



Acercamiento histórico-tendencial a la formación de los funcionarios de migración y extranjería en Angola

Historical-trend approach to the training of migration and foreigner's service in Angola

Abordagem de tendência histórica para a formação de funcionários de imigração e imigração em Angola

Armando Henriques¹ 
<http://orcid.org/0000-0001-9171-3134>

Pedro Valiente Sandó² 
<http://orcid.org/0000-0002-8954-3452>

José Javier Del Toro Prada² 
<http://orcid.org/0000-0002-0499-6613>

¹ Dirección de Inmigración y Extranjería, Huila, República de Angola.



arminдохenriques65@gmail.com

² Universidad de Holguín. Cuba.



pedrovalientesando@gmail.com;
jdeltoro@uho.edu.cu

Recibido: 01 de febrero 2021.

Aceptado: 27 de abril 2021.

RESUMEN

El crecimiento considerable de las migraciones en el actual siglo ha tenido un impacto importante en la República de Angola y exige del personal que labora en el Servicio de Migración y Extranjería la elevación de su preparación profesional y el mejoramiento de su desempeño. Como parte de una investigación, que abordó un problema relacionado con insuficiencias en la concepción y ejecución de ese proceso, se realizó un estudio que tuvo como objetivo caracterizar la evolución histórico-tendencial del proceso de formación de los funcionarios del servicio de migración y extranjería en el contexto angolano. El estudio, que abarcó el período de la historia de Angola comprendido entre 1975 y 2019, se sustentó en una estrategia metodológica que incluyó el empleo combinado de métodos teóricos y empíricos de la investigación educativa, donde el análisis histórico-lógico y el análisis documental ocuparon el lugar central. En consecuencia, con las exigencias procedimentales del primero, a partir de definir un criterio de periodización, se identificaron tres etapas en la evolución histórica del objeto (1975-1993, 1994-2007 y 2008-2019) y se definieron dos indicadores para caracterizarlas. Como resultado se obtuvo una caracterización del objeto en su decurso histórico que precisó las vías de realización, los objetivos y el contenido del proceso formativo aludido y elementos concernientes a su dirección. Las tendencias identificadas corroboraron la necesidad de implementar una propuesta teórico-práctica que coadyuve a mejorar la formación y el desempeño de los funcionarios del servicio migratorio en el contexto angolano.

Palabras clave: Angola; estudio histórico-tendencial; formación; migración y extranjería.

ABSTRACT

The considerable growth of migration in the current century has had an important impact on the Republic of Angola and requires the personnel working in the Migration and Foreigners Service to raise their professional training and improve their performance. As part of an investigation that addressed a problem related to inadequacies in the conception and execution of this process, a study was carried out that aimed to characterize the historical-trend evolution of the training process of the officials of the immigration and foreigners service in the Angolan context. The study, which covered the period of Angola's history between 1975 and 2019, was based on a methodological strategy that included the combined use of theoretical and empirical methods of educational research, where historical-logical analysis and documentary analysis occupied the central place. Consequently, with the procedural requirements of the first, from defining a periodization criterion, three stages were identified in the historical evolution of the object (1975-1993, 1994-2007 and 2008-2019) and two indicators were defined to characterize them. As a result, a characterization of the object was obtained in its historical course that specified the ways of realization, the objectives and the content of the aforementioned training process and elements concerning its direction. The trends identified corroborated the need to implement a theoretical-practical proposal that helps to improve the training and performance of immigration service officials in the Angolan context.

Keywords: Angola; historical-trend study; training; migration and foreigners.

RESUMO

O considerável crescimento das migrações no século actual teve um impacto importante na República de Angola e obriga o pessoal que trabalha no Serviço de Migração e

Estrangeiros a aumentar a sua preparação profissional e melhorar o seu desempenho. No âmbito de uma investigação, que abordou um problema relacionado com as inadequações na concepção e execução deste processo, foi realizado um estudo que teve como objetivo caracterizar a evolução histórico-tendencial do processo de formação de funcionários do serviço de imigração e estrangeiros no Contexto angolano. O estudo, que abrangeu o período da história de Angola entre 1975 e 2019, baseou-se numa estratégia metodológica que incluiu a utilização combinada de métodos teóricos e empíricos de investigação educacional, onde a análise histórico-lógica e a análise documental ocuparam o lugar central. Em decorrência das exigências processuais da primeira, a partir da definição de um critério de periodização, foram identificadas três etapas na evolução histórica do objeto (1975-1993, 1994-2007 e 2008-2019) e definidos dois indicadores para caracterizá-las. Como resultado, obteve-se uma caracterização do objeto em seu percurso histórico que especificava as formas de realização, os objetivos e o conteúdo do referido processo formativo e elementos relativos ao seu direcionamento. As tendências identificadas corroboram a necessidade de implementação de uma proposta teórico-prática que contribua para a melhoria da formação e atuação dos funcionários dos serviços de imigração no contexto angolano.

Palavras-chave: Angola; estudo de tendência histórica; Treinamento; Migração e Relações Exteriores.

INTRODUCCIÓN

En el actual siglo se ha producido un aumento creciente de las migraciones a nivel global, en particular desde los países en desarrollo hacia los países ricos del mundo desarrollado. Ello ha puesto en el orden del día la necesidad de prestar atención al fortalecimiento institucional, a escala nacional, y de la cooperación internacional en función de lograr su desarrollo ordenado, con pleno respeto de los derechos humanos.

El imperativo de hacer más eficaces, eficientes y seguros los servicios asociados al fenómeno migratorio, presente en las actuales circunstancias, no puede asumirse sin el aumento de la preparación y la optimización del desempeño de sus funcionarios, lo que conlleva a la necesidad de desarrollar con mayor pertinencia el proceso encaminado a su formación inicial y permanente, y al mejoramiento de la dirección de la citada formación.

Al respecto, al igual que en otros foros internacionales en años recientes, en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (Buenos Aires, 1999), como se citó en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008) se declaró:

...que el adecuado tratamiento de la temática migratoria demanda un gran esfuerzo de modernización de su gestión, el fortalecimiento institucional de los organismos nacionales con competencia en estos temas, la capacitación de los funcionarios públicos, la actualización de las legislaciones nacionales y el desarrollo de mecanismos de coordinación entre los Estados participantes (p. 72-73).

Los desafíos antes expuestos son plenamente válidos para la República de Angola, donde resulta una necesidad mejorar la capacitación de los funcionarios que se desempeñan en el Servicio de Migración y Extranjería. Lo anterior constituye una condición indispensable para la modernización, así como el incremento de la eficiencia y eficacia de este servicio (Henriques, Valiente y Tamayo, 2019).

En documentos rectores de la República de Angola, como el Programa de Gobierno de Angola para 2017-2022 [Movimiento Popular de Libertação de Angola (MPLA), 2017] y el Plan de Desarrollo Nacional para 2018-2022 (Ministério da Economia e Planeamento, 2018) se ponderan y precisan políticas orientadas a desarrollar y capacitar los recursos humanos nacionales y a incentivar la formación profesional a lo largo de la vida. Asimismo, dentro de las estrategias para asegurar la defensa y seguridad de la nación y de los ciudadanos, en el primero de los documentos se define:

Invertir en capital humano como el principal recurso con vistas a procurar la excelencia en la actuación policial, de investigación, de migración, penitenciaria y de bomberos y concebir y ejecutar programas de formación técnico-profesional, a través de ciclos largos, medios y cortos de estudios, en establecimientos de las especialidades del MININT, para responder a las misiones internas y de manutención de la paz a nivel de la Unión Africana (MPLA, 2017, p.69).

La formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería (SME) y su dirección tienen su sustento teórico principal en las numerosas propuestas

(generales y para segmentos específicos) relativas a la formación de recursos humanos (capital humano, talento humano), en las que se reconocen etapas, fases o pasos por las que debe transcurrir la dirección (gestión) de ese proceso, significándose por su recurrencia: la detección, levantamiento, diagnóstico o análisis de necesidades educativas (de formación, de capacitación, de aprendizaje); la planeación (planificación, diseño) de las actividades de formación (superación, capacitación, preparación); la implementación o ejecución de las actividades de formación (superación, capacitación, preparación) y; el seguimiento y evaluación de la formación (del proceso, del impacto en el desempeño individual y/o de las organizaciones) (Cuesta, 2001; Chiavenato, 2011; Valiente, Del Toro y González, 2016; Agudelo-Orrego, 2019; Ferreiro-Seoane, Del Campo & Camino-Santos, 2019; Labrador, Bustio, Reyes & Carvalhais, 2019; Tamayo, Cedeño & Arencibia, 2019; Valcárcel, Suárez, López & Pérez, 2019; Valiente & Del Toro, 2020).

La búsqueda bibliográfica relacionada específicamente con la formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería, y la dirección de ese proceso, puso en evidencia que, internacionalmente, estos han sido poco abordados desde la investigación, y que los principales referentes que hoy pueden tomarse en cuenta para su modelación provienen de las disposiciones normativas existentes en materia migratoria (Presidencia de la República Dominicana, 2004; Presidencia de la República de Honduras, 2004; Presidencia de la República de Nicaragua, 2012; Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, 2014; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021; Presidencia de la República de Ecuador, 2017; Organización Internacional para las Migraciones & Ministerio del Interior de la República del Paraguay, 2017; Reino de España, 2021). A partir del análisis de estas fuentes, se pudo apreciar que:

- Aun cuando en algunas propuestas normativas se advierte una intención de graduar los objetivos y el contenido de la formación, ello resulta insuficiente, no solo por lo puntuales que resultan estas experiencias, sino también porque estas no precisan cómo diferenciar la formación considerando la diversidad de cargos en que se desempeñan los funcionarios de migración, ni ponderan suficientemente la formación inicial previa al acceso al servicio.
- La concepción de la formación solo toma como referente de orientación (para el diseño de sus objetivos y contenido) al contenido de la actividad profesional de estos funcionarios, sin tomar en cuenta, al menos ello no se hace explícito, el diagnóstico de sus necesidades y potencialidades educativas y la modelación de las competencias o cualidades ideales para un desempeño efectivo, entre otras fuentes de información que deberían ser consideradas.
- El contenido de la formación privilegia la preparación para enfrentar las conductas que devienen en delitos migratorios y otros asociados, para una actuación respetuosa y de defensa de los derechos humanos de los migrantes; así como para aplicar tecnologías innovadoras soportadas en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en la actividad migratoria.
- La hiperbolización del papel de los cursos y entrenamientos como formas organizativas para la gestión académica de la formación, así como la insuficiente concepción y ejecución de la evaluación de la formación para valorar el aprendizaje adquirido y su aplicación en el desempeño de la actividad laboral, y para evaluar su

impacto en el desempeño organizacional.

Un estudio diagnóstico de la situación que presenta la formación de los funcionarios de migración y extranjería en la República de Angola (Henriques *et al.*, 2019), que formó parte de una investigación dirigida a solventar las insuficiencias en la concepción y ejecución de la formación de los funcionarios del servicio de migración y extranjería en la República de Angola, permitió precisar que:

Aun cuando en su realización se tiende hacia un enfoque teórico-práctico, las diferencias individuales de los participantes son atendidas de forma insuficiente y la actividad independiente, el protagonismo y la reflexión crítica son escasamente estimuladas, predomina el empleo de medios convencionales y la evaluación del aprendizaje presenta limitaciones en cuanto a contenido y modo de realización (p.11).

Se constató, igualmente, que la dirección de la formación de los funcionarios del servicio de migración y extranjería "...no está sustentada en una concepción sistémica que instituya explícitamente las etapas (formación inicial y formación permanente) por las que debe transcurrir", así como que la formación permanente, de manera específica, "...no se organiza por niveles, ni se basa en una planificación individual del desarrollo asociada a la carrera profesional" (Henriques *et al.*, 2019, p.11).

En la continuidad de la citada investigación se realizó un estudio que tuvo como objetivo caracterizar la evolución histórico-tendencial del proceso de formación de los funcionarios

del servicio de migración y extranjería y su dirección, en el contexto angolano, cuya metodología y resultados se exponen en este artículo.

El estudio se sustentó en una estrategia metodológica que incluyó el empleo combinado de métodos teóricos y empíricos de la investigación educativa. Entre los primeros fueron fundamentales el de análisis histórico-lógico, el de análisis-síntesis y el de inducción-deducción, que posibilitaron establecer las características principales y las tendencias que marcaron la evolución histórica del proceso estudiado en el marco temporal que se consideró.

Los métodos empíricos principales en que se apoyó la recogida de los datos fueron el análisis documental y la entrevista a profundidad. Para su procesamiento, en función de obtener la información requerida, los procedimientos principales utilizados fueron el análisis de contenido y la triangulación de datos.

Las fuentes de información principales utilizadas para el estudio fueron documentos jurídicos del estado angolano (13 leyes y 10 decretos presidenciales y ejecutivos) emitidos entre 1975 y 2017, así como el testimonio ofrecido por directivos y funcionarios de experiencia vinculados a la actividad, en las entrevistas que se les realizaron.

La indagación abarcó el período de la historia de Angola comprendido entre 1975 y 2019, que se corresponde con el de su estatus de nación independiente, en consecuencia, con las exigencias procedimentales del método de análisis histórico-lógico:

- Se tomó como criterio de periodización para establecer las etapas de la evolución histórica: los cambios acaecidos en la concepción de los Servicios de Migración y

Extranjería recogidos en las normas jurídicas del país.

- Se identificaron tres etapas en la evolución histórica de la formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería y su dirección en Angola, que se enmarcan entre: 1975-1993 (el tiempo que antecede a la aprobación de la primera Ley de Migración y Extranjería; 1994-2007 (promulgación y vigencia de la primera Ley de Migración y Extranjería) y 2008-2019 (comienza tras la publicación de la segunda Ley de Migración y Extranjería y concluye en la fecha de la realización del estudio).
- Se establecieron como indicadores para la caracterización del proceso estudiado en cada etapa de su evolución histórica: las vías de realización, los objetivos y el contenido del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería y la dirección del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería.
- Se identificaron las tendencias que definen las características esenciales que distinguen la evolución del proceso estudiado en su decurso histórico.

DESARROLLO

En este apartado se exponen las características principales de la evolución histórica del proceso de formación de los funcionarios del servicio de migración y extranjería en la República de Angola, en el período comprendido entre la proclamación de su independencia del colonialismo portugués (1975) y el momento de la realización de este estudio (2019). Se identificaron tres etapas en el desarrollo

evolutivo del proceso en su decurso histórico (1975-1993, 1994-2007 y 2008-2019), que se demarcaron a partir de considerar como hitos los momentos en que se produjeron cambios trascendentales en la concepción de los Servicios de Migración y Extranjería. A continuación, se presenta de manera resumida la caracterización de las etapas identificadas teniendo en cuenta los indicadores definidos, que fueron expuestos en el apartado anterior.

Etapa I (1975-1993)

Durante esta etapa, en la que Angola se constituyó como estado independiente (11 de noviembre de 1975), los Servicios Migración y Extranjería (SME) no tuvieron una normativa específica. Se orientaron a partir de un conjunto de regulaciones que abordaron cuestiones propias a los procesos que les atañen y su misión se definió, originalmente, en: "Ejercer la vigilancia y control de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales del País" (Presidência da República Popular de Angola, 1975, p.117) y más adelante se complementó con la asignación de la responsabilidad de regular la entrada y salida de nacionales y extranjeros en la República Popular de Angola (Presidência da República Popular de Angola, 1978).

El cumplimiento de esta misión se concretaba en los procesos siguientes: la vigilancia, control y fiscalización de las fronteras nacionales (terrestres, marítimas, aéreas y fluviales); la emisión y concesión de pasaportes, salvoconductos y pases de travesía a nacionales; la emisión, concesión y prórroga de visas de entrada, salida y permanencia en el país; el registro, emisión y concesión de visas a cooperantes extranjeros; la emisión de tarjetas de identidad a extranjeros (trabajadores cooperantes y residentes); el control del embarque, desembarque y tránsito de pasajeros y el registro y control de los residentes fronterizos.

Los funcionarios (oficiales) encargados del servicio, que se clasificaban con las categorías A, B y C, en correspondencia con los puestos y cargos que ocupaban y la complejidad de las funciones y roles que desempeñaban, accedían a partir de convocatorias cerradas que se realizaban por la Dirección de Información y Seguridad de Angola (DISA) y el Ministerio de la Seguridad del Estado (MINSE), que fueron en estos años los principales órganos estatales a cargo del servicio migratorio. Los aspirantes a ingresar en el servicio debían tener vencido el cuarto grado de escolaridad (4ª clase), un buen comportamiento ciudadano y ser militantes de las organizaciones del Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA).

Indicador 1. Las vías de realización, los objetivos y el contenido del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería

En este período, la formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería se desarrollaba mediante dos vías principales:

- Acciones de formación inicial dirigidas a los oficiales (oficiales C) que ingresaban al servicio, procedentes de los centros de reclutamiento del DISA y el MINSE, cuyo propósito más general era la habilitación para comenzar a desarrollar las actividades específicas de los cargos que desempeñaban, y se desarrollaban en el propio escenario laboral bajo la conducción de directivos y funcionarios superiores, que actuaban como capacitadores.
- Acciones de formación permanente orientadas a la especialización, actualización, complementación y recalificación, que podían tener lugar: en el propio contexto laboral, desarrolladas por directivos y

funcionarios superiores y, en el extranjero, en países del campo socialista como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), República Democrática Alemana (RDA), Cuba, Rumanía y Yugoslavia, donde los participantes recibían una acreditación que avalaba su formación especializada.

En las acciones de formación inicial y permanente, en el contexto laboral, se trataban contenidos especializados en materia de migración y otros relacionados con la preparación militar de los oficiales. Predominaban métodos expositivos y prácticos, con el apoyo de medios de enseñanza tradicionales y otros más modernos (filmes, videos). La evaluación de los aprendizajes se basaba en preguntas orales y escritas y la valoración del desempeño durante la ejecución de actividades prácticas.

Indicador 2. La dirección del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería

Durante esta etapa no existía un sistema nacional formalmente establecido para la formación (inicial y permanente) de los funcionarios de los SME ni una institución formadora especializada al respecto. En consecuencia, la formación no estaba organizada por etapas o niveles por los que debían transitar los funcionarios que ingresaban al SME.

No se exigía una formación previa específica para acceder al servicio, salvo tener vencido el cuarto grado (cuarta clase) de la educación primaria, y no estaban concebidas acciones especializadas de formación durante el primer año de actividad laboral. Las acciones de formación permanente no estaban normalizadas y se concretaban mediante las vías expuestas en el indicador anterior.

Los responsables de la gestión administrativa de la formación eran los directivos de las unidades de los distintos sectores y puestos del SME. El Departamento de Personal y Cuadros del DISA y el MINSE orientaban y ejecutaban algunas actividades específicas de formación e intervenían en la selección de los oficiales que recibían formación especializada en el extranjero.

Los principales referentes orientadores que se tomaban en cuenta para concebir las acciones de formación eran el contenido funcional de la actividad laboral de los oficiales del servicio y las orientaciones que se emitían nacionalmente por los órganos responsables. No se precisaba una diferenciación de la formación en correspondencia con los cargos (puestos de trabajo) y las categorías de funcionarios existentes, ni existía una planificación individual de la formación y el desarrollo profesional.

La evaluación del proceso de formación que se desarrollaba en las unidades del servicio no constituía una práctica establecida. Los resultados de la formación se vinculaban con la promoción a puestos y categorías de mayor jerarquía.

Etapa II (1994-2007)

En esta etapa los SME tuvieron su primera normativa específica, relativa al Régimen Jurídico de Extranjeros (Asamblea Nacional de la República de Angola, 1994, Ley no. 3/94). También fueron importantes los decretos no.111/94 (Presidencia de la República de Angola, 1994) y 10/00 (Presidência da República de Angola, 2000b), y el Decreto ejecutivo no. 1/00 (Presidencia de la República de Angola, 2000a), en los que se abordaron cuestiones relativas a la aprobación de los grados y distintivos en uso en la Dirección de Migración y Fronteras de Angola, el régimen de carreras específicas

del Servicio de Migración y Extranjería y el estatuto orgánico del SME, respectivamente.

La actividad de migración y extranjería recibió dos denominaciones: Dirección de Emigración y Fronteras de Angola y Servicio de Migración y Extranjería (SME), desde 1999. El SME se definió como el órgano al que compete promover y coordinar la ejecución de las medidas y acciones inherentes al tránsito, entrada, permanencia, residencia y salida de los ciudadanos extranjeros del territorio nacional, el control del movimiento de personas a través de los puestos de frontera terrestres, marítimos, aéreos y fluviales, así como como la emisión y el control del pasaporte nacional (Presidencia de la República de Angola, 2000a, Decreto ejecutivo no. 1/00). En general, el órgano desarrolló los mismos procesos que en la etapa anterior, aunque estos se hicieron más complejos: se perfeccionaron técnicamente y, en algunos casos, comenzaron a digitalizarse.

El SME mantuvo las categorías de funcionarios (oficiales A, B y C) establecida en la etapa precedente. Los nuevos oficiales procedían, fundamentalmente, del extinto MINSE y el Comando de la Policía Nacional de Angola y se les exigía poseer un estado físico y psicológico saludable y un nivel mínimo de escolaridad de sexto grado (6ª clase).

Indicador 1. Las vías de realización, los objetivos y el contenido del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería

En este período, al igual que en el anterior, la formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería comprendió acciones de formación inicial y permanente. Las primeras, en las que actuaban como capacitadores los directivos y funcionarios superiores, se encaminaban a la habilitación para desarrollar las actividades propias del servicio y de ellas participaban

todos los oficiales (A, B y C) que ingresaban a este y no poseían preparación específica.

Las acciones de formación permanente, que siguieron orientadas a la especialización, actualización, complementación y recalificación de los funcionarios, se desarrollaron en dos escenarios: las propias dependencias de los distintos sectores y puestos del SME y el extranjero, donde recibían una formación especializada acreditada, en países como Cuba y Portugal.

Los contenidos de la formación ofrecieron prioridad a temas relacionados con la migración, aunque también abarcaron otros asuntos. En general, se centraron en el estudio de los documentos normativos, reglamentarios y complementarios en materia de migración, para posibilitar la mejora en la gestión de los procesos relativos a este servicio; así como la atención a los requirentes de los mismos. En las actividades formativas predominaron métodos expositivos y prácticos, apoyados en medios de enseñanza tradicionales y la incorporación de nuevas tecnologías. La evaluación de los aprendizajes mantuvo las particularidades de la etapa precedente.

Indicador 2. La dirección del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería

La dirección de la formación de los funcionarios del SME, que tuvo como gestores a los directivos de las distintas dependencias del servicio, comportó características similares a las de la etapa antecedente, a saber: inexistencia de un sistema nacional formalmente establecido para la formación (inicial y permanente) de los funcionarios del servicio y de una institución formadora especializada; la formación no estaba organizada por etapas o niveles por los que debían transitar los funcionarios que formaban parte del servicio; la no exigencia de una formación previa

específica para la admisión; la no realización de acciones especializadas de formación durante el primer año del ingreso al servicio; la ausencia de normalización de las acciones de formación permanente.

Asimismo, tuvo como características: el principal referente orientador que se tomaba para precisar el contenido de la formación era el contenido funcional de la actividad laboral de los oficiales del servicio; la inexistencia de una planificación individual de la formación; la evaluación del proceso de formación no constituía una práctica establecida y los resultados de la formación solo se vinculaban con la promoción a puestos y categorías de mayor jerarquía.

Un elemento a destacar en esta etapa fue el inicio de las primeras experiencias de diferenciación de la formación, en correspondencia con los puestos y las clases de oficiales (funcionarios) existentes. De igual modo, solo era acreditada, por medio de títulos y certificaciones de participación, la formación recibida en el extranjero, en una escuela de formación, o la facilitada por un cuerpo de docentes extranjeros (de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales).

Etapa III (2008-2019)

En esta etapa, los SME tuvieron su segunda normativa específica, que regula el Régimen Jurídico de Extranjeros en la República de Angola (Asamblea Nacional de la República de Angola, 2007, Ley no. 2/07), aprobada el 31 de agosto de 2007. También fueron trascendentes los decretos presidenciales no. 35/14 y 43/14 (Presidencia de la República de Angola, 2014a y 2014b), 180/16 (Presidencia de la República de Angola, 2016) y 189/17 (Presidência da Republica de Angola, 2017) que regularon cuestiones relativas a: el funcionamiento orgánico del SME y los regímenes de carreras específicas y disciplinar de sus funcionarios; así como la

Ley General del Trabajo no. 7/15 (Assembleia Nacional da República da Angola, 2015) y los decretos presidenciales no. 114/13 y 116/13 (Presidência da República de Angola, 2013a y 2013b) que reglamentaron asuntos concernientes al perfeccionamiento de la gestión de recursos humanos y la formación profesional de los titulares de cargos de dirección y jefaturas de la administración del estado.

Igualmente, durante esta etapa se esboza la Política de desarrollo de los recursos humanos como parte del Plan de Desarrollo Nacional (2018-2022), que concibe la elaboración e implementación de una Estrategia Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos que comprenda todos los niveles de calificaciones; plantea el incremento de acciones para su formación profesional; y orienta a apoyar la formación a lo largo de la vida, entre otras prioridades (Ministério da Economia e Planeamento da República de Angola, 2018).

La actividad migratoria y sobre los asuntos de extranjeros siguió subordinada al SME creado desde 1999. El Decreto 189/17 define el SME como:

...el órgano ejecutivo central del Ministerio del Interior, (...) al cual compete ejecutar las políticas y medidas legislativas y reglamentarias relacionadas con la entrada, tránsito, salida y el control de la permanencia y de las actividades de ciudadanos extranjeros en territorio nacional, así como estudiar, promover, coordinar y ejecutar las medidas y acciones relacionadas con esas actividades (Presidência da Republica de Angola. 2017, p. 3718).

En consecuencia, la misión del SME es el "...control de la entrada, salida, permanencia y de la actividad de los ciudadanos extranjeros en territorio nacional" (Presidência da Republica de Angola, 2017, p. 3717).

Los procesos estratégicos, clave y de apoyo del SME siguieron siendo, en lo esencial, los mismos, aun cuando el crecimiento cuantitativo del fenómeno migratorio conllevó a la necesidad de su virtualización con el aprovechamiento de las TIC. A partir del análisis del Decreto 189/17 se pueden identificar como los más importantes: el control de puestos fronterizos; el control sanitario en fronteras; el control de la circulación de personas en los puestos de fronteras; la autorización y verificación de la entrada de personas en embarcaciones y aeronaves; el control y fiscalización de la permanencia y las actividades de extranjeros en el territorio nacional; la investigación de delitos asociados a la inmigración ilegal; la concesión de visas consulares; la concesión de visas, prórrogas, documentos de viaje y autorización de residencia en territorio nacional; la expulsión de extranjeros del territorio nacional; la atención a los procesos de asilo y concesión del estatuto de refugiado y; la participación en los procesos de adquisición, readquisición y pérdida de la nacionalidad angolana (Presidência da Republica de Angola, 2017).

Las categorías de funcionarios del SME evolucionaron. Durante la etapa y en el momento del estudio eran: oficiales de dirección (comisarios), oficiales superiores, oficiales subalternos, subjefes y agentes; en cada caso existen tres subcategorías de funcionarios. El acceso al SME se transformó y pasó a ser más abierto, pudiendo aspirar al mismo cualquier ciudadano, con independencia de su afiliación partidaria.

Indicador 1. Las vías de realización, los objetivos y el contenido del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería

En esta etapa, el proceso formativo de los funcionarios del SME comprendió acciones de formación inicial y permanente, que tienen respaldo, explícita o implícitamente, en importantes documentos normativos y políticos del estado angolano.

En relación con la formación inicial, comenzó a exigirse una preparación previa para ingresar al SME, pues se establece que la entrada en la carrera específica del SME comienza en el puesto de Agente de Migración de 3ª Clase, tras haber aprobado con éxito un curso básico de migración, requisito precisado en el Decreto Presidencial no. 43/14 (Presidência da República de Angola, 2014b), que también debe ser cumplido por los funcionarios que ingresaron antes de promulgarse esta normativa. Una vez que han ingresado, los nuevos oficiales continúan su habilitación para desarrollar las actividades propias del servicio, en sus centros laborales, bajo la conducción de directivos y funcionarios superiores.

La formación permanente, dirigida a la especialización, actualización, complementación, y recalificación, se desarrolla mediante: actividades de capacitación que encauzan directivos y funcionarios superiores en las propias dependencias de los distintos sectores y puestos del SME; actividades de capacitación, en temas puntuales, que llevan a cabo especialistas de la Dirección General de Migración y Extranjería, entre las que se incluyen las específicas para directores y oficiales superiores; actividades formativas en el Instituto Superior de Ciencias Policiales Serra-Vandunén (Luanda) y en la Escuela Nacional de Migración, desde 2019 y ; formación especializada en otros países.

La prioridad en la selección de los contenidos de las actividades de formación (inicial y permanente) siguió orientada a temas relacionados con las normativas y la ejecución de los procesos migratorios, así como con la modernización de estos últimos. Las actividades formativas se desarrollaban, principalmente, mediante seminarios y conferencias en los que se emplean métodos expositivos, de elaboración conjunta y de trabajo independiente, con un enfoque práctico y el empleo de medios diversos, entre los que se incluyen los asociados a las TIC y documentos contentivos de la normativa que se estudia. La evaluación del aprendizaje se concretaba durante el desarrollo de las actividades para valorar el desempeño individual y grupal, mediante formas de evaluación tradicionales.

Indicador 2. La dirección del proceso de formación de los funcionarios de los Servicios de Migración y Extranjería

En la etapa se aprecian avances en la normativa relacionada con el SME y la gestión de Recursos Humanos, en los decretos presidenciales no. 114/13 (Presidência da República de Angola, 2013a), no. 43/14 (Presidência da República de Angola, 2014b) y no. 189/17 (Presidência da República de Angola, 2017); así como en la Ley no. 7/15 (Assembleia Nacional da República da Angola, 2015) y el Plan de Desarrollo Nacional para 2018-2022 (Ministério da Economia e Planeamento da República de Angola, 2018), que generaron condiciones favorables para el mejoramiento en la dirección de la formación de los funcionarios del servicio. Al respecto, se precisan cuestiones como: la implementación de la gestión por competencias; el establecimiento de principios, la estructura del régimen especial de la carrera profesional y los requisitos de entrada, promoción y graduación del personal efectivo del SME; el deber del empleador de promover y facilitar la participación de los trabajadores en programas y acciones de formación y

perfeccionamiento profesional; el derecho del trabajador a tener un plan de formación profesional y acceso a la promoción para evolucionar en la carrera profesional; la obligación de las dependencias de Recursos Humanos del SME de realizar el diagnóstico de necesidades formativas de sus funcionarios, de concebir acciones formativas adecuadas para la variedad de carreras presentes en este, así como de implementar sistemas de evaluación para los variados tipos de formación y; la creación de la Escuela Nacional de Migración.

Esta última comenzó a funcionar en abril de 2019 y su concepción ha trazado importantes pautas para la formación (inicial y permanente) de los funcionarios del SME, que se constituyen en un referente importante para las propuestas formativas que se modelen desde las instancias provinciales del SME, en cuanto a: tipos de cursos y modalidades para la formación inicial y permanente y la formación de formadores; dimensiones (principios) a considerar en la formación y ejes de la formación (jurídica; militar y técnico-policial; técnico-migratoria; ética, deontológica y patriótica; formación en lenguas e infotecnología y otros contenidos).

No obstante, en la dirección de la formación de los funcionarios del SME, siguieron presentes como limitaciones: la ausencia de una modelación sistémica de la formación para dar respuesta a los requerimientos que el plan de carrera de los funcionarios del servicio les plantea en términos de preparación; la asistematicidad de la formación permanente, aun no organizada por etapas o niveles por los que deben transitar los funcionarios del SME, desde las direcciones provinciales de este órgano; la consideración del contenido funcional de la actividad laboral (profesional) de los funcionarios del servicio como referente de orientación principal (casi único) de los objetivos y el contenido de la formación, en detrimento de otros de gran importancia; la

no diferenciación de la formación en correspondencia con los puestos y las clases de funcionarios existentes; la ausencia de una planificación individual de la formación y desarrollo en función del plan de carrera de cada funcionario y; la no utilización de la evaluación como instrumento para la mejora continua de la formación.

El análisis antes realizado permitió identificar tendencias generales que caracterizan la evolución de la formación de los funcionarios de los SME, en Angola, en el período comprendido entre 1975 y 2019.

- En el proceso de formación de los funcionarios de los SME, donde los objetivos formativos se centraron en la habilitación (en la formación inicial), especialización, actualización, complementación y recalificación (en la formación permanente) y predominaron las acciones en el escenario laboral, se produjo una evolución paulatina que incluyó: la exigencia de una preparación previa para acceder al servicio; cierta diversificación de las vías para la formación permanente; la transición del contenido formativo, que aunque sigue focalizado en el contenido tradicional de los procesos migratorios, ha ampliado su espectro para afrontar su modernización y los nuevos desafíos de la actividad y; una presencia ascendente del uso de las TIC, aun cuando en el proceso pedagógico de esta formación prevalecen métodos, medios y formas de organización tradicionales en su concepción metodológica y en la evaluación del aprendizaje.
- En la dirección de la formación de los funcionarios de los SME, aun cuando se postularon políticas que favorecen su mejoramiento y crean condiciones propicias para su evolución progresiva, han sido y son problemas latentes: la inexistencia de un sistema

nacional que regule y oriente el proceso formativo, en cuanto a las etapas o niveles por los que deben transitar los funcionarios y a la diferenciación de los objetivos y el contenido formativo para las distintas clases y puestos de funcionarios existentes; la selección del contenido de la formación obvia otros referentes de orientación importantes, más allá del contenido de los procesos migratorios que conforman la actividad laboral de los funcionarios del servicio; la formación no se planifica individualmente en función del plan de carrera de cada funcionario y; la evaluación de la formación no es una práctica sistemática para la mejora continua de ese proceso.

CONCLUSIONES

Las tendencias expuestas confirman las que se encontraron por los investigadores al estudiar la experiencia internacional referida a la formación de los funcionarios de los servicios migratorios y su dirección, sucintamente presentadas en la parte introductoria de este artículo: no diferenciación de la formación de acuerdo con los puestos y categorías de funcionarios; falta de integralidad en el empleo de referentes de orientación para el diseño de los objetivos y el contenido de la formación; hiperbolización del papel de los cursos y entrenamientos; insuficiente concepción y ejecución de la evaluación en la evaluación del impacto de la formación.

Los resultados de la indagación complementan, asimismo, los del estudio diagnóstico realizado sobre el proceso estudiado en el contexto angolano (Henriques *et al.*, 2019) y ratifican la necesidad de modelar e implementar una

propuesta teórico-práctica que coadyuve a mejorar la concepción de la formación de los funcionarios del SME y favorezca la mejora de su desempeño en los procesos concernientes al servicio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agudelo-Orrego, B. E. (2019). Formación del talento humano y la estrategia organizacional en empresas de Colombia. *Entramado*, 15(1), 116-137.
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/5383/4692>

Asamblea Nacional de la República de Angola (1994). *Ley no. 3. Por la cual se expide el régimen Jurídico de Extranjeros en la República de Angola*. <http://www.consuladogeral-angola.pt/>

Asamblea Nacional de la República de Angola (2007). *Ley no. 2/07. Regula el Régimen Jurídico de Extranjeros en la República de Angola*. Diario de la República I Serie no. 105.
http://www.consuladogeraldeangolas.p.net/wa_files/Lei_20n_C2_BA_202_EF_80_A207_20sobre_20Regime_20Juridico_20de_20Estrangeiros.pdf

Assembleia Nacional da República da Angola. (2015). *Ley núm. 7/15. La cual aprueba la Ley General del Trabajo*. *Diário da República* (87).
https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99347&p_count=14&p_classification=01

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). *Ley de Migración. Última reforma publicada 07-01-*

2021.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_070121.pdf
- Chiavenato, I. (2011). *Administración de Recursos Humanos*. Mc Graw Hill.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2008). *América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2535-america-latina-caribe-migracion-internacional-derechos-humanos-desarrollo>
- Cuesta, A. (2001). *Gestión de competencias. Serie Perfeccionamiento Empresarial*. Academia.
- Ferreiro-Seoane, F. J., Del Campo M.O. & Camino-Santos, M. (2019). La formación y la gestión del talento en las empresas más valoradas en recursos humanos en España. *Contaduría y Administración*, 64(3), 1-21.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422019000400010
- Henriques, A., Valiente, P. & Tamayo, R. (2019). La formación de los funcionarios del servicio de migración y extranjería: Un estudio diagnóstico en provincias angolanas. *Opuntia Brava*, 11(1), 161-173.
<http://opuntiaabrava.ult.edu.cu/index.php/opuntiaabrava/article/view/706>
- Labrador, O., Bustio, A., Reyes, J. & Carvalhais, E.L. (2019). Gestión de la capacitación y capacitación para una mejor gestión en el contexto socioeconómico cubano. *Cooperativismo y Desarrollo (COODES)*, 7(1), 64-73.
http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2310-340X2019000100064&script=sci_arttext&tlng=en
- Ministério da Economia e Planeamento da República de Angola (2018). *Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022*.
<http://planipolis.iiep.unesco.org/en/2018/plano-de-desenvolvimento-nacional-2018-2022-6624>
- Movimiento Popular de Libertação de Angola (MPLA). (2017). *Programa de governo 2017-2022*.
<https://www.slideshare.net/wilsonsoares29/programa-de-governo-2017-2022-1>
- Organización Internacional para las Migraciones & Ministerio del Interior de la República del Paraguay (2017). *Digesto normativo de Migraciones*.
https://paraguay.iom.int/sites/all/archivos/Digesto_Normativo_de_Migraciones.pdf
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (2014). *Decreto no. 38756 MGP, por el cual se adopta el Reglamento de Organización y Servicio de la Policía Profesional de Migración y Extranjería*. *Diario Oficial* 74.
<https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Reglamentos/Reglamento%20Polic%3%ADa%20Profesional%20de%20Migraci%3%B3n.pdf>
- Presidência da República de Angola (2013b). *Decreto Presidencial n.º 116. Regula la formación profesional de los titulares de Cargos de Dirección y*

- Jefatura de la Administración del Estado. Diario de la República (125), Série I.*
<https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/legislacao/81585/decreto-presidencial-no-11613/366/por-tema>
- Presidência da República de Angola (2000b). *Decreto Executivo N.º 010/ Regulamento Orgânico do Serviço de Migração e Estrangeiros.*
<https://docplayer.com.br/109558473-Decreto-executivo-n-o-010-regulamento-organico-do-servico-de-migracao-e-estrangeiros.html>
- Presidência da República de Angola (2013a). *Decreto Presidencial No. 114/13. Perfil do gestor de recursos humanos da administração pública. Diário da República. Órgão Oficial da República da Angola. I Série, (125).*
<https://www.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/mta4/mdcu/~edisp/-1461583461160816110807.pdf~1.pdf>
- Presidência da República de Angola (2014b). *Decreto Presidencial n.º 43. Reglamento de la carrera Específica del Servicio de Migración y Extranjeros. Diario de la República (36), Série I.*
<https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/84223/decreto-presidencial-no-4314/14793/por-tipo-de-documentolegal>
- Presidência da República Popular de Angola (1975). *Decreto-Lei n.º 3. La cual permite creación de la Dirección de Información y Seguridad de Angola-D.I.S.A). Diario de la República no. 17, série I.*
<https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/71907/decreto-lei-no-375/14793/por-tipo-de-documentolegal>
- 375/14793/por-tipo-de-documentolegal
- Presidência da República Popular de Angola (1978). *Decreto n.º 13/78. La cual regula la entrada y salida de nacionales y extranjeros en la República Popular de Angola. Diário da República no. 32, série I.*
<https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/69773/decreto-no-1378/14793/por-tema>
- Presidencia de la República de Angola (2000a). Decreto no. 1/00. Régimen de Carreras Específicas del Servicio de Migración y Extranjeros. *Diario de la República (1) Serie I* de 7 de enero de 2000.
<https://www.lexlink.eu/legislacao/geral/14793/ia-serie/por-tipo-de%20documentolegal/2014/36>
- Presidencia de la República de Angola (1994). *Decreto no. 111. Por el cual se adoptan medidas para Distintivos en uso en la Dirección de Migración y Fronteras de Angola.* Diario de la República I Serie no. 32.
- Presidencia de la República de Angola (2014a). *Decreto Presidencial n.º 35. Reglamento sobre el Régimen Disciplinar de los funcionarios del Servicio de Migración y Extranjeros. Diário de la República (33), Série I.*
<https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/84194/decreto-presidencial-no-3514/14793/por-tipo-de-documentolegal>
- Presidencia de la República de Angola (2016). *Decreto Presidencial n.º 180. (Reglamento sobre el Régimen Disciplinar de los Funcionarios del Servicio de Migración y Extranjeros).* Diario de la República I Serie no. 153.

- <https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/3780533/decreto-presidencial-no-18016/14793/por-tipo-de-documentolegal>
- Presidencia de la República de Ecuador (2017, agosto 3). *Decreto Ejecutivo núm. 111, que expide el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana*.
http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=104902
- Presidencia de la República de Honduras (2004). *Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2540.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2540>
- Presidencia de la República de Nicaragua (2012). *Decreto No. 31-2012. Reglamento a la ley no. 761. Ley general de migración y extranjería de Nicaragua. Publicado en La Gaceta No. 184, 185, 186*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9565.pdf>
- Presidencia de la República Dominicana (2004). *Reglamento de aplicación de Ley General de Migración. No. 285-04. Santo Domingo*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8190.pdf>
- Presidência da Republica de Angola (2017). *Decreto Presidencial No. 189. Regulamento Orgânico do SME. Diário da República Órgão Oficial da Republica de Angola (142), Série, I*.
https://www.sme.gov.ao/wp-content/uploads/2019/03/Regulamento-Organico-do-SME_compressed.pdf
- Reino de España (2021). *Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros*. Edición Actualizada a 23 de febrero de 2021. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Código de extranjería*.
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=070_Codigo_de_Extranjeria&tipo=C&modo=2
- Tamayo, A., Cedeño, R. M. y Arencibia, M.P. (2019). La gestión del proceso de formación de directivos desde la Universidad de Granma. *Folletos Gerenciales, XXIII (2)*, 69-81.
<https://folletosgerenciales.mes.gob.cu/index.php/folletosgerenciales/articlov/view/203>
- Valcárcel, N., Suárez, A., López, G. J. y Pérez, E. (2019). La formación permanente y continuada: principio de la educación médica. *Edumecentro, 11(4)*, 258-265.
<http://scielo.sld.cu/pdf/edu/v11n4/2077-2874-edu-11-04-258.pdf>
- Valiente, P., & Del Toro, J. J. (2020). Referentes orientadores para favorecer la pertinencia social de la formación especializada del director escolar. *Mendive. Revista de Educación, 18(3)*, 573-587.
<https://mendive.upr.edu.cu/index.php/MendiveUPR/article/view/2006>
- Valiente, P., Del Toro, J. J., & González, J. (2016). Principios de la Formación Especializada del Director Escolar. Una Propuesta desde la Sistematización. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 14(1)*, 137-153.
<https://doi.org/10.15366/reice2016.14.1.008>

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores

Los autores han participado conjuntamente en la elaboración, redacción y procesamiento de datos de la investigación.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Copyright (c) Armindo Henriques, Pedro Valiente Sandó, José Javier Del Toro Prada