamientos y garantizar que las intervenciones respondan a los principios de igualdad, no discriminación y respeto por los derechos humanos.

Figura 1. El diseño de respuestas institucionales como un proceso continuo



Fuente: Elaboración propia a partir de Howlett, Ramesh y Perl (2009), Subirats et al. (2008) y Davies, Nutley y Smith (1999).

La **Figura 1** muestra que El diseño de respuestas institucionales debe entenderse como un proceso dinámico e iterativo en el que el diagnóstico, el análisis territorial, la planificación, la implementación y la evaluación se encuentran estrechamente articulados. La información generada durante cada etapa alimenta la toma de decisiones y favorece procesos de aprendizaje institucional que permiten mejorar progresivamente la calidad, pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones.

2. De la evidencia a la formulación de acciones

La producción de información constituye un componente esencial de la gestión pública, pero su verdadero valor radica en la capacidad de transformarla en decisiones que contribuyan a mejorar las respuestas institucionales. El análisis territorial, el monitoreo del acceso a los derechos y la experiencia acumulada por las instituciones solo adquieren sentido cuando orientan la planificación de acciones capaces de responder a las necesidades identificadas y de reducir las brechas existentes.

Desde esta perspectiva, la **gestión basada en evidencia** propone que la formulación de políticas e intervenciones se sustente en la integración de diversas fuentes de información. Los datos cuantitativos, las evidencias cualitativas, el conocimiento producido por las instituciones y el contexto normativo, político y territorial deben

converger para construir respuestas coherentes con los problemas identificados (Davies, Nutley, & Smith, 1999).

Este enfoque reconoce que las decisiones públicas se desarrollan en escenarios complejos y, por tanto, no requieren información perfecta, sino la mejor evidencia disponible en cada momento. Asimismo, destaca la importancia de complementar los datos con el conocimiento situado del funcionariado, la experiencia de las comunidades y la comprensión de las dinámicas territoriales, favoreciendo procesos de decisión más pertinentes y contextualizados.

La formulación de respuestas institucionales implica transformar el diagnóstico en una estrategia de intervención. Para ello, resulta necesario priorizar los problemas identificados, definir con claridad la población destinataria, establecer los cambios que se espera alcanzar y seleccionar aquellas alternativas cuya implementación resulte técnicamente viable, institucionalmente factible y consistente con un enfoque de derechos humanos.

En términos generales, este proceso puede organizarse en cuatro momentos interrelacionados que orientan el diseño de las intervenciones.

- **Identificar el problema con precisión:** El primer paso consiste en definir el problema de manera clara y específica, delimitando la población afectada, el derecho comprometido y los factores que dificultan su ejercicio efectivo. Una adecuada formulación del problema permite evitar respuestas generales frente a situaciones que requieren intervenciones diferenciadas.
- **Formular una hipótesis de cambio:** Una vez identificado el problema, es necesario establecer qué transformación se espera producir mediante la intervención propuesta. La hipótesis de cambio explicita la relación entre las acciones previstas y los resultados esperados, identificando los supuestos que sustentan esa relación y las condiciones necesarias para que el cambio pueda materializarse.
- **Seleccionar la respuesta más pertinente y viable:** El diseño institucional requiere analizar las distintas alternativas disponibles y seleccionar aquella que combine mayor impacto potencial con posibilidades reales de implementación. Esta decisión debe considerar las capacidades institucionales, los recursos existentes, la coordinación con otros actores y las características del territorio donde se desarrollará la intervención.
- **Definir cómo se evaluará el cambio:** Finalmente, toda respuesta institucional debe incorporar mecanismos que permitan valorar sus resultados. Definir indicadores, fuentes de información y criterios de evaluación facilita determinar si las acciones implementadas produjeron los cambios esperados y genera evidencia para fortalecer futuros procesos de planificación y mejora continua.

Figura 2. Proceso de formulación de respuestas institucionales basadas en evidencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Davies, Nutley y Smith (1999), Howlett, Ramesh y Perl (2009) y Subirats et al. (2008).

La **Figura 2** presenta una secuencia lógica para transformar la evidencia en respuestas institucionales. El proceso comienza con la identificación precisa del problema y culmina con la evaluación de los resultados obtenidos, incorporando el aprendizaje generado para fortalecer futuras intervenciones. Este enfoque permite que las decisiones institucionales se fundamenten en información, análisis y criterios de viabilidad, favoreciendo respuestas más pertinentes, coordinadas y orientadas al ejercicio efectivo de los derechos.

3. Criterios para el diseño de respuestas institucionales inclusivas

El diseño de respuestas institucionales no consiste únicamente en definir actividades o asignar recursos. Implica construir intervenciones capaces de responder de manera pertinente a las necesidades de la población, considerando las características del territorio, las capacidades institucionales disponibles y los principios que orientan la gestión pública. En este sentido, una respuesta institucional de calidad no depende exclusivamente de su eficacia operativa, sino también de su capacidad para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y reducir las desigualdades.

Las respuestas orientadas a la inclusión requieren integrar criterios que permitan asegurar su pertinencia, viabilidad, sostenibilidad y coherencia con un enfoque de derechos humanos. Estos criterios orientan la toma de decisiones durante el proceso de

planificación e implementación y constituyen una referencia para evaluar la calidad de las intervenciones desarrolladas.

- **Enfoque de derechos humanos:** Toda respuesta institucional debe reconocer a las personas migrantes como titulares de derechos y no únicamente como beneficiarias de servicios o destinatarias de asistencia. Este enfoque orienta la acción pública hacia la eliminación de barreras que limitan el acceso efectivo a los derechos y promueve decisiones fundamentadas en los principios de igualdad, no discriminación, dignidad humana y participación. Diseñar desde un enfoque de derechos implica preguntarse no solo qué servicio se brindará, sino también si la intervención contribuye efectivamente a garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por los marcos normativos nacionales e internacionales.
- **Pertinencia territorial:** Las necesidades de las personas migrantes no son homogéneas ni se manifiestan de igual manera en todos los territorios. Las características demográficas, sociales, económicas e institucionales condicionan tanto los problemas como las posibilidades de respuesta. Por esta razón, las intervenciones deben diseñarse a partir de una lectura situada del territorio, considerando los recursos disponibles, las dinámicas locales, las capacidades existentes y las particularidades de la población destinataria. Una respuesta pertinente es aquella que dialoga con el contexto donde será implementada y se adapta a sus condiciones específicas.
- **Interculturalidad:** La diversidad cultural constituye una característica propia de las sociedades contemporáneas y, particularmente, de los contextos de movilidad humana. Diseñar respuestas institucionales inclusivas requiere reconocer esa diversidad como un elemento que enriquece la gestión pública y no como un obstáculo para la prestación de servicios. La incorporación de un enfoque intercultural favorece el desarrollo de prácticas institucionales respetuosas de las diferencias culturales, lingüísticas y sociales, promoviendo relaciones basadas en el reconocimiento mutuo, el diálogo y la igualdad de trato.
- **Coordinación interinstitucional:** Las situaciones asociadas a la movilidad humana suelen involucrar múltiples dimensiones —salud, educación, empleo, protección social, documentación y acceso a la justicia, entre otras— que exceden las competencias de una única institución. En consecuencia, el diseño de respuestas requiere fortalecer mecanismos de coordinación entre organismos públicos, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y otros actores territoriales. La articulación interinstitucional permite optimizar recursos, evitar duplicidades y construir respuestas más integrales y sostenibles.
- **Participación de las personas destinatarias:** Las personas migrantes poseen conocimientos, capacidades y experiencias que resultan fundamentales para comprender las problemáticas que enfrentan y para identificar alternativas de solución. Incorporar mecanismos de participación durante el diseño de las intervenciones contribuye a mejorar la pertinencia de las respuestas, fortalecer la

confianza entre las instituciones y la ciudadanía y favorecer procesos de corresponsabilidad en la implementación de las acciones. Diseñar con las personas, y no únicamente para las personas, constituye uno de los principios fundamentales de una gestión pública centrada en los derechos humanos.

- **Viabilidad institucional y sostenibilidad** Toda intervención debe considerar las capacidades reales de las instituciones responsables de su implementación. La disponibilidad de recursos humanos, financieros, técnicos y organizacionales condiciona la posibilidad de ejecutar las acciones previstas y sostenerlas en el tiempo. Diseñar respuestas viables implica establecer objetivos alcanzables, definir responsabilidades claras, prever mecanismos de coordinación y considerar estrategias de seguimiento y evaluación que permitan introducir ajustes cuando las condiciones del contexto así lo requieran. La sostenibilidad de una intervención no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, sino también de la capacidad institucional para aprender de la experiencia, incorporar evidencia y fortalecer continuamente sus procesos de gestión.

4. Tipos de respuestas institucionales

El diseño de respuestas institucionales puede materializarse en distintos niveles de intervención. Si bien en ocasiones se asocia la mejora de la gestión pública con reformas normativas o incrementos presupuestarios, muchas de las transformaciones que fortalecen la inclusión y el acceso efectivo a los derechos pueden implementarse mediante ajustes en la gestión cotidiana, la organización institucional y la coordinación entre actores (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009).

Desde esta perspectiva, las instituciones cuentan con un margen de acción que trasciende la creación de nuevas políticas o programas. La manera en que se organizan los servicios, se interpretan los procedimientos, se coordina el trabajo entre organismos y se atiende a las personas puede incidir significativamente en la reducción de barreras y en la mejora de la experiencia de quienes acceden a los servicios públicos.

La siguiente tipología presenta algunos de los principales niveles en los que pueden diseñarse e implementarse respuestas institucionales orientadas a fortalecer la inclusión social y el acceso efectivo a los derechos.

Cuadro 2. Tipos de respuestas institucionales para fortalecer la inclusión y el acceso a derechos

Tipo de respuesta	¿En qué consiste?	Ejemplo de aplicación
Procedimental	Ajustes en los procesos administrativos para facilitar el acceso a los servicios.	Simplificar requisitos, traducir formularios, ampliar horarios de atención o digitalizar trámites.
De atención directa	Mejoras en la forma en que se brinda la atención a la ciudadanía.	Capacitar al personal en interculturalidad, adaptar el lenguaje institucional o crear espacios de orientación y acogida.
Organizacional	Cambios en la estructura, funciones o capacidades de la institución.	Crear una unidad especializada en movilidad humana o designar referentes territoriales.
Interinstitucional	Coordinación entre organismos públicos, organizaciones sociales y otros actores.	Establecer rutas de derivación, protocolos de actuación conjunta o mesas de coordinación territorial.
Programática	Diseño o fortalecimiento de programas orientados a necesidades específicas.	Implementar programas de integración laboral, regularización documental o acompañamiento comunitario.
Normativa	Adecuación o modificación de reglamentos, protocolos o disposiciones institucionales.	Revisar procedimientos internos para eliminar barreras administrativas o promover reformas regulatorias.

Fuente: Elaboración propia a partir de Howlett, Ramesh y Perl (2009).

La clasificación presentada evidencia que las respuestas institucionales pueden implementarse en diferentes niveles y con distintos grados de complejidad. Mientras algunas requieren cambios estructurales o modificaciones normativas, otras pueden desarrollarse mediante ajustes en los procedimientos, la organización del trabajo o la forma en que se brinda la atención a la ciudadanía.

Reconocer esta diversidad amplía el margen de acción de las instituciones y del funcionariado público, permitiendo identificar oportunidades de mejora incluso en contextos de recursos limitados. En muchos casos, pequeñas modificaciones en la gestión cotidiana generan impactos significativos en el acceso efectivo a los derechos, fortalecen la confianza de la ciudadanía en las instituciones y contribuyen a construir respuestas más inclusivas, eficientes y sostenibles.

5. Articulación interinstitucional y enfoque de sistema

Las respuestas institucionales orientadas a la inclusión social y al acceso efectivo a los derechos difícilmente pueden ser desarrolladas por una única institución. La movilidad humana constituye un fenómeno multidimensional que involucra aspectos relacionados con la documentación, la salud, la educación, el empleo, la protección social, el acceso a la justicia y la participación comunitaria, entre otros. En consecuencia, su abordaje requiere mecanismos de coordinación que permitan integrar capacidades, recursos y

competencias provenientes de distintos niveles de gobierno y de diversos actores sociales.

Desde esta perspectiva, la gobernanza de la movilidad humana se concibe como un **sistema multinivel y multiactor**, en el que participan organismos nacionales, gobiernos locales, instituciones autónomas, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de personas migrantes, cada uno con responsabilidades y capacidades diferenciadas (Scholten & Penninx, 2016).

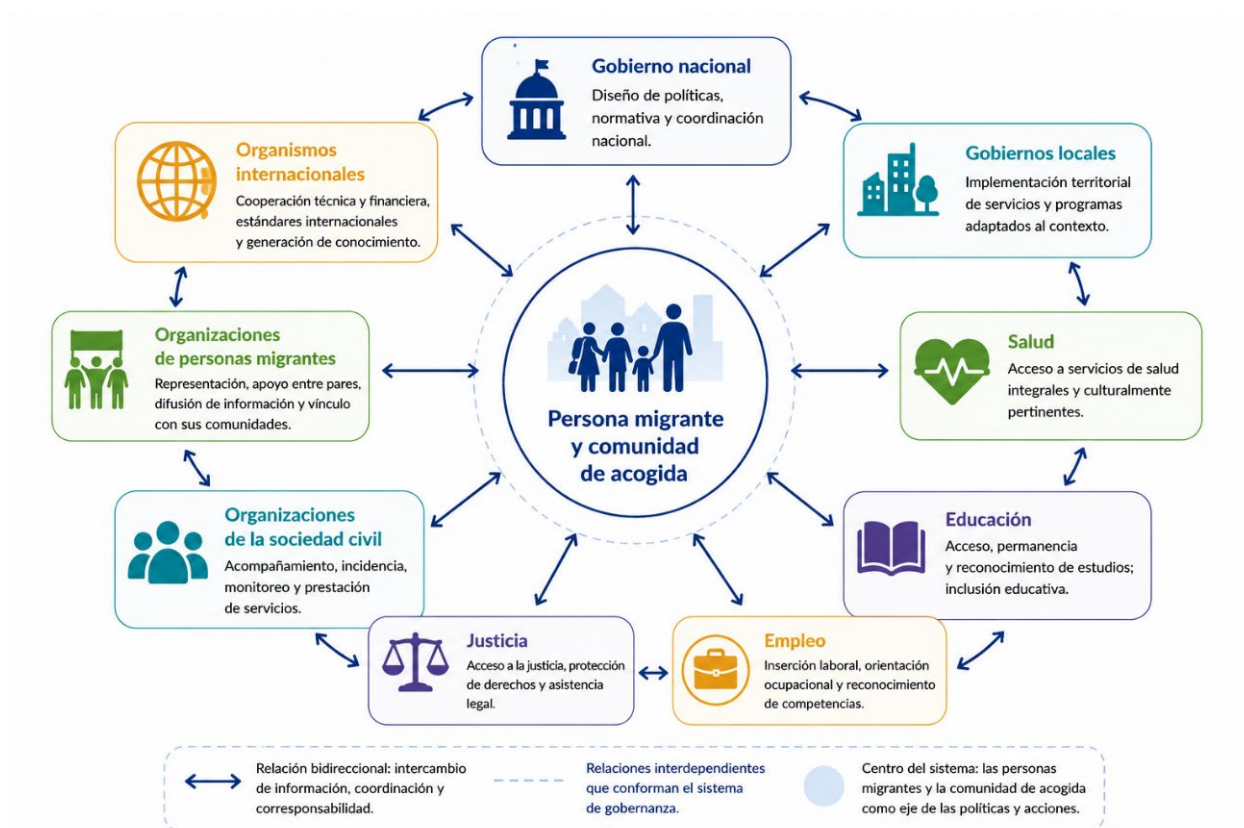
Los instrumentos de planificación desarrollados en Costa Rica destacan que una coordinación efectiva entre estos actores contribuye a reducir duplicidades, evitar vacíos de atención y fortalecer la capacidad institucional para responder de manera integral a las necesidades de las personas migrantes (Dirección General de Migración y Extranjería [DGME], 2023).

El **enfoque de sistema** propone comprender que ninguna institución actúa de forma aislada. Cada organismo forma parte de una red de relaciones en la que las decisiones y acciones de un actor inciden sobre el trabajo de los demás. Por ello, diseñar respuestas institucionales implica identificar las competencias de cada institución, reconocer las interdependencias existentes y construir mecanismos permanentes de coordinación, intercambio de información y cooperación.

La experiencia regional demuestra que las respuestas más eficaces son aquellas que logran articular la capacidad normativa y operativa del Estado con el conocimiento territorial, la cercanía comunitaria y la confianza social construida por las organizaciones de la sociedad civil y, especialmente, por las organizaciones lideradas por personas migrantes (Observatorio de la Diáspora Venezolana, 2024). Esta articulación favorece intervenciones más pertinentes, amplía la cobertura de los servicios y fortalece los procesos de inclusión social.

Desde esta perspectiva, la coordinación interinstitucional constituye una herramienta estratégica para optimizar recursos y mejorar la calidad de la gestión pública. En muchas ocasiones, una ruta de derivación claramente definida, un protocolo de actuación compartido o un espacio permanente de coordinación generan un impacto mayor que la creación de nuevas estructuras o programas, al permitir respuestas más oportunas, integrales y sostenibles.

Figura 3. Articulación interinstitucional para una gestión integral de la movilidad humana



Fuente: Elaboración propia a partir de Scholten y Penninx (2016), Dirección General de Migración y Extranjería (2023) y Observatorio de la Diáspora Venezolana (2024).

La **Figura 3** representa la gobernanza de la movilidad humana como un sistema de relaciones interdependientes en el que múltiples actores, desde sus competencias y capacidades, contribuyen al diseño e implementación de respuestas institucionales. La coordinación, el intercambio de información y la cooperación fortalecen la capacidad de las instituciones para ofrecer respuestas más integrales, eficientes y centradas en las personas.

6. Viabilidad y toma de decisiones en contextos reales

El diseño de respuestas institucionales no depende únicamente de la calidad del diagnóstico o de la pertinencia de las propuestas formuladas. Su implementación también está condicionada por las capacidades reales de las instituciones, la disponibilidad de recursos y las características del contexto donde las intervenciones serán desarrolladas. En este sentido, la **viabilidad** constituye un criterio fundamental para transformar una propuesta en una acción concreta y sostenible.

Las instituciones públicas operan en escenarios caracterizados por recursos limitados, marcos normativos en constante evolución, demandas sociales crecientes y múltiples presiones políticas e institucionales. En consecuencia, la respuesta más adecuada no siempre es la más ambiciosa, sino aquella que logra equilibrar la pertinencia de la

intervención, el impacto esperado y las posibilidades reales de implementación (Bardach, 2011).

Asumir la viabilidad como un criterio de diseño implica reconocer que toda decisión institucional supone priorizar alternativas, administrar recursos y construir consensos. Desde esta perspectiva, el diseño de respuestas constituye un ejercicio de elección estratégica orientado a maximizar los resultados posibles dentro de las condiciones existentes, sin perder de vista los principios de derechos humanos y la búsqueda de una mayor inclusión social.

Para analizar la viabilidad de una intervención, es recomendable considerar al menos cuatro dimensiones complementarias.

- **Viabilidad técnica:** La viabilidad técnica se refiere a la capacidad de la institución para implementar la intervención propuesta. Incluye la disponibilidad de personal capacitado, conocimientos especializados, infraestructura, sistemas de información, herramientas de gestión y procedimientos adecuados para desarrollar las acciones previstas. Una respuesta técnicamente sólida debe ser compatible con las capacidades institucionales existentes o prever las acciones necesarias para fortalecerlas.
- **Viabilidad financiera:** Toda intervención requiere recursos para su implementación y sostenibilidad. La viabilidad financiera analiza la disponibilidad de presupuesto, las fuentes de financiamiento existentes y la posibilidad de optimizar recursos mediante procesos de coordinación, cooperación o reasignación institucional. Este análisis permite establecer intervenciones realistas, evitando diseñar propuestas cuya ejecución dependa exclusivamente de recursos inciertos o extraordinarios.
- **Viabilidad normativa:** Las respuestas institucionales deben desarrollarse dentro del marco jurídico vigente. La viabilidad normativa examina la compatibilidad de la propuesta con la legislación, los reglamentos, los protocolos y las competencias institucionales existentes. Cuando una intervención requiere modificaciones normativas, resulta necesario identificar los procedimientos, actores y tiempos involucrados para evaluar su factibilidad y planificar adecuadamente su implementación.
- **Viabilidad política:** La implementación de una intervención depende también del nivel de apoyo que logre generar entre las autoridades, los equipos técnicos, otras instituciones y los actores sociales involucrados. La viabilidad política considera los intereses presentes en el contexto, las alianzas posibles, los riesgos de implementación y las oportunidades para construir acuerdos que favorezcan el desarrollo de la propuesta.

Reconocer esta dimensión permite anticipar obstáculos, fortalecer procesos de negociación y facilitar la sostenibilidad de las respuestas institucionales.

En conjunto, estas dimensiones evidencian que la viabilidad no constituye una limitación para la innovación, sino una herramienta para fortalecer la calidad de las decisiones públicas. Identificar acciones técnicamente posibles, financieramente sostenibles, jurídicamente compatibles y políticamente viables permite construir respuestas progresivas que generan mejoras concretas en el acceso a los derechos y fortalecen las capacidades institucionales.

Ello no significa renunciar a transformaciones de mayor alcance. Por el contrario, supone identificar puntos de entrada estratégicos desde los cuales sea posible impulsar cambios graduales, acumular aprendizajes institucionales y consolidar procesos de mejora continua que fortalezcan, en el mediano y largo plazo, la gobernanza de la movilidad humana.

Cuadro 3. Dimensiones de la viabilidad para el diseño de respuestas institucionales

Dimensión	Pregunta orientadora	¿Qué analiza?
Viabilidad técnica	¿La institución cuenta con las capacidades necesarias?	Recursos humanos, conocimientos, infraestructura, sistemas y procedimientos.
Viabilidad financiera	¿Existen recursos suficientes para implementar la intervención?	Presupuesto, financiamiento y sostenibilidad económica.
Viabilidad normativa	¿La propuesta puede implementarse dentro del marco jurídico vigente?	Compatibilidad con leyes, reglamentos, protocolos y competencias institucionales.
Viabilidad política	¿Existe apoyo suficiente para impulsar la intervención?	Actores involucrados, alianzas, intereses, riesgos y oportunidades de implementación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bardach (2011).

Las cuatro dimensiones de la viabilidad permiten analizar una propuesta desde diferentes perspectivas antes de su implementación. Considerarlas de manera conjunta facilita la identificación de fortalezas, limitaciones y oportunidades de mejora, contribuyendo al diseño de respuestas institucionales más realistas, sostenibles y orientadas a generar impactos positivos en el acceso efectivo a los derechos.

7. De la formulación a la acción institucional

El diseño de respuestas institucionales alcanza su verdadero sentido cuando las propuestas se traducen en acciones concretas. La formulación constituye un momento fundamental del proceso, pero su impacto depende de la capacidad de las instituciones para planificar, coordinar e implementar intervenciones que respondan de manera efectiva a las necesidades identificadas.

Este paso supone transitar desde un lenguaje de intenciones hacia un lenguaje de compromisos, en el que se definen objetivos, responsabilidades, recursos, plazos y

mecanismos de seguimiento. En otras palabras, implica convertir el diagnóstico y las alternativas de intervención en acciones organizadas, viables y orientadas a resultados.

Las herramientas clásicas de la planificación pública —como las matrices de objetivos, los marcos lógicos y las teorías del cambio— constituyen instrumentos que facilitan esta transición al hacer explícitas las relaciones entre problemas, objetivos, actividades, productos y resultados esperados (Lasswell, 1956; Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). Su principal aporte no reside únicamente en los documentos que generan, sino en el proceso de reflexión estratégica que promueven, favoreciendo la identificación de supuestos, la anticipación de riesgos y la distribución clara de responsabilidades entre los distintos actores involucrados.

En el ámbito de la movilidad humana, esta transición debe incorporar de manera transversal el enfoque de derechos humanos, asegurando que las acciones propuestas contribuyan a reducir las desigualdades, prevenir la discriminación y fortalecer el acceso efectivo a los derechos de las personas en situación de movilidad. De igual manera, resulta indispensable incorporar mecanismos de coordinación interinstitucional, seguimiento y evaluación que permitan ajustar las intervenciones conforme evolucionan las necesidades del territorio y de la población.

La perspectiva del ciclo de las políticas públicas recuerda que ninguna respuesta institucional es definitiva. Toda intervención debe concebirse como un proceso dinámico, susceptible de revisión y mejora continua. En este sentido, el monitoreo y la evaluación dejan de ser únicamente mecanismos de control para convertirse en herramientas de aprendizaje institucional, capaces de generar evidencia que retroalimente la toma de decisiones y fortalezca progresivamente la calidad de la gestión pública.

Conclusiones

El diseño de respuestas institucionales constituye el puente entre el conocimiento y la acción pública. A lo largo de este capítulo se ha mostrado que transformar el análisis territorial, la evidencia y el monitoreo del acceso a los derechos en intervenciones concretas requiere combinar capacidades técnicas, coordinación institucional y una planificación orientada a resultados.

El proceso de diseño no consiste únicamente en seleccionar acciones, sino en construir respuestas pertinentes, viables y sostenibles que integren el enfoque de derechos humanos, la comprensión del territorio y la participación de los distintos actores involucrados. La calidad de las intervenciones depende tanto de la solidez del diagnóstico como de la capacidad institucional para articular recursos, coordinar esfuerzos y adaptar las decisiones a contextos cambiantes.

Asimismo, se ha destacado que las respuestas institucionales pueden desarrollarse en distintos niveles —procedimental, organizacional, programático, interinstitucional o

normativo— y que incluso cambios de pequeña escala pueden generar mejoras significativas en el acceso efectivo a los derechos cuando responden a necesidades claramente identificadas y se implementan de manera coordinada.

Finalmente, diseñar respuestas institucionales implica asumir la gestión pública como un proceso permanente de aprendizaje. La evaluación, el monitoreo y la incorporación sistemática de evidencia permiten revisar las intervenciones, fortalecer las capacidades institucionales y consolidar procesos de mejora continua. De esta manera, el diseño deja de ser un ejercicio exclusivamente técnico para convertirse en una práctica estratégica orientada a construir instituciones más inclusivas, eficaces y comprometidas con la dignidad y los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

Ideas clave de la sesión

- El diseño de respuestas institucionales transforma el diagnóstico y la evidencia en acciones concretas orientadas al ejercicio efectivo de los derechos.
- Las respuestas de calidad integran el enfoque de derechos humanos, la comprensión del territorio, la evidencia disponible y las capacidades institucionales.
- La articulación interinstitucional fortalece la eficacia de las intervenciones y favorece respuestas más integrales, coordinadas y sostenibles.
- La viabilidad técnica, financiera, normativa y política constituye un criterio esencial para seleccionar intervenciones realistas y con potencial de impacto.
- La planificación, el monitoreo y la evaluación forman parte de un proceso continuo de aprendizaje institucional que permite ajustar las intervenciones y fortalecer la gestión pública.
- Diseñar respuestas institucionales implica tomar decisiones estratégicas que contribuyan a reducir desigualdades y garantizar el acceso efectivo a los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

GESTIÓN TERRITORIAL Y RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE LA MOVILIDAD HUMANA

CAPÍTULO III

SESIÓN 10. EL ROL DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE RESPUESTAS INSTITUCIONALES INCLUSIVAS

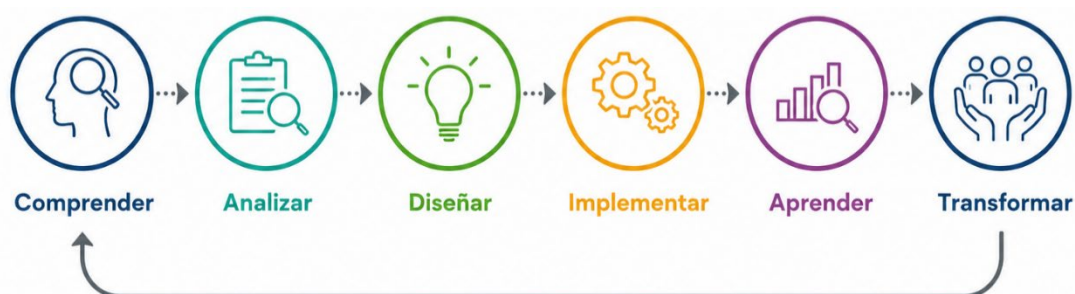
Comprender la movilidad humana, identificar las barreras para el acceso a los derechos y diseñar respuestas institucionales basadas en evidencia constituyen pasos fundamentales para fortalecer la gestión pública. Sin embargo, las políticas, las normas y los procedimientos solo adquieren sentido cuando se traducen en prácticas capaces de transformar la experiencia concreta de las personas.

Entre el diseño de una política y su implementación cotidiana se encuentra el funcionariado público. Cada orientación brindada, cada procedimiento aplicado, cada derivación y cada decisión administrativa puede facilitar, retrasar o limitar el ejercicio efectivo de un derecho. Por ello, quienes trabajan en las instituciones no son actores pasivos: interpretan situaciones, relacionan recursos, aplican criterios y convierten las decisiones públicas en respuestas concretas.

Esta responsabilidad no significa que la inclusión dependa exclusivamente de la voluntad individual. La actuación del funcionariado se desarrolla dentro de marcos normativos, competencias, procedimientos y condiciones institucionales que habilitan o restringen sus posibilidades de respuesta. Fortalecer el servicio público requiere, por tanto, desarrollar capacidades profesionales y, al mismo tiempo, construir instituciones que ofrezcan información, recursos, coordinación y respaldo para actuar.

Este capítulo recupera los aprendizajes de las sesiones anteriores para analizar cómo el territorio, la evidencia, la coordinación, los derechos humanos y la ética pública se convierten en criterios de actuación. Su propósito es reflexionar sobre el rol del funcionariado como vínculo entre las políticas públicas y las personas, y sobre las condiciones necesarias para sostener respuestas institucionales inclusivas.

Figura 4. Del conocimiento a la transformación institucional.



Fuente: Elaboración propia.

1. El funcionariado público como actor de transformación

La función pública suele asociarse con la aplicación de normas, la ejecución de procedimientos y el cumplimiento de responsabilidades previamente establecidas. Estas tareas son indispensables para garantizar la legalidad, la igualdad de trato y la continuidad de la acción estatal. Sin embargo, el trabajo cotidiano del funcionariado también implica interpretar contextos, resolver situaciones no previstas, coordinar con otros actores y tomar decisiones dentro de los márgenes que ofrecen las instituciones.

Como se planteó en el Capítulo I a partir de la perspectiva de la burocracia de nivel de calle (Lipsky, 1980), quienes trabajan en contacto directo con la ciudadanía no se limitan a aplicar normas: interpretan situaciones, establecen prioridades y adaptan las respuestas institucionales a realidades diversas. Este capítulo retoma ese planteamiento para preguntarse, específicamente, cómo esas decisiones cotidianas pueden orientarse de manera deliberada hacia la construcción de respuestas institucionales inclusivas.

En contextos de movilidad humana, esta función adquiere especial relevancia. Las personas pueden llegar a las instituciones con trayectorias migratorias diversas, información incompleta, dificultades documentales, necesidades interrelacionadas o experiencias previas de discriminación y desconfianza. La calidad de la respuesta dependerá tanto del procedimiento establecido como de la capacidad para comprender la situación, comunicar con claridad y facilitar un recorrido institucional posible.

Reconocer el papel transformador del funcionariado no significa exigir que cada persona resuelva individualmente problemas estructurales. Significa comprender que toda actuación produce efectos y que, dentro de las responsabilidades de cada función, existen oportunidades para reducir barreras, orientar adecuadamente, comunicar dificultades y contribuir a mejorar las respuestas institucionales.

Figura 5. El funcionariado público como puente entre las políticas públicas y la inclusión social.



Fuente: Elaboración propia.

2. Competencias para una gestión pública inclusiva

Las respuestas institucionales frente a la movilidad humana requieren conocimientos, habilidades y actitudes que permitan comprender situaciones complejas y actuar de

manera coherente con los derechos humanos. Estas competencias no deben entenderse únicamente como atributos individuales, sino como capacidades que las instituciones necesitan promover, respaldar y distribuir entre sus equipos.

Una gestión pública inclusiva requiere interpretar las realidades territoriales, utilizar evidencia, coordinar responsabilidades y aplicar los enfoques de derechos humanos e interculturalidad en la práctica cotidiana. Estas competencias permiten que los aprendizajes desarrollados durante el módulo se conviertan en criterios para la actuación institucional.

2.1. Comprender el territorio para actuar con pertinencia

El territorio no representa únicamente un espacio geográfico. Es el contexto en el que se relacionan las personas, los servicios públicos, las organizaciones, las capacidades institucionales y las desigualdades. Una misma política puede producir resultados diferentes según la disponibilidad de recursos, la ubicación de los servicios, las características de la población y las posibilidades de coordinación existentes.

Para el funcionariado, comprender el territorio implica conocer los actores y recursos disponibles, identificar las dificultades que enfrentan las personas en sus recorridos y reconocer los límites de las respuestas estandarizadas. Este conocimiento permite orientar con mayor precisión, anticipar obstáculos y adaptar la actuación institucional a las características concretas de cada contexto, sin desconocer las competencias y normas aplicables.

2.2. Decidir con evidencia

Tomar decisiones con evidencia implica utilizar la mejor información disponible para comprender los problemas, establecer prioridades y orientar las respuestas. Los registros administrativos, las estadísticas, las investigaciones, las consultas a la población y la experiencia acumulada por los equipos pueden aportar perspectivas complementarias sobre una misma situación.

La evidencia no reemplaza el juicio profesional ni elimina la responsabilidad de decidir. Permite fundamentar las decisiones, reconocer sus límites y evitar que la actuación dependa exclusivamente de impresiones, hábitos o experiencias individuales. También ayuda a identificar dificultades recurrentes, comunicar necesidades institucionales y proponer mejoras basadas en información verificable.

2.3. Coordinación institucional y trabajo en red

Las necesidades relacionadas con la movilidad humana suelen involucrar documentación, salud, educación, empleo, vivienda, protección social y acceso a la justicia. Estas dimensiones exceden las competencias de una única institución y requieren mecanismos que permitan relacionar responsabilidades y capacidades.

Coordinar no significa que todos los actores deban realizar las mismas tareas. Implica conocer las competencias de cada organismo, establecer canales de comunicación, compartir la información necesaria bajo condiciones adecuadas y evitar respuestas contradictorias o recorridos innecesarios. La coordinación también permite reconocer vacíos de atención y construir soluciones que ninguna institución podría desarrollar de manera aislada.

La coordinación se expresa igualmente en la manera en que se orienta y deriva a las personas. Cuando una institución no tiene competencia para resolver una necesidad, no basta con indicar que debe acudir a otro organismo. Una derivación responsable requiere brindar información clara y actualizada sobre la institución competente, el servicio que debe solicitarse y los canales disponibles. Cuando sea posible, el contacto directo entre organismos facilita la continuidad de la atención y evita la repetición innecesaria de gestiones.

2.4. Incorporar el enfoque de derechos humanos y la interculturalidad

Los enfoques de derechos humanos e interculturalidad desarrollados en el capítulo I adquieren, en la práctica institucional, un carácter operativo. Incorporarlos como competencias del funcionariado implica utilizarlos para interpretar situaciones, revisar procedimientos y tomar decisiones que garanticen un trato digno, igualitario y libre de discriminación.

En el trabajo cotidiano, esta competencia supone reconocer cuándo un requisito, una forma de comunicación o una práctica aparentemente neutral puede producir barreras para determinadas personas. También requiere brindar información comprensible, considerar las particularidades de las trayectorias migratorias y adaptar las formas de atención cuando resulte necesario, sin actuar de manera arbitraria ni desconocer las competencias institucionales.

Actuar desde una perspectiva intercultural no significa establecer respuestas según la nacionalidad o el origen de las personas. Significa evitar que las diferencias culturales, lingüísticas o sociales se conviertan en obstáculos para el ejercicio efectivo de los derechos. De esta manera, los principios estudiados dejan de ser únicamente orientaciones generales y se convierten en criterios concretos para la actuación del funcionariado público.

3. Ética pública y compromiso institucional para la inclusión

Toda decisión institucional posee una dimensión ética. Aplicar un procedimiento, establecer una prioridad, solicitar información o brindar una orientación produce efectos sobre la vida de las personas y sobre la relación que estas construyen con el Estado. La calidad de la gestión pública no depende únicamente de su eficiencia, sino también de los principios que orientan la actuación institucional.

En el ámbito de la movilidad humana, actuar éticamente implica reconocer la dignidad de las personas, evitar prácticas discriminatorias, fundamentar las decisiones y utilizar responsablemente los recursos y la información. También supone comprender que el servicio público tiene como finalidad proteger derechos y responder al interés general.

3.1. La función pública como servicio a la ciudadanía

La función pública tiene como propósito servir al interés general mediante políticas, procedimientos y servicios que contribuyan a garantizar derechos y promover el bienestar de la población. El funcionariado representa al Estado en su relación cotidiana con la ciudadanía y constituye uno de los principales vínculos entre las decisiones públicas y la experiencia de las personas.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública señala que el servicio público debe sustentarse en principios de profesionalismo, mérito, responsabilidad, integridad y vocación de servicio Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. CLAD. Estos principios fortalecen la legitimidad institucional y recuerdan que el cumplimiento de una tarea administrativa se encuentra relacionado con un propósito público más amplio.

El rol establece las responsabilidades, competencias y límites de cada función. El propósito permite comprender para qué existe ese rol y cuál es el efecto esperado de su actuación. Ambos deben mantenerse relacionados: actuar únicamente desde el procedimiento puede invisibilizar las necesidades de las personas, mientras que actuar solo desde una buena intención, desconociendo las normas o competencias, puede generar respuestas arbitrarias o insostenibles.

3.2. Igualdad, no discriminación y dignidad humana

La gestión pública debe garantizar que todas las personas reciban un trato digno y libre de discriminación por motivos de nacionalidad, origen étnico, género, edad, religión, discapacidad, condición migratoria u otras características personales.

La igualdad no implica necesariamente ofrecer una respuesta idéntica en todas las situaciones. También requiere reconocer cuándo determinadas condiciones producen desventajas y qué ajustes razonables pueden realizarse dentro del marco institucional. La equidad permite considerar esas diferencias sin transformar la actuación pública en una aplicación arbitraria o desigual de las normas.

Promover la igualdad exige revisar los efectos de las decisiones, justificar los criterios utilizados y asegurar que las diferencias culturales, sociales, económicas o administrativas no se conviertan en motivos de exclusión. La dignidad humana constituye el límite y, al mismo tiempo, la orientación de toda actuación institucional.

Figura 6. Principios que orientan una gestión pública inclusiva.



Fuente: Elaboración propia.

3.3 Responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas

La confianza en las instituciones depende, en gran medida, de la transparencia con la que se desarrollan los procesos de gestión pública y de la capacidad institucional para actuar de manera responsable frente a la ciudadanía.

La responsabilidad institucional implica fundamentar las decisiones adoptadas, actuar conforme al marco jurídico vigente y garantizar que las personas comprendan los procedimientos que afectan el ejercicio de sus derechos. Asimismo, la rendición de cuentas fortalece la legitimidad institucional al permitir evaluar el desempeño, identificar oportunidades de mejora y promover una gestión pública orientada al interés general y a la obtención de resultados.

En el ámbito de la movilidad humana, estos principios contribuyen a fortalecer la seguridad jurídica, reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones y consolidar relaciones de confianza entre las instituciones públicas y las personas migrantes. De esta manera, la transparencia y la responsabilidad se convierten en condiciones esenciales para garantizar una gestión pública accesible, predecible y respetuosa de los derechos humanos.

3.4 Liderazgo y cultura institucional

La construcción de instituciones inclusivas no depende exclusivamente de las capacidades individuales del funcionariado, sino también de la existencia de una cultura organizacional comprometida con los derechos humanos, el aprendizaje continuo y la mejora permanente de la gestión pública.

El liderazgo institucional implica promover prácticas colaborativas, fortalecer el trabajo en equipo, generar espacios de reflexión sobre la práctica y favorecer la innovación como herramienta para responder a contextos sociales dinámicos y complejos.

Las instituciones que promueven una cultura basada en el respeto, la cooperación, la transparencia y el aprendizaje organizacional desarrollan una mayor capacidad para adaptarse a los cambios sociales y ofrecer respuestas más pertinentes frente a los desafíos de la movilidad humana. En consecuencia, fortalecer el liderazgo y la cultura institucional significa también fortalecer la capacidad del Estado para garantizar derechos, consolidar la confianza ciudadana y construir instituciones más inclusivas, legítimas y orientadas al servicio público.

En este sentido, el fortalecimiento institucional constituye un proceso permanente que integra capacidades técnicas, compromiso ético y aprendizaje organizacional. La consolidación de una cultura institucional orientada a los derechos humanos permite que las políticas públicas se traduzcan en respuestas más eficaces, inclusivas y centradas en las personas, reafirmando el papel del funcionariado como agente de transformación dentro de la gestión pública.

4. De la respuesta institucional a la transformación social

Las respuestas institucionales adquieren verdadero sentido cuando logran traducirse en transformaciones concretas en la vida de las personas. La formulación de políticas públicas, el diseño de procedimientos, la coordinación entre instituciones y el fortalecimiento de las capacidades organizacionales constituyen medios para alcanzar un propósito más amplio: garantizar el acceso efectivo a los derechos y promover procesos sostenibles de inclusión social.

A lo largo de este módulo se ha planteado que la movilidad humana debe comprenderse como un fenómeno complejo, multidimensional y profundamente vinculado a las dinámicas sociales, económicas, culturales e institucionales de los territorios. En consecuencia, las respuestas públicas requieren integrar distintas dimensiones de análisis y superar enfoques fragmentados que limitan la capacidad de las instituciones para responder de manera pertinente a esta realidad.

Este recorrido puede entenderse como un proceso continuo que articula cuatro momentos complementarios: comprender la realidad, analizar el contexto institucional,

diseñar respuestas inclusivas y actuar para generar transformaciones sostenibles. Cada una de estas etapas fortalece la capacidad de las instituciones para responder de manera más efectiva a las necesidades de la población y consolidar una gestión pública orientada por el enfoque de derechos humanos.

4.1 Comprender la realidad

El primer paso consiste en comprender las características de la movilidad humana y reconocer la diversidad de experiencias que atraviesan las personas migrantes. Esta comprensión implica analizar las trayectorias de vida, identificar las barreras que dificultan el acceso efectivo a los derechos y reconocer que la inclusión constituye un proceso dinámico influido por factores individuales, comunitarios e institucionales.

Comprender la realidad supone también reconocer que las desigualdades no responden únicamente a condiciones personales, sino que son el resultado de estructuras sociales e institucionales que pueden facilitar o limitar el ejercicio de los derechos. Esta mirada permite situar a las personas en el centro de la gestión pública y orientar las respuestas institucionales hacia la reducción de las brechas de inclusión.

4.2 Analizar el contexto institucional

La comprensión del fenómeno migratorio debe complementarse con el análisis de las capacidades institucionales, los marcos normativos, las dinámicas territoriales y los mecanismos de coordinación existentes.

Este análisis permite identificar fortalezas, vacíos y oportunidades de mejora, así como reconocer el papel que desempeñan los distintos actores en la construcción de respuestas públicas. El uso de evidencia, la lectura territorial y el trabajo interinstitucional constituyen herramientas fundamentales para orientar este proceso y fortalecer la toma de decisiones.

Analizar el contexto institucional implica comprender que la calidad de las respuestas públicas depende tanto de los recursos disponibles como de la capacidad de las instituciones para coordinar acciones, aprender de la experiencia y adaptarse a contextos cambiantes.

4.3 Diseñar respuestas inclusivas

Sobre la base del conocimiento de la realidad y del análisis institucional, las organizaciones pueden formular respuestas orientadas a reducir barreras, fortalecer el acceso efectivo a los derechos y mejorar la calidad de los servicios públicos.

El diseño de respuestas inclusivas implica establecer prioridades, definir objetivos, seleccionar estrategias viables y articular los recursos disponibles. Asimismo, requiere incorporar de manera transversal el enfoque de derechos humanos, la participación, la

interculturalidad y la coordinación entre actores como principios que orientan la acción pública.

Las respuestas institucionales más efectivas son aquellas que logran adaptarse a las particularidades del territorio, utilizan evidencia para orientar sus decisiones y mantienen mecanismos permanentes de evaluación y aprendizaje que favorecen la mejora continua.

4.4 Actuar para transformar

El último paso consiste en convertir las decisiones institucionales en acciones concretas capaces de generar cambios sostenibles en la vida de las personas. La transformación institucional no depende exclusivamente de grandes reformas o de la creación de nuevos programas; con frecuencia comienza mediante mejoras en los procedimientos, en la calidad de la atención, en la coordinación entre instituciones o en la forma en que el funcionariado interpreta y aplica la normativa vigente.

Como plantea Lipsky (1980), las políticas públicas adquieren significado en la práctica cotidiana de quienes trabajan en contacto directo con la ciudadanía. Por ello, cada decisión administrativa representa una oportunidad para fortalecer la inclusión, reducir desigualdades y consolidar instituciones más cercanas, accesibles y respetuosas de los derechos humanos.

La transformación social se construye de manera gradual a partir de la suma de estas decisiones cotidianas. Cuando las instituciones desarrollan capacidades para comprender la realidad, analizar su contexto, diseñar respuestas pertinentes y actuar con compromiso ético, contribuyen no solo a mejorar la gestión pública, sino también a fortalecer la cohesión social, la confianza ciudadana y la garantía efectiva de los derechos.

Figura 7. Proceso para la construcción de respuestas institucionales inclusivas.



Fuente: Elaboración propia.

4.5. Condiciones institucionales y cuidado de los equipos

La construcción de respuestas institucionales inclusivas no depende exclusivamente del compromiso, la sensibilidad o las capacidades individuales del funcionariado. Para que las buenas prácticas puedan sostenerse, las instituciones deben ofrecer condiciones que permitan a los equipos actuar con claridad, coherencia y respaldo frente a situaciones diversas y, en ocasiones, complejas.

El personal necesita contar con información actualizada, orientaciones escritas, procedimientos claros y espacios de consulta para resolver dudas o situaciones no previstas. También requiere formación vinculada con los desafíos concretos de su trabajo y canales que permitan comunicar dificultades recurrentes, proponer mejoras y compartir aprendizajes. Estas condiciones reducen las interpretaciones contradictorias y evitan que la calidad de la atención dependa únicamente de la experiencia o iniciativa de determinadas personas.

Asimismo, las instituciones deben considerar las condiciones en las que se desarrolla el trabajo cotidiano. La sobrecarga, la rotación del personal, la insuficiencia de recursos, la ausencia de coordinación o la falta de respaldo para tomar decisiones pueden afectar la capacidad de ofrecer respuestas oportunas y respetuosas. Exigir una atención de calidad sin revisar estas condiciones supone trasladar a los equipos responsabilidades que corresponden a la organización institucional.

El trabajo con personas que atraviesan situaciones de violencia, pérdida, incertidumbre o vulneración de derechos también puede generar desgaste emocional. Por ello, resulta importante promover espacios de acompañamiento, intercambio entre pares y cuidado de los equipos, así como distribuir los conocimientos y las responsabilidades para evitar que determinadas personas se conviertan permanentemente en las únicas referentes de las situaciones vinculadas con la movilidad humana.

Cuidar a quienes sostienen cotidianamente la respuesta institucional no constituye una tarea separada de la calidad del servicio público. Es una condición para construir instituciones capaces de aprender, actuar de manera coordinada y mantener prácticas inclusivas en el tiempo. El compromiso individual resulta valioso, pero necesita transformarse en capacidades, procedimientos y responsabilidades compartidas para que las mejoras no dependan únicamente de esfuerzos personales.

Conclusiones

La construcción de respuestas institucionales inclusivas constituye un proceso continuo que integra el conocimiento de la realidad, el análisis del contexto, el diseño de estrategias y la implementación de acciones orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos. A lo largo de este capítulo se evidenció que la calidad de la gestión pública no depende únicamente de la existencia de normas o procedimientos, sino también de la capacidad institucional para comprender las necesidades de la población, utilizar evidencia para la toma de decisiones y coordinar respuestas adaptadas a las características de cada territorio.

Asimismo, se destacó que el diseño de respuestas inclusivas requiere incorporar de manera transversal el enfoque de derechos humanos, la participación, la interculturalidad y la mejora continua como principios orientadores de la acción pública. Estos elementos permiten fortalecer la legitimidad institucional, reducir barreras de acceso y promover servicios públicos más pertinentes, accesibles y centrados en las personas.

Finalmente, se reafirmó que la transformación institucional se construye mediante la suma de decisiones cotidianas adoptadas por el funcionariado público. Cuando las instituciones desarrollan capacidades para aprender, innovar y actuar de forma coordinada, fortalecen su capacidad para responder a los desafíos de la movilidad

humana y contribuyen a la construcción de sociedades más inclusivas, cohesionadas y comprometidas con la dignidad humana.

Ideas clave de la sesión

- La construcción de respuestas institucionales inclusivas es un proceso que articula la comprensión de la realidad, el análisis institucional, el diseño de estrategias y la acción pública.
- La toma de decisiones basada en evidencia permite diseñar intervenciones más pertinentes, eficaces y adaptadas a las necesidades del territorio.
- El enfoque de derechos humanos, la interculturalidad, la coordinación interinstitucional y la participación fortalecen la calidad de las respuestas públicas.
- La mejora continua y el aprendizaje institucional favorecen la adaptación de las instituciones frente a contextos sociales dinámicos y complejos.
- La transformación institucional se construye mediante acciones cotidianas que fortalecen el acceso efectivo a derechos, la confianza ciudadana y la inclusión social.
- El funcionariado público desempeña un papel estratégico en la implementación de políticas públicas capaces de generar cambios sostenibles en la vida de las personas.

Reflexión final del módulo

La movilidad humana constituye una realidad permanente de las sociedades contemporáneas y plantea desafíos que trascienden la gestión administrativa para convertirse en una responsabilidad compartida entre las instituciones públicas, la sociedad y las personas. Responder a estos desafíos exige fortalecer capacidades institucionales, promover la coordinación entre actores y consolidar una gestión pública basada en el respeto por los derechos humanos, la evidencia y el conocimiento de las realidades territoriales.

A lo largo de este módulo se ha recorrido un proceso que comenzó con la comprensión de la experiencia de las personas migrantes, continuó con el análisis de las políticas públicas y de las capacidades institucionales, y culminó con el diseño de respuestas inclusivas orientadas a fortalecer el acceso efectivo a los derechos. Este recorrido evidencia que la inclusión no depende exclusivamente de la existencia de normas o programas, sino también de la manera en que las instituciones interpretan, implementan y evalúan sus acciones en la práctica cotidiana.

En este contexto, el funcionariado público desempeña un papel estratégico. Cada decisión administrativa, cada orientación brindada, cada espacio de coordinación y cada interacción con la ciudadanía representan oportunidades para construir confianza, reducir barreras y contribuir a una gestión pública más cercana, accesible y comprometida con la dignidad humana. La calidad de las políticas públicas no se expresa únicamente en su diseño, sino también en la forma en que son implementadas por quienes las hacen realidad.

Construir instituciones inclusivas es un proceso permanente de aprendizaje, adaptación y mejora continua. Implica reconocer la diversidad como un valor, fortalecer el trabajo colaborativo y asumir que la transformación institucional comienza cuando las personas que integran las organizaciones comprenden que su labor cotidiana puede generar cambios significativos en la vida de quienes acuden al Estado en busca de respuestas.

En definitiva, avanzar hacia sociedades más inclusivas requiere instituciones capaces de aprender, coordinarse y actuar con responsabilidad, transparencia y vocación de servicio. Solo así será posible construir respuestas públicas que fortalezcan la cohesión social, promuevan la igualdad de oportunidades y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos para todas las personas.

Mensaje de cierre

Las instituciones se transforman cuando las personas que las integran deciden ejercer el servicio público con responsabilidad, sensibilidad y compromiso.

Cada trámite, cada orientación, cada decisión y cada espacio de escucha representan una oportunidad para facilitar el acceso a derechos, fortalecer la confianza ciudadana y construir una relación más cercana entre el Estado y la sociedad.

Detrás de cada expediente existe una historia de vida; detrás de cada procedimiento, una persona que espera una respuesta. Recordar esa dimensión humana constituye el punto de partida de una gestión pública verdaderamente inclusiva.

Porque las instituciones son tan inclusivas como las decisiones que toman quienes las integran. Allí donde una funcionaria o un funcionario elige escuchar, orientar, facilitar, coordinar y actuar con respeto por la dignidad humana, las normas se convierten en derechos, las políticas públicas en oportunidades y el servicio público en una herramienta para construir sociedades más justas, inclusivas y solidarias.

Prof. Julieta Casó Besada

Socióloga | Psicología Social

Docente Universitaria | Investigadora

Especialista en Migraciones y Gestión del Talento Humano

Fundadora de **Guáramo Argentina**

Directiva del **Observatorio de la Diáspora Venezolana**

Autora del Manual Teórico

Módulo IV. Gestión Territorial y Respuesta Institucional ante la Movilidad Humana

Proyecto Voces Migrantes

Universidad para la Paz (UPEACE)

Certificación en Gobernanza Migratoria y Derechos Humanos

2026

Referencias

- Atkinson, A. B. (1998). *Social exclusion, poverty and unemployment*. En A. B. Atkinson & J. Hills (Eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity* (pp. 1–20). Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Bardach, E. (2011). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.
- Chambers, R. (1994). Participatory rural appraisal (PRA): Analysis of experience. *World Development*, 22(9), 1253–1268. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(94\)90003-5](https://doi.org/10.1016/0305-750X(94)90003-5)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023: Inclusión laboral de las personas migrantes*. CEPAL.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139–167.
- Davies, H. T. O., Nutley, S. M., & Smith, P. C. (Eds.). (1999). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Policy Press.
- Dirección General de Migración y Extranjería. (2023). *Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2023–2027*. Gobierno de Costa Rica.
- Guáramo Argentina. (2026). *Propuesta para la creación del Observatorio de Movilidad Humana*. Documento institucional.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Observatorio de la Diáspora Venezolana. (2024). *Estrategia de gobernanza de la diáspora: Nueva geografía, gobernanza y uso de evidencia*. Observatorio de la Diáspora Venezolana.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Marco de Integración de la OIM*. OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021). *Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM): Costa Rica*. OIM.
- Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2024). *Análisis regional de necesidades de refugiados y migrantes (RMNA 2024)*. R4V.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Las migraciones en Costa Rica: Desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención*. PNUD.
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). *The multilevel governance of migration and integration*. En B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (pp. 91–108). Springer.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Walsh, C. (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural. En J. Viaña, L. Tapia, & C. Walsh (Eds.), *Construyendo interculturalidad crítica* (pp. 75–96). Instituto Internacional de Integración.