

ENTRE LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y EL VOLUNTARISMO INDIVIDUAL: RECONOCIMIENTO PARCIAL Y DERECHOS LIMITADOS EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS LOCALES EN SANTIAGO

LUIS EDUARDO THAYER CORREA

Investigador de la Universidad Central de Chile,
Facultad de Ciencias Sociales

FERNANDA STANG

Co-Investigadora del proyecto Fondecyt Regular
N° 1140679, Universidad Central de Chile.

INTRODUCCIÓN

La condición de migrante se define en el plano político como una condición de acceso parcial a los derechos (Sassen, 2010). Esto se deriva en parte de las condiciones normativas con que el Estado demarca los derechos a los que pueden acceder los migrantes, pero también de ciertas condiciones sociales creadas en la interacción entre los migrantes y quienes están en posición de hacer efectivo el acceso a los recursos, bienes comunes, espacios y servicios asociados a los derechos establecidos normativamente (Carens, 2004). La existencia de una articulación coherente entre el ámbito normativo y el social depende de las capacidades institucionales que permitan, por un lado, crear las condiciones sociales para que los derechos reconocidos formalmente sean efectivamente ejercidos por los migrantes y, por otro, para que la demanda que emerge de la presencia de los migrantes sea incorporada en el quehacer institucional y redunde en una redefinición de los derechos en el plano formal.

1. Este capítulo es parte de los resultados de proyecto de investigación Fondecyt Regular N° 1140679. "Estado e inmigrantes chilenos frente a frente. Reconocimiento, respecto y expectativas de incorporación".

En esta investigación nos ocupamos de analizar la dimensión institucional del problema focalizándonos en el desempeño de los gobiernos locales de la Provincia de Santiago. El objetivo es caracterizar las acciones y políticas que se han puesto en marcha en los 32 municipios de esta provincia entre 1990 y 2015, período en el cual Chile ha experimentado una transformación de su patrón migratorio pasando de ser una sociedad emisora de migrantes, debido principalmente a la política de exilio que se impulsó en el período dictatorial, a ser una sociedad receptora de migrantes en términos netos (Thayer y Durán, 2015). A partir de una caracterización de las acciones y sus ámbitos de incidencia, establecemos una relación con los derechos y las dimensiones del reconocimiento a las que tributan. Para esto nos servimos principalmente de la teoría del reconocimiento desarrollada por Axel Honneth (1997) y del trabajo que Stephen Castles viene realizando desde hace un par de décadas en torno al problema de la migración y la ciudadanía (Castles y Miller, 2000; Castles y Davidson, 2000; Castles, 2003).

En la primera sección se presenta el problema y sus supuestos teóricos en base a los antecedentes teóricos que permiten vincular migración, derechos y reconocimiento, para luego dar cuenta de la literatura que ha abordado el problema desde el punto de vista de los gobiernos locales. En la segunda se describe la metodología y el contexto de producción de la información. En la tercera se presentan los datos con la caracterización de las acciones de los gobiernos locales y, finalmente, en la cuarta se abre una discusión en torno a los principales resultados de la investigación en su etapa actual.

POLÍTICAS LOCALES, DERECHOS Y RECONOCIMIENTO

La llegada de migrantes a una sociedad genera una desigualdad de hecho en el acceso a la ciudadanía y crea con ello un sistema de estratificación en el acceso a derechos (Baubock, 2006; Castles, 2003). Como señala Sassen (2010:369), “el inmigrante o, de forma más general, el extranjero son concebidos en el derecho y mediante las políticas como sujetos parciales”. La migración constituye en este sentido un desafío para los Estados democráticos, pues estos fundamentan en última instancia el acceso igualitario a la ciudadanía en la pertenencia a la comunidad nacional (op. cit.)². La forma en que los Estados suelen abordar este

2. Como ha sostenido Giorgio Agamben, “[e]n el sistema del Estado-nación los pretendidos derechos sagrados e inalienables del hombre aparecen desprovistos de cualquier tutela y de cualquier realidad desde el momento mismo en que deja de ser posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado” (Agamben, 2003). Esto, en verdad, pone en tela de juicio la propia idea de derechos humanos.

desafío es a través de la formulación de una política migratoria que defina el proceso a través del cual los sujetos que no pertenecen a esa comunidad, como los migrantes, puedan pasar de ser sujetos con acceso limitado a los derechos a miembros de la comunidad política con plenos derechos (López, 2005)³.

Esta línea de trabajo ha tomado como fuente primordial la obra de T. H. Marshall (1998), donde el autor elabora una ya clásica definición de ciudadanía distinguiendo entre derechos civiles, políticos y sociales. A partir de esta distinción básica de Marshall, la literatura ha buscado analizar la política migratoria vinculando las esferas de derechos a “puertas de entrada” que han de atravesar sucesivamente los inmigrantes para acceder a la ciudadanía en igualdad de condiciones con la población autóctona (Hammar, 1990; López, 2005). La primera esfera, asociada a la etapa inicial de las trayectorias, tendría que ver con el acceso a los derechos civiles. Se consideran parte de esta primera “puerta” las regulaciones que rigen el control fronterizo, la extensión de visados y permisos de trabajo iniciales, las políticas de asilo y refugio, la garantía de igualdad ante la ley y acceso a la justicia, la protección legal contra la discriminación y el racismo, las políticas de apoyo a los recién llegados, entre otros (López, 2005).

El segundo momento se asocia a las políticas de regulación de la permanencia de los migrantes en el Estado receptor, por lo tanto, tiene que ver con “el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción o incorporación a la sociedad de acogida” (López, 2005:111). En esta dimensión se pone en juego la normativa sobre la extensión de derechos sociales y económicos a los migrantes. Se define así el acceso a los sistemas de salud y educación pública, el incentivo y fortalecimiento de las organizaciones de migrantes, los incentivos y políticas orientados a atenuar el racismo y la discriminación, los incentivos a la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, las políticas de reagrupamiento familiar, entre otros.

Hacia fines de la década de 1990, se comienza a discutir la pertinencia de generar políticas de acceso a los derechos culturales de las “minorías” migrantes a partir de la emergencia de las sociedades multiculturales (Zapata, 2009) derivada de las migraciones, de la visibilización de minorías culturales excluidas y del fracaso de las políticas asimilacionistas impulsadas hasta entonces (Wieviorka, 1992; Castles y Davidson, 2000; Zapata, 2004). Ello implica reconocer su derecho

3. Se trata de un horizonte ideal que de todos modos no es posible de modo completo sino por la anulación de la condición de migrante, mediante la naturalización, es decir, la adopción de la nacionalidad del Estado receptor.

a mantener sus identidades culturales y a la vez garantizar su acceso a los recursos culturales básicos (como el idioma), necesarios para ejercer los derechos sociales, civiles y políticos. Esto llevó a vincular los derechos culturales a políticas orientadas hacia ciertos objetivos específicos: el libre acceso al lenguaje y la cultura mayoritaria; la posibilidad de mantener el lenguaje y la cultura minoritaria; la libertad de tener distintos estilos de vida, dentro de un marco legal general fundado en principios universales; y la creación de espacios de comunicación intercultural (Castles y Davison, 2000).

Superado este segundo momento, se asume que las trayectorias migratorias entrarían en la tercera etapa y definitiva del proceso de incorporación a la ciudadanía. En esta fase, por una parte, el Estado regula el acceso a los derechos políticos y la nacionalidad de los migrantes y sus descendientes y, por otra, se define si finalmente el acceso formal de los migrantes a los derechos ciudadanos se traducirá en una igualdad sustantiva respecto de la población nativa, en cuanto a las condiciones de vida. La abundante bibliografía basada en análisis de casos y estudios comparados (Castles, 1995; Castles y Miller, 1995; Castles y Davidson, 2000; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990; Weil y Crowley, 1994; Weiner, 1996; López, 2005; Hekmann, 1999; Hammar 1985; Birsl y Solé, 2004; Sassen, 2013) ha dado origen a categorizaciones de los modelos de reconocimiento (Castles y Davidson, 2000) que implementan los Estados receptores en sus marcos normativos. Ello ha puesto a disposición de los investigadores un conjunto de conceptos con gran capacidad explicativa, pero su uso impreciso ha contribuido en ocasiones a crear más confusión que claridad. Es lo que enfrenta alusiones a la política migratoria como “asimilacionista”, “republicana”, “multiculturalista”, “pluralista”, “intercultural”, “de exclusión diferencial”, entre otras.

Ahora bien, la concepción lineal que asume en los migrantes un acceso creciente a los derechos –sobre la que descansa parte importante de la bibliografía– ha sido objeto de diversas críticas de las que destacamos tres que resultan centrales. En primer lugar, y tal como señalan Goldring y Landolt (2013), asumir que las trayectorias migratorias implican un camino de ascenso permanente hacia la ciudadanía desconoce que las regulaciones inciden también en una precarización de las trayectorias, en el sentido de que no solo crean condiciones de acceso a los derechos, sino que también de pérdida de derechos o de salida de la ciudadanía. Con ello se emularía “el juego de escaleras y serpientes” (op.cit.) como metáfora de trayectorias de entrada y salida de la ciudadanía, y de ascenso y descenso en la escala de derechos. Esta crítica apunta a visibilizar el proceso de incorporación a los derechos ya no como una secuencia de estados más o menos definidos y estáticos, sino como un itinerario complejo de ida y vuelta, en el que interactúan factores institucionales, políticos y sociales.

Un segundo conjunto de críticas ha apuntado a cuestionar la supuesta linealidad en el acceso a la ciudadanía, que encontraría su punto culmine en el acceso a los derechos políticos. Esta noción desconoce que el acceso a los derechos sociales ha generado en muchos países europeos que las comunidades migrantes pierdan el interés en pasar a formar parte de la comunidad política (Brubaker, 1989), situación que habría dado origen a la categoría de "semiciudadano" o "denizen" (Castles, 2004; Hammar, 1989, López, 2005), que describe a los migrantes de largo plazo que cuentan con acceso formal y sustantivo a todos los derechos con excepción de los políticos (Layton-Henry 1990). De esto resulta que "paradójicamente, la inclusión en la comunidad social y económica puede facilitar la (auto) exclusión de la comunidad política" (Brubaker, 1989:162).

Un tercer conjunto de críticas a la concepción lineal de las trayectorias migratorias emerge del supuesto de que el acceso a los derechos políticos y a la naturalización está antecedido por un acceso efectivo de los migrantes a los derechos sociales. Diversos trabajos muestran que obtener derechos políticos no garantiza ni supone el acceso a los derechos sociales en igualdad de condiciones respecto de la población nativa (Hammar, 1989; Castles y Miller, 1995; Castles, 1995; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990). Stephen Castles, aludiendo a la situación de las minorías inmigrantes en Estados Unidos, se refiere a esta contradicción en los siguientes términos: "los resguardos constitucionales y legales para garantizar que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos no ha sido suficiente para prevenir el proceso de marginación socioeconómica, conduciendo a la formación de guetos e infraclases basadas en marcas étnicas y raciales" (Castles, 1995: 12).

En el fondo de esta crítica se encuentra la idea de que la construcción de un marco normativo orientado hacia objetivos concretos es insuficiente para la definición de las trayectorias migratorias de largo plazo. Así se ha puesto de relieve la necesidad de atender el plano de las relaciones sociales como el espacio en que se afirman o tensionan los objetivos perseguidos por la regulación normativa: "La igualdad de derechos legales y la adquisición de la ciudadanía son unos medios tan necesarios como importantes para la integración de los inmigrantes y sus descendientes, pero no bastan. Es de todos sabido que la igualdad formal oculta con frecuencia unas grandes desigualdades cualitativas y que los derechos legales pueden tener connotaciones diferentes según el trato que dispensen los funcionarios e incluso los ciudadanos comunes a los titulares de esos derechos" (Carens, 2004:410). Esta mirada a los contextos de la interacción social otorgan una relevancia central a las políticas locales en la construcción de una política migratoria general del Estado (Cachón, 2010). De este modo, las definiciones jurídicas que condicionan el acceso a derechos se conciben más como el primer y no el último paso para revertir la

desigualdad de hecho que define la condición de migrante (Brubacker, 1989).

La dimensión institucional de la política migratoria se inscribe en la dimensión jurídica de la democracia y deriva del juego de actores e instituciones tensionados por posiciones ideológicas y discursos contrapuestos en torno a la migración (Zapata, 2009). Esta dinámica contribuye a la conformación de un campo político (Bourdieu, 2013) en base a conflictos e intereses vinculados a la migración. En este plano, el papel de las instituciones consiste en permitir la representación de esas posiciones y regular mediante procedimientos establecidos la forma en que estas se expresan. Es la función que cumplen el congreso, los partidos políticos, el poder ejecutivo, los tribunales de justicia y (en las democracias más desarrolladas) las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, en el plano de la interacción social es donde el estatuto jurídico de la política migratoria se pone en juego, vale decir, donde se ejecuta o se tensiona. En los espacios locales, los actores, migrantes y nacionales encarnan un juego de interacciones que determina si los derechos tipificados se traducirán en derechos efectivos o no. Al mismo tiempo, los contextos locales están abiertos a que se tomen decisiones que permitan a los migrantes el ejercicio efectivo de derechos que no están jurídicamente reconocidos. La interacción social en una democracia tiene así la potestad de ratificar o negar los derechos tipificados y, por otra parte, la facultad de presionar hacia una ampliación del ámbito de derechos jurídicamente tipificados.

En la literatura que aborda la relación entre migración y gobiernos locales aparece reiteradamente la alusión al papel central que estos últimos adquieren ante las demandas que se generan de hecho por la llegada de migrantes, independientemente de que no tengan las competencias jurídicas y administrativas para enfrentar esa demanda (Serra y Belil, 2006; Camós, 2006; Tshitshi Ndouba, 2011). El papel clave de los municipios en este sentido deriva del hecho de que mientras que la política migratoria tiene una dimensión nacional muy importante, el proceso de asentamiento de los migrantes es inherentemente local (Frideres, 2006a). La centralidad de lo local (Thayer y Durán, 2015) depende además de que en muchos países receptores, como en el caso de Chile, los municipios gestionan buena parte de los servicios públicos que impactan directamente en la vida de las personas (Pinyol, 2013a), aunque no necesariamente tengan competencia en la definición de las políticas educativas, laborales, sanitarias y habitacionales (Belil, 2006; Lee, 2015). En este sentido, muchas veces los gobiernos locales terminan respondiendo a la demanda de la población migrante con cierta autonomía de acción, aunque con escaso presupuesto por la pasividad de otros niveles del Estado (Camós, 2006) o por la ausencia de una política migratoria nacional en materia migratoria (Tshitshi Ndouba, 2011; Bueno y Domingo, 2015).

Este es el caso, por ejemplo, de las acciones impulsadas por los municipios que permiten a los migrantes irregulares acceder a una atención médica aun cuando la regulación jurídica impone restricciones para el acceso a estos servicios. En este sentido, la centralidad de lo local no solo se refiere a los gobiernos locales, sino que también a otras instituciones como escuelas o servicios de salud que cumplen la doble función señalada de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos establecidos jurídicamente o rectificar desde abajo –mediante acciones y prácticas locales– las regulaciones que obstaculizan el acceso a derechos. En este último sentido, las relaciones de reconocimiento a nivel local entre migrantes y nacionales, sean funcionarios o ciudadanos comunes, pueden contribuir a estimular la ampliación del espacio de reconocimiento jurídico. Las instituciones locales son agentes claves tanto para la reproducción del marco jurídico que regula el acceso de los migrantes a los derechos como para la rectificación de este marco cuando recorta derechos que la sociedad reconoce de hecho a los migrantes.

MIGRACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES: UNA PANORÁMICA DE LOS ESTUDIOS

En términos generales, la mayor parte de la literatura internacional que ha analizado la relación entre los migrantes y el Estado desde el punto de vista local o subnacional ha procurado responder, desde perspectivas diversas, a dos grandes preguntas: por una parte, aparece la interrogante sobre el modo en que las políticas públicas de este nivel están contribuyendo –o podrían contribuir– a la integración e inserción de los migrantes y a la cohesión social. Este problema se enmarca principalmente en el campo de lo que se ha dado en llamar la “gestión de la diversidad”, y se relaciona esencialmente con los desarrollos en torno a las políticas interculturales, que representan el modelo que mayor adhesión genera entre los autores respecto de esta gestión. Por otro lado, se ha desarrollado en la literatura una línea de trabajo que se interroga en torno a los canales institucionales y normativos que las políticas estatales de este nivel han adoptado –o que pudiesen adoptar–. Como parte de esta segunda veta de indagación emergen diversas aristas, entre las que se desataca especialmente la que se ocupa de las relaciones entre los Estados locales y subnacionales con las regulaciones estatales de nivel central o con marcos interestatales, como es el caso de la Unión Europea.

En la primera línea, centrada en la cuestión de la integración de los migrantes, predomina una aproximación orientada a analizar las políticas implementadas por los gobiernos locales y subnacionales⁶ –frecuentemente en perspectiva comparada– procurando identificar los elementos que puedan explicar las diferencias en su incidencia en la “gestión” de una diversidad que en la mayoría de los casos se asume como un desafío para la cohesión social (Belil, 2006; Özbabacan, 2009; Araya, 2010) o como una fuente de conflictos a los que es preciso anticiparse (Cachón, 2010a). Más específicamente en esa línea, se exploran cuáles son esos desafíos que implica la diversidad (Carter et al., 2006); las medidas concretas mediante las que se procura la integración de los migrantes (Corriveau & Rougery, 2006; Brown et al., 2008; Mah, 2012; Cities of Migration, 2012); el desarrollo de la perspectiva intercultural en estas políticas locales de migración (Pinyol, 2013b; Rubio Carbonero, 2013) y su idoneidad para responder a esta diversidad (Zapata, 2013), estableciendo requisitos mínimos y condicionantes básicos. La orientación normativa de estos trabajos se expresa en una tendencia a adoptar un carácter prescriptivo, proponiendo lineamientos (ENAR, 2011; Jones, 2011; Cachón, 2010) o modelos de gestión sui generis (Serra y Belil, 2006). Consecuencia de ello es que la noción de “buenas prácticas” está muy presente en los relevamientos de experiencias (Pinyol Jiménez, 2013a; Gambetta y Gedrimaite, 2010). Algunos de estos trabajos establecen también tipologías de estas experiencias locales a partir del modo de abordaje (Pastor et al., 2015) o el enfoque sobre los procesos migratorios que les subyace (Alexander, 2003).

Desde un punto de vista conceptual se adoptan las nociones de uso habitual en este campo (tales como integración, cohesión social o diversidad), sin embargo, estas son escasamente problematizadas. Una excepción en este sentido es el trabajo de Bueno y Domingo (2015), quienes analizan el discurso de los técnicos municipales en el ámbito de la migración en España con respecto a la gestión de la diversidad y la interculturalidad. El trabajo muestra que a partir de la crisis eco-

4. Típicamente las comunidades autónomas españolas. Las experiencias europeas en general, y las españolas en particular, han suscitado una gran cantidad de trabajos (por ejemplo, Bruquetas Callejo, 2008; CIDOB, 2010; Randall, 2006; Tshitshi Ndouba, 2011; Arnaiz et al., 2014), junto con las de Canadá (véase, por ejemplo, la serie de publicaciones *Our diverse cities*, de la red *Metropolis*, [en línea] <http://canada.metropolis.net/publications/odc_e.html>). En América Latina la discusión sobre estos temas es bastante más reciente, de una década aproximadamente (Agrella y Gil, s/f), y varios de los casos se recogen en publicaciones que vinculan la experiencia regional con la europea (Araya, 2010; Serra y Belil, 2006). La edición de 2015 del informe sobre las migraciones en el mundo que publica anualmente la OIM se ocupa de la relación entre migración y ciudades y contiene un capítulo dedicado a la “gobernanza” en el que se realiza un relevamiento de experiencias en el mundo (Lee, 2015). Allí se mencionan casos de ciudades asiáticas (Fuzhou) y estadounidenses (Nueva York, Detroit, San Francisco, entre otras), además de las europeas (Dublin, Berlín, Atenas, Bilbao, entre otras) y latinoamericanas (Buenos Aires, entre otras).

nómica iniciada en España el año 2008 ha emergido en estos actores un discurso banalizado sobre la diversidad, que ha desplazado la interculturalidad como un objetivo de largo plazo. Esa banalización sería en buena medida el resultado de la difusión de la perspectiva de la gestión de la diversidad, que habría surgido por los años ochenta desde el mundo gerencial y habría alcanzado a numerosas instituciones públicas. Otro trabajo que se enmarca en esta línea crítica es el de Gil (2010), quien a partir del análisis de dos casos de políticas migratorias subnacionales en España (Cataluña y Madrid) se cuestiona cuándo, cómo y en relación con qué procesos cierta presencia migrante ha llegado a ser pensada en términos de integración y mediante qué vías se ha pretendido alcanzar esa integración. La propuesta de historización que guía el análisis permite despojar a la noción de integración de su tono no conflictivo y pensarla en términos de mecanismo de gobierno -en clave foucaultian- o de "argucia", parafraseando el título del libro.

La segunda línea de investigación, centrada en la dimensión institucional de la relación entre migración y Estado, se ha ocupado entre otros temas de las competencias jurídicas de los municipios en la "administración" de las migraciones y de los límites que impone la definición de competencias en relación a los niveles nacional o supranacional del Estado (Camós, 2006; Velasco Caballero, 2013). Los problemas más recurrentes en estos trabajos se refieren a las "fórmulas de gobernanza de las migraciones" adoptadas por algunas ciudades específicas (Tshitshi Ndouba, 2011); las fuentes de financiamiento de los municipios para afrontar la política migratoria, generalmente escasas y condicionadas por los niveles superiores (Velasco Caballero, 2013; Tshitshi Ndouba, 2011); los cambios institucionales generados con el fin de abordar la política migratoria (Ortega Ramírez, 2013), y los déficits y la duplicidad de funciones en esta institucionalidad (Pont Vidal, 1994). En este sentido, la falta de coordinación entre los diversos actores implicados en las políticas, o entre diferentes niveles de gobierno, es una problemática que se repite en varios de estos trabajos, tanto en los referidos a la realidad latinoamericana -en Argentina (Ortiz, 2009), México (Ortega Ramírez, 2013) o el propio Chile (Matus et al., 2012)- como a la europea -en Alemania, tal como describe Pont Vidal (1994), o España (Bueno y Domingo, 2015)-.

Parte del trabajo realizado en México sobre el tema puede enmarcarse en este segundo gran ámbito de interés, pero con una particularidad determinada por las principales características de sus migraciones: se analizan sobre todo las políticas o la institucionalidad ligada a los procesos emigratorios⁵. En esa línea, además de examinarse el marco institucional que se ha generado para hacer frente a esta realidad (Ortega Ramírez, 2013), se ha explorado el nivel de “activismo” de estas instituciones ante el fenómeno (Vila Freyer, 2007). Además se han relevado las políticas públicas adoptadas por los gobiernos subnacionales con respecto a la población emigrada y su relación con el país de origen, evaluando las relaciones de competencia o cooperación en materia jurídica entre los niveles federal y estatal-municipal de gobierno (Velázquez y Ortega, 2010). El Programa 3x1⁶, que articula a los tres niveles junto a las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos, ha sido una fuente importante de estudios en el país. Uno de estos trabajos se ha ocupado puntualmente de la incidencia que este programa ha tenido en algunos aspectos de la gobernanza local (transparencia, rendición de cuentas, participación y equidad) (Burgess, 2006). Sin embargo, la mirada no ha estado puesta solo en México, sino que también en el principal país receptor de sus flujos migratorios, los Estados Unidos: Délano (2007) se ha ocupado de las implicaciones de las iniciativas de ley y ordenanzas locales para controlar la migración propuestas en numerosos estados y ciudades de ese país, ante el fracaso de la reforma migratoria en el Congreso. Este tema también ha despertado interés desde la academia estadounidense⁷: Gulasekaram y Ramakrishnan (2012) se han aproximado a este asunto rebatiendo esta tesis según la cual esas políticas serían una respuesta a la fallida intervención del gobierno federal, proponiendo que más bien obedecen a la composición partidaria de los gobiernos locales.

Un papel secundario ha jugado en esta literatura el problema de la relación entre las agencias estatales y los actores de la sociedad civil con capacidad para incidir en las agendas institucionales, principalmente las asociaciones de migrantes y organizaciones no gubernamentales (Ortiz, 2009; Fauser, 2008). Esta línea ha sido abordada principalmente en Argentina y España. En los trabajos relevados en el primer país, los gobiernos locales y subnacionales aparecen como uno de

5. La mayor parte de la literatura internacional, en cambio, presta atención a la relación entre migración y políticas locales en escenarios inmigratorios. De todos modos, aunque escasos, pueden encontrarse trabajos que escapan a esa delimitación. En Araya (2010), por ejemplo, se aborda, entre otros, el caso de la Ordenanza de la Movilidad Humana de la ciudad de Quito, que contempla situaciones de emigración, inmigración y desplazamiento.

6. Se trata de un programa donde tanto el gobierno federal como el estatal y el municipal proveen fondos complementarios (y equivalentes al aporte migrante) para la realización de proyectos comunitarios solicitados y cofinanciados por organizaciones de migrantes mexicanos asentados en Estados Unidos.

8. De todos modos, la mayor parte de la literatura estadounidense que hemos relevado abona principalmente a la primera línea de aproximación propuesta.

los actores con los que las organizaciones de y para migrantes establecen relaciones, sobre todo de confrontación, en las luchas por el reconocimiento de determinados derechos (Caggiano, 2004 y 2006; Canelo, 2011; Gallinati, 2015). En España, en tanto, se han interesado por ejemplo por los procesos de integración cívica producidos en la relación entre el asociacionismo migrante y la institucionalidad local (Moncusí et al., 2013), además los mecanismos de gobernanza participativa generados en el desarrollo de las políticas migratorias locales (Fauser, 2008; Aboussi et al., 2013).

Otro asunto que también ha generado cierto nivel de interés es la cuestión de la cooperación descentralizada pública como una vía de fortalecimiento de la institucionalidad local en materia de migraciones (Araya y Godás, 2008). En general se propone que la realización de proyectos comunes entre ciudades en esta materia, en el marco de la cooperación internacional, permite la transmisión de conocimiento y el intercambio de experiencias, lo que tiene una incidencia positiva en las políticas locales de acogida, arraigo e integración de los migrantes.

En Chile, la literatura referida a este tema es sumamente escasa: se remite fundamentalmente a la investigación de Matus et al. (2012), donde se identifican las brechas existentes entre la demanda de la población migrante y la oferta municipal en algunas comunas de Santiago. El objetivo del proyecto fue construir una propuesta de política de gestión municipal para la población inmigrante, sustentada en el enfoque de la gestión de la diversidad y en el de la “política en movimiento” (cuya idea central es que las políticas orientadas a la inmigración deben poseer un carácter móvil y adaptarse a la trayectoria seguida por el sujeto al que van dirigidas). En este contexto, el presente trabajo ofrece una caracterización de las acciones y políticas impulsadas por los gobiernos locales de la Provincia de Santiago de cara a identificar sus orientaciones básicas y nudos críticos.

METODOLOGÍA Y CONTEXTO

La investigación se sitúa en la Provincia de Santiago, un territorio en el que residen (según cifras del INE) 5,5 millones de personas de las cuales poco más de 350.000 son migrantes, lo que representa cerca de un 60% de los residentes extranjeros del país, y una tasa provincial de un poco más del 6%. Esta provincia, que cubre casi por completo la ciudad de Santiago, está dividida administrativamente en 32 comunas, cada una de las cuales es administrada por un municipio que cuenta con una importante autonomía administrativa, política y presupuestaria. Esta fragmentación administrativa de la ciudad contribuye a reproducir e

institucionalizar las desigualdades socioeconómicas y entre las comunas. A diferencia de lo que ocurre con el nivel provincial y regional, donde las autoridades son designadas por el gobierno central, en los municipios estas son definidas mediante elección directa por los residentes de cada comuna. En cuanto a las competencias, además de realizar la gestión urbana, los municipios tienen a su cargo los servicios de salud de atención no especializada y administran el sistema de educación pública primaria y secundaria; adicionalmente, ejecutan parte importante de los programas sociales que el gobierno central impulsa a través de sus ministerios. En síntesis, los gobiernos locales en Chile son las instituciones claves para el desarrollo de la vida cotidiana de los residentes de las comunas. En ellos se reúnen la democracia, el poder y la proximidad (Blanco y Gomá, 2002).

En este contexto, una parte importante de las políticas y acciones que implementan los gobiernos locales no cuentan con marcos formales de coordinación general, ni tienen necesariamente las mismas orientaciones, ya que dependen en gran medida de las posiciones y líneas estratégicas que determinan las autoridades de cada municipio, así como de la relación que estos tengan con las autoridades del gobierno central. Esto genera que, salvo casos excepcionales, las políticas y acciones que desarrolla cada municipio sean definidas con independencia de las que desarrollan los otros municipios de la provincia, incluso cuando estas son colindantes. De este modo, a las desigualdades socioeconómicas entre comunas se suman las desigualdades en la gestión de los recursos públicos y en el acceso a los derechos que dependen de la gestión local. En efecto, cuestiones tan centrales como la calidad de los servicios de salud y de los colegios dependen de la gestión municipal y del presupuesto con que cuente la comuna, proveniente en gran medida de los contribuyentes locales.

De esta manera, poner el foco en los municipios resulta de vital importancia no solo por el hecho demostrado en otros contextos receptores de que la implementación de políticas y programas en este nivel tiene un impacto muy significativo para la incorporación de los migrantes (Pennix y Martiniello, 2006), sino que también porque en el caso particular de Chile los municipios tienen competencias en ámbitos que son fundamentales para la implementación de una política de reconocimiento, y se sitúan en una proximidad con la población que los convierte en nodos claves de las redes de los migrantes (Matus et al., 2012).

El levantamiento de la información se realizó entre marzo de 2014 y octubre de 2015 a través de la revisión de documentos oficiales, informes, ordenanzas, planes de desarrollo comunal, cuentas públicas, entre otros. Se realizaron además 60 entrevistas a funcionarios y exfuncionarios involucrados directamente en la

implementación de acciones. El registro de esas acciones contempló las intervenciones impulsadas desde 1990 hasta 2015. Estas se clasificaron en una base de datos organizada en 10 variables: tipo de acción, año de implementación, ámbito de incidencia, sujeto al que orienta, otras instituciones vinculadas, derechos a los que se vincula, consistencia de las acciones, unidad ejecutora, existencia o no de presupuesto asociado y dimensión del reconocimiento a la que se vincula.

Antes de presentar los resultados, es necesario hacer tres precisiones que permiten contextualizar la información. La primera es que lo que se presenta es una primera versión de una base de datos cuya actualización continúa, pero que está acotada al 31 de octubre de 2015. La segunda es que en la construcción de la base de datos se priorizó un criterio de exhaustividad por sobre uno de selectividad y distinción. Esto supone que se agruparon acciones de diversa naturaleza, incidencia e impacto sobre el reconocimiento de los migrantes. A modo de ilustración, podemos señalar que la base de datos contiene acciones de incidencia muy disímiles entre sí, como las reuniones que han sostenido las autoridades municipales con líderes de asociaciones migrantes, cambios institucionales en los municipios, decretos y reglamentos, actividades recreativas de socialización entre migrantes y nativos, seminarios abiertos a la comunidad, capacitaciones a funcionarios, etc. En tercer lugar, es necesario señalar que el criterio de filtro para incorporar las acciones fue que estuvieran expresamente orientadas a población migrante, ya sea de manera exclusiva o en conjunto con otros grupos de población, o que incorporaran explícitamente alguna alusión a esta población. Este enfoque nos permitió sistematizar la totalidad de las iniciativas que han impulsado los gobiernos locales de la Provincia de Santiago que involucran de alguna manera a la población migrante.

RESULTADOS

Se registraron para el período 1990–2015, 717 acciones concentradas en 23 de los 32 municipios analizados, vale decir, en 9 de ellos no se registró ninguna acción orientada a la población migrante. Adicionalmente, como se observa en el Gráfico 1, casi el 70% de las iniciativas se llevaron a cabo en cinco comunas que concentran al 48% de los migrantes de la provincia; en sentido contrario, los 9 municipios que no registran acciones concentran al 25% de la población migrante provincial. Esto indica, por una parte, la intensa disparidad en la atención que los municipios prestan a la cuestión migratoria y, por otra parte, que existe una relación débil entre el nivel de concentración de la población y la acción de los municipios.

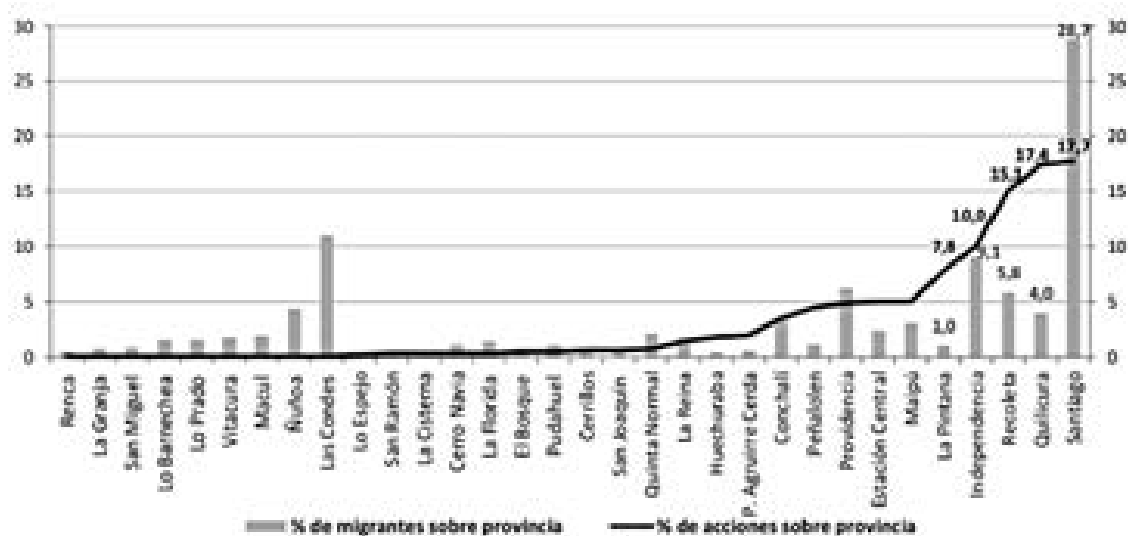
En líneas generales se puede señalar que la concentración de migrantes no es el único factor que incide en una reacción institucional favorable a incorporar a los migrantes como objeto de las políticas. En efecto, comunas con personas de altos ingresos como Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Ñuñoa reciben a casi el 20% de los migrantes de la provincia y no han ejecutado ninguna acción orientada a ellos. Si bien cerca de un tercio de los migrantes residentes en estas cuatro comunas son profesionales de ingresos altos –y por tanto no generan una demanda específica hacia el municipio, pues resuelven sus necesidades en el mercado–, los dos tercios restantes⁸ están compuestos por una población mayoritariamente femenina que se desempeña como trabajadora de casa particular en el régimen de “puertas adentro” o “internas”, vale decir, viven en las casas donde trabajan. Estas mujeres no son objeto de políticas para los gobiernos locales de las comunas en las que trabajan y residen.

En sentido contrario, los cinco municipios que más acciones han llevado a cabo (Santiago⁹, Quilicura, Recoleta, Independencia y La Pintana) concentran proporciones muy diferentes de migrantes, sin embargo, son municipios que han definido orientaciones institucionales creando programas u oficinas focalizadas en la atención de migrantes.

8. Esta información fue extraída de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2013, del Ministerio de Desarrollo Social.

9. Cabe precisar que una de las 32 comunas que integran la Provincia de Santiago se llama Santiago. En adelante se especifica cada vez que la referencia es a la Provincia de Santiago, a la Comuna de Santiago o al Municipio de Santiago, cuerpo administrativo de la última.

GRÁFICO 1. PROPORCIÓN DE ACCIONES DE MUNICIPIOS Y DE MIGRANTES SOBRE EL TOTAL DE LA PROVINCIA (%).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

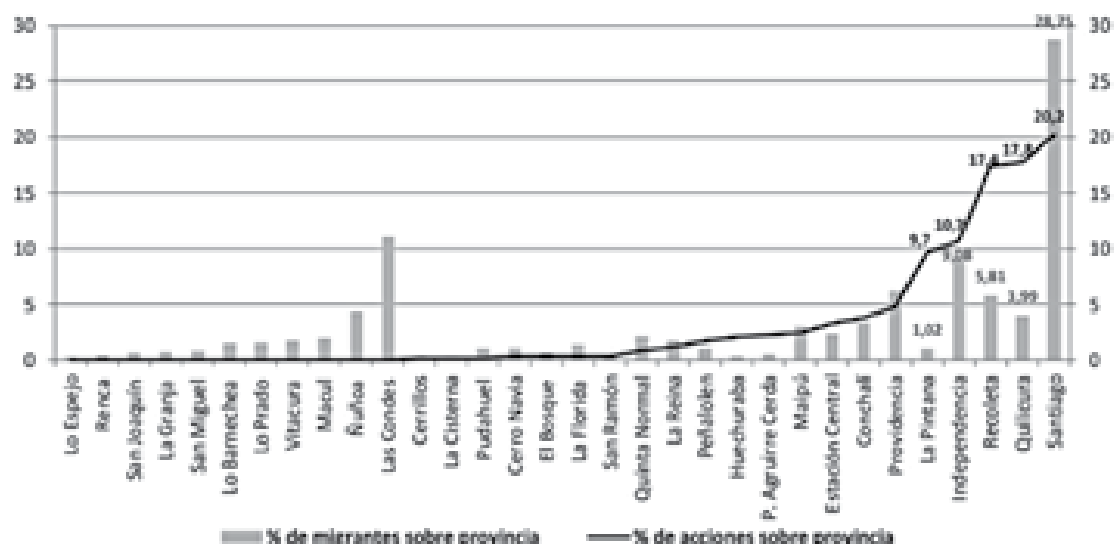
Esto otorga a las decisiones políticas al interior del municipio un papel más relevante que la concentración de migrantes a la hora de impulsar acciones dirigidas a esta población. Ello se confirma al contrastar la actividad de las municipalidades con la tasa de migración comunal. En el Gráfico 2 se aprecia que algunas comunas con una similar proporción de migrantes sobre el total de la población muestran niveles de actividad distintos¹⁰. En efecto comunas como Santiago¹¹ o Independencia, que cuentan con tasas de migración similares, de 16,5% y 17,3%, realizan respectivamente el 17,2% y el 10,7% de las acciones de la Provincia¹².

Lo contrario ocurre con Providencia, Recoleta y Las Condes, las tres con tasas de migración de en torno al 9%, muestran un nivel de actividad muy disímil en la materia. Cabe destacar que mientras Recoleta es una comuna cuya población tiene un nivel de ingreso medio bajo, Las Condes y Providencia se encuentran

10. La tasa de migración comunal se calculó a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2013. Si bien esta encuesta no permite hacer proyecciones a nivel comunal (sino que solo provincial), el carácter aleatorio del diseño muestral, sumado a que cubre todas las comunas de la provincia, permite estimar de un modo lo suficientemente aproximado la tasa de migración de cada comuna. Es en cualquier caso el dato más preciso que existe al respecto en el país, en la medida que aquellos surgidos del censo nacional de 2012 fueron desestimados para su uso oficial (y retirados de circulación) debido entre otras cosas a los altos y heterogéneos niveles de omisión que presentaron.

12. Es importante tener en cuenta que en el caso de Independencia esas acciones están concentradas en un período de tiempo bastante más breve que las de Santiago; más puntualmente, se refieren en su totalidad a la última administración municipal.

GRÁFICO 2. PROPORCIÓN DE ACCIONES DE MUNICIPIOS Y TASA DE MIGRACIÓN COMUNAL (%).



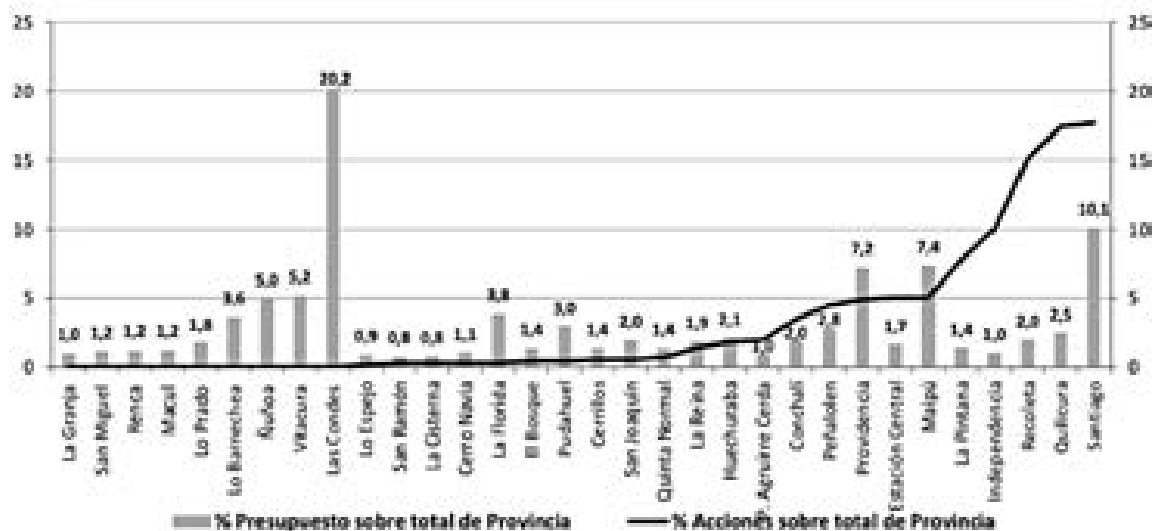
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA Y ENCUESTA CASEN 2013.

entre las cinco comunas más ricas del país. En la misma línea, las comunas de Vitacura, Ñuñoa, Lo Barnechea, La Reina y Quilicura, que cuentan con una tasa de migración en torno al 5%, tienen un nivel de actividad muy desigual. Mientras que en las tres primeras no se registró ninguna acción y una muy baja actividad, la cuarta (Quilicura) es la segunda comuna más activa de la Provincia.

Con respecto a este punto cabe subrayar que entre estas comunas hay diferencias socioeconómicas muy significativas. Así, mientras Quilicura es una comuna que concentra a una población de ingresos bajos y medios, Vitacura y Lo Barnechea son las dos comunas más ricas de Chile, y La Reina y Ñuñoa son la cuarta y sexta respectivamente. En este mismo sentido, y como se observa en el Gráfico 3, la participación de los distintos municipios en el presupuesto total de los municipios de la Provincia es sumamente desigual y no parece tener una influencia determinante sobre las acciones orientadas a la migración que cada municipio desarrolla.

Vemos que salvo en el caso de Santiago, que concentra el 10% de la suma de presupuestos municipales de la Provincia, los municipios más activos reciben una parte menor de este. Quilicura, Recoleta, Independencia y La Pintana concentran el 7% del presupuesto comunal y ejecutan el 50% de las acciones de la Provincia. En sentido inverso, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Ñuñoa gestionan en conjunto una tercera parte del presupuesto agregado de los municipios de la

GRÁFICO 3. PROPORCIÓN DE ACCIONES DE MUNICIPIOS Y PRESUPUESTO MUNICIPAL SOBRE LA SUMA DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE PROVINCIA DE SANTIAGO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA Y SINIM.

provincia y, sin embargo, no han desarrollado ninguna acción orientada a la población migrante o a tratar la temática. De esta manera, vemos que condiciones estructurales como la concentración de la población migrante, la tasa de migración o el presupuesto municipal no parecen ser variables decisivas para determinar el nivel de actividad de los gobiernos locales en materia migratoria. Por lo tanto, es posible hipotetizar que las dinámicas institucionales y las disposiciones de los funcionarios y autoridades en los municipios ocupan un lugar central como incentivo a la implementación de acciones en este ámbito.

Ahora bien, las disposiciones de los funcionarios y las orientaciones institucionales resultan insuficientes para que las acciones den origen a políticas públicas sostenidas en el tiempo¹³. El que las acciones no se inscriban en una estrategia institucional orientada por objetivos explícitos perjudica la consistencia y la racionalidad de las acciones. Las entrevistas con funcionarios involucrados en el diseño e implementación de las acciones mostraron que en su gran mayoría estas provienen de lo que hemos llamado la “política del estado de ánimo”; vale

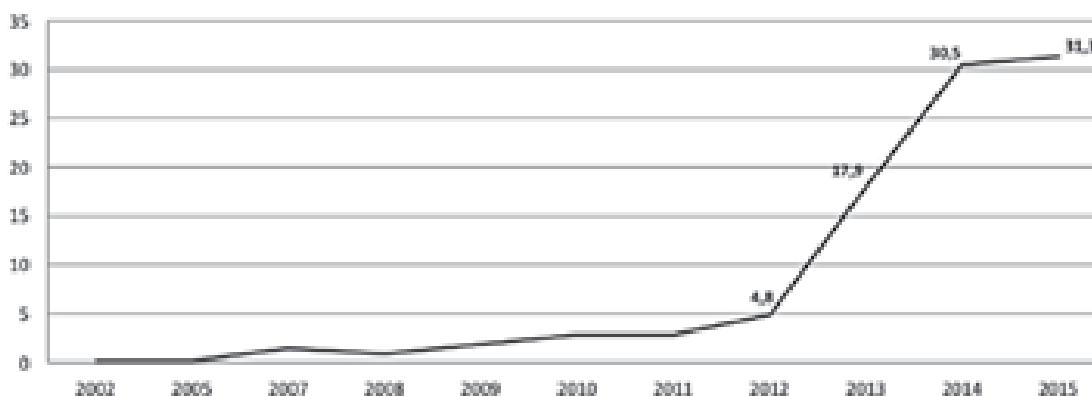
13. En los trabajos de Matus et al. (2012) y Torres y Garcés (2013) también se observó esta suerte de voluntarismo de los funcionarios municipales que deben responder a las situaciones o demandas vinculadas a la inmigración. Este rasgo de la labor pública local en materia de migración apareció además en el análisis del discurso de los técnicos municipales de inmigración en España que realizaron Bueno y Domingo (2015).

decir, de disposiciones contingentes de funcionarios que por iniciativa personal –en respuesta a una demanda de hecho por parte de la población migrante y algunas veces en contra de las resistencias institucionales– impulsan de manera intuitiva (y en una casi completa escasez de recursos) líneas de acción dirigidas a resolver los problemas más urgentes que plantean los migrantes.

Uno de los indicadores que puede vincularse a la falta consistencia en el tiempo de las acciones, se expresa en la escasa información con que cuentan los propios municipios con respecto a las iniciativas ejecutadas en el pasado reciente. En el Gráfico 4 se puede ver que el 87,4% de las acciones de las que se tiene registro se concentra entre 2012 y octubre de 2015. No existe registro escrito, gráfico ni oral de acciones llevadas a cabo antes de 2002, y es prácticamente inexistente para antes de 2012.

Estos datos muestran, por una parte, la baja capacidad de los municipios para acopiar información sobre las acciones impulsadas por ellos en el pasado reciente, pero por otra parte permiten formular la hipótesis del retraso en la reacción que han tenido los municipios frente a la realidad migratoria. La falta de información sobre el pasado reciente supone también una baja o nula ejecución de acciones. Si consideramos que el actual proceso migratorio que vive la Provincia se inició a mediados de los años noventa (Thayer, 2013; Stefoni, 2011; Cano et. al., 2009), y que el primer programa municipal de migrantes se creó en el año 2008 en La Pintana, mientras que la primera oficina se fundó en Quilicura el 2010 (vale decir, entre 12 y 15 años después de iniciado el flujo), el retraso en la reacción municipal resulta evidente.

GRÁFICO 4. AÑO DE EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES REGISTRADAS (%).

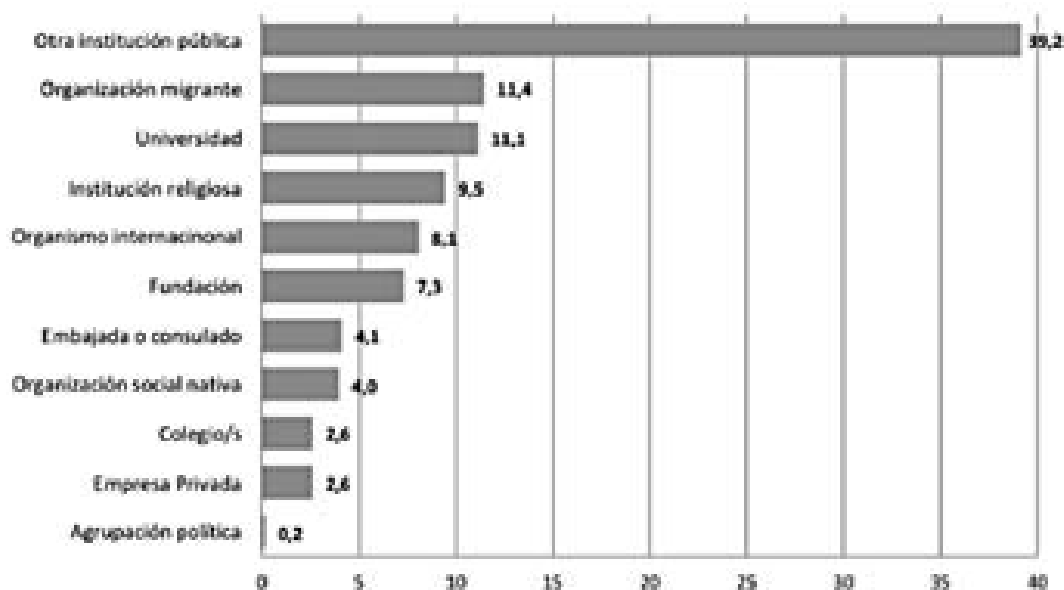


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En relación a la solidez institucional de las acciones es pertinente observar también que poco más de una tercera parte de ellas, un 36,3%, cuenta con presupuesto adicional para la ejecución, lo que implica que un 63,7% de las acciones dependan del presupuesto regular de las unidades ejecutoras y no implican transferencia de recursos de otras instituciones públicas o privadas. Esto constituye otra arista del marco de debilidad institucional en el que se desarrollan estas acciones. Con respecto a la articulación con otras instituciones externas al municipio, definida como la participación de estas en alguna de las etapas de implementación de las iniciativas, se observa que el 54,3% de las acciones involucran a otra u otras instituciones, y que el 45,7% las ejecuta el municipio de manera totalmente independiente. El Gráfico 5 permite ver con qué instituciones u organizaciones se articulan los municipios para impulsar las acciones.

Se observa que las principales instituciones con que se vincula el municipio son otras entidades públicas, lo cual se explica en gran medida por la ya aludida función que suelen cumplir los gobiernos locales en tanto agentes ejecutores de programas patrocinados y financiados por el gobierno central. Destaca además la participación de universidades y de organizaciones de migrantes, las primeras vinculadas principalmente a la formulación de diagnósticos y estudios y las segundas a actividades de visibilización cultural. La participación de instituciones religiosas, principalmente vinculadas a la iglesia católica, se explica por la existencia por una parte del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), y en menor medida del Instituto Católico de las Migraciones (INCAMI). En sentido contrario, cabe

GRÁFICO 5. INSTITUCIONES ARTICULADAS EN LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES (%).



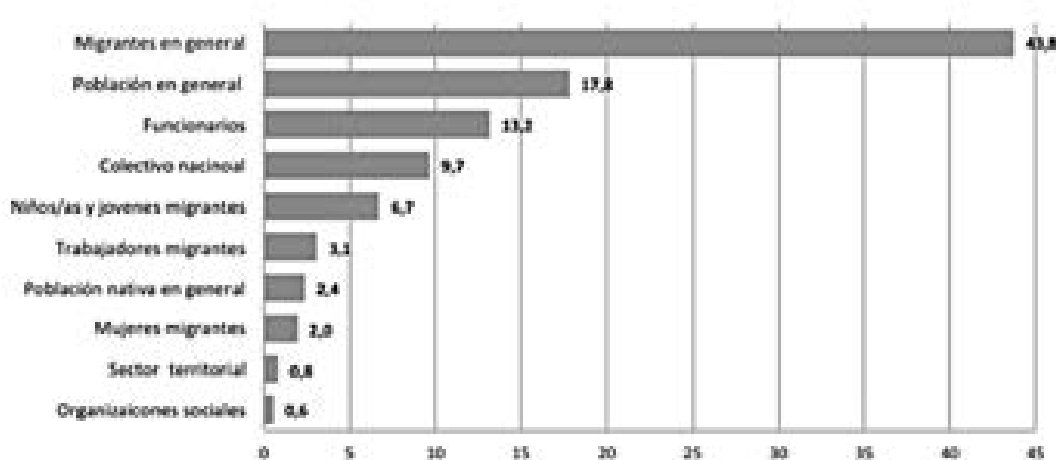
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

destacar la baja articulación que existe con la empresa privada, colegios, agrupaciones políticas y embajadas y consulados: entre todas solo participan en el 10% de las acciones articuladas del municipio.

En relación a los sujetos a los que están dirigidas las acciones se identificaron las 9 categorías expresadas en el Gráfico 6, entre las que predominan las acciones dirigidas a los “migrantes en general” (43,8%), seguidas a cierta distancia por las dirigidas a la “población en general”, migrante y no migrante (17,8%), y luego aquellas que se orientan a funcionarios municipales (13,2%) y algún colectivo nacional específico (9,7%). En contraposición, el trabajo orientado específicamente a las mujeres migrantes es prácticamente inexistente (2%), y muy bajo en relación a niños y jóvenes (6,7%), lo mismo que a trabajadores migrantes (3,1%).

De esta información se pueden deducir tres cuestiones. La primera es que los municipios tienen una aproximación general a la cuestión migratoria, y solo se realizan de manera marginal distinciones o focalizaciones hacia grupos específicos y más vulnerables, como niños o mujeres¹⁴. La pregunta que surge es si esto es consecuencia de una estrategia o el resultado de prácticas que asumen el supuesto de que “los migrantes” constituyen un colectivo indiferenciado. La segunda cuestión que se observa es que la población nativa en exclusiva no forma parte de los objetivos de las acciones, lo que supone una dificultad para crear las condiciones para el reconocimiento social en que debe participar esta población. Por último, el trabajo con funcionarios al interior de los municipios concita cierto interés pero menor al esperado, toda vez que parte importante de los derechos sociales que dependen de la acción de los gobiernos locales dependen en última instancia de la disposición de los funcionarios o la información de que estos dispongan (Carens, 2004). En definitiva, la escasa proporción de acciones destinadas específicamente a la población nativa y a los funcionarios municipales revelan una debilidad de las acciones, en la medida en que es en la interacción con estos actores que se juega buena parte del reconocimiento de los migrantes y de la materialización de sus derechos.

14. Es importante señalar que esta atribución de la condición de “vulnerabilidad” no se relaciona per se con la pertenencia etaria o de género de ambos grupos, sino con el modo en que esas pertenencias se intersecan con la condición migratoria para generar procesos de desigualdad y vulneración de derechos

GRÁFICO 6. SUJETOS DE LAS ACCIONES (%).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Al observar los ámbitos de incidencia a los que se orientan explícitamente las acciones se aprecia un grado importante de dispersión, lo que indica una cobertura amplia en cuanto a los sectores de intervención. En primer término, se aprecia un predominio del ámbito de la identidad y la cultura, en el que se sitúa el 19% de las acciones, lo siguen las que abarcan más de un ámbito, que agrupan al 15,6% del total. Aquí se incluyen las acciones multidimensionales, como aquellas orientadas a difundir el acceso a derechos sociales, los estudios y diagnósticos sobre la realidad migratoria, los programas de inclusión en diversos campos, o las campañas informativas sobre la situación de los migrantes. En tercer lugar se instalan las acciones orientadas al ámbito de la salud, que corresponden al 12,8% del total de las acciones.

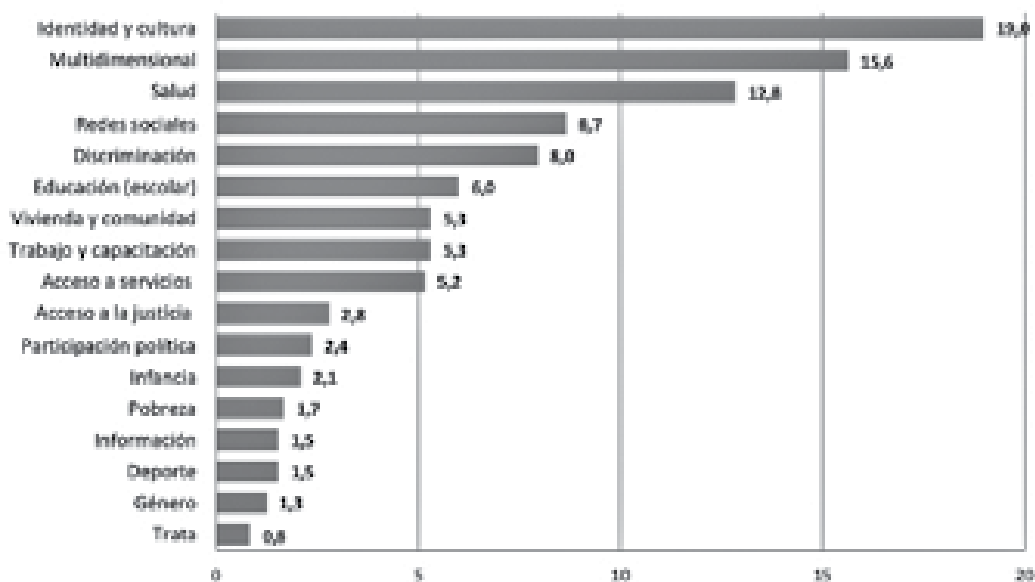
En un segundo nivel de importancia aparecen las acciones dirigidas al fortalecimiento comunitario y las redes sociales, las orientadas a prevenir o revertir la discriminación, las impulsadas en el ámbito de la educación, que representan respectivamente un 8,7%, un 8% y un 6% del total. Cabe señalar que parte importante de las acciones antidiscriminatorias se deben a la implementación en los gobiernos locales de ordenanzas vinculadas a la Ley Antidiscriminación N° 20.609¹⁵.

15. Esta norma, conocida como "Ley Zamudio" en referencia a un joven homosexual asesinado por un grupo de neonazis en marzo de 2012, fue impulsada en el marco de esta contingencia para prevenir y sancionar las prácticas discriminatorias en contra de grupos considerados propensos a recibir este tipo de agravios (homosexuales, pueblos originarios, migrantes, personas con capacidades diferentes, etc.). La alta presencia de acciones antidiscriminatorias registradas en algunos municipios se inscribe en este contexto, en el que se ha incorporado explícitamente a los migrantes como una población expuesta a ser objeto de acciones discriminatorias.

En sentido contrario, hay ámbitos relevantes del proceso de incorporación de los migrantes a los quienes, sin embargo, los municipios prestan escasa atención. Los ámbitos relacionados a la trata, pobreza y género concentran respectivamente el 0,8%, 1,7% y 1,3% del total de las acciones. Algo parecido ocurre con ámbitos como la infancia y el acceso a la justicia, a las que se dirigen el 2,1% y el 2,8% de las acciones, o vivienda y trabajo, que concentran el 5,3% del total cada uno. Esto nos muestra que algunos de los ámbitos donde se generan condiciones particularmente precarias y desfavorables para los migrantes en comparación con la población nativa (como la vivienda, el trabajo y el acceso a la justicia) cumplen un papel marginal en las actividades de los municipios. Esto sugiere que la aproximación de los municipios a la cuestión migratoria es aún marcadamente genérica y poco sensible a las singularidades propias de las vulnerabilidades superpuestas que afectan a la población migrante.

En relación a la naturaleza de las acciones, el Gráfico 8 muestra que el principal tipo de acción, un 21,5% del total, se clasifica en la categoría de “actividades culturales”, las que agrupan la conmemoración de festividades nacionales o religiosas, ferias costumbristas, carnavales, festivales musicales, entre otras. Las siguen las “actividades informativas” (campañas, seminarios, coloquios, etc.) y “talleres y capacitaciones”, que agrupan respectivamente el 17% y al 15,9% del

GRÁFICO 7. ÁMBITOS DE INCIDENCIA DE LAS ACCIONES (%).

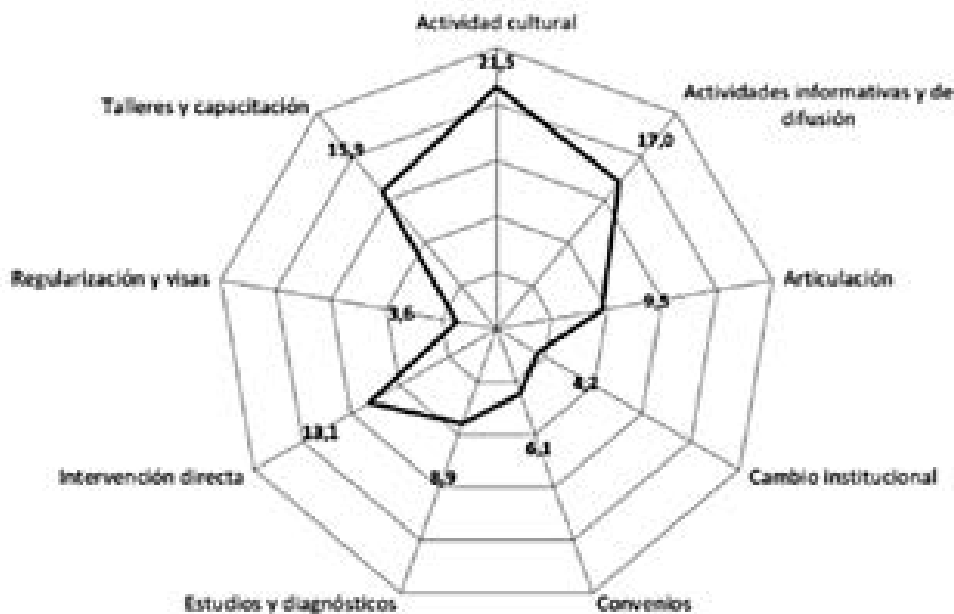


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

total de acciones. Los “estudios y diagnósticos” y las “intervenciones directas” concentran por su parte el 8,9% y al 13,1% de las acciones. En esa últimas se incluyen acciones como la mediación en conflictos o la incorporación de intérpretes en los consultorios de atención de salud. Finalmente, las acciones orientadas a incentivar procesos de regularización o cambios institucionales al interior de los municipios, que pueden tener una alta incidencia en las trayectorias migratorias, concitan en torno al 4% de las acciones.

Esta información nos permite concluir que una parte significativa de las acciones impulsadas por los gobiernos locales son funcionales a las primeras etapas del asentamiento migrante, donde se potencia la visibilización de los colectivos o la difusión de información. En contraposición, las acciones de mayor incidencia, como los cambios institucionales y las orientadas a la regularización, concitan menos atención. Los estudios y diagnósticos, que constituyen la base para las intervenciones, representan el 8,9% del total. Por otra parte, se puede concluir que los municipios en Santiago ejecutan acciones de diversa naturaleza, destacando algunas que están por fuera del campo de competencias de estos gobiernos, como las regularizaciones. Esto podría ser un indicador de la desarticulación de la política migratoria a nivel del Estado central: ¿Por qué un ámbito de competencias propio del Ministerio del Interior está siendo abordado por los municipios?

GRÁFICO 8. NATURALEZA DE LAS ACCIONES (%).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

GRÁFICO 9.) DERECHOS VINCULADOS A LAS ACCIONES (%).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Ahora bien, al realizar un análisis desde el punto de vista de los derechos observamos como primera cuestión que de las 717 acciones registradas, solo el 34,3% de ellas se orienta a la extensión de derechos a los migrantes, mientras que el 65,7% son intervenciones que no contribuyen a la producción de derechos para esta población. Se han considerado como iniciativas orientadas a la extensión de derechos aquellas que contribuyen directa o indirectamente a facilitar que la población migrante acceda a los bienes, servicios, espacios y/o garantías que el Estado provee a la población en general, a través de instrumentos normativos y de política pública, ya sea a través de su divulgación, la facilitación de su acceso o su ejecución efectiva. El Gráfico 9 permite observar la distribución de las acciones constitutivas de derechos según dimensiones definidas inductivamente, pero que tienen como referencia la categorización que Castles y Davidson (2001) realizan a partir de la clasificación clásica de Marshall (1998). Lo primero que destaca es la preponderancia de los derechos sociales, especialmente el derecho a la salud y la educación, que agrupan el 49,7% de las acciones constitutivas de derechos.

En segundo término, se destaca la preocupación por el derecho a la no discriminación (que concentra el 18,1% de las acciones) y las acciones de regularización (con el 8%) que inciden sobre prácticamente todos los derechos cívicos, sociales y políticos, pero que producen antes que nada el derecho a la identidad. En cuanto a la naturaleza de las acciones de derechos, en la Tabla 1 podemos ver que

el 43,2% de estas está orientado a facilitar el acceso a derechos, el 30,7% son acciones de divulgación de derechos y el 26,1% suponen una ejecución directa de los mismos.

TABLA 1. TIPO DE ACCIÓN DE DERECHO (%)

Tipo de acción de derecho	%	N
Divulgación de derecho/s	30.7	61
Facilitación de acceso a derecho/s	43.2	86
Ejecución de derecho/s	26.1	52
Total	100	199

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Entre las primeras se encuentran, por ejemplo, las intervenciones en los consultorios de salud con intérpretes, quienes facilitan el acceso al derecho a la salud, o las capacitaciones de funcionarios en materia de derechos de la población migrante. Entre las segundas se agrupan acciones que informan a la comunidad migrante sobre sus derechos, mientras que entre las terceras se encuentran las intervenciones como las regularizaciones, la enseñanza del español a migrantes no hispanoparlantes, la entrega de visas de estudios o las gestiones para garantizar el acceso a la vivienda.

DISCUSIÓN FINAL

Los resultados expuestos nos permiten avanzar en una serie de conclusiones tanto con respecto de la caracterización de las acciones impulsadas por los gobiernos locales para abordar su realidad migratoria como en cuanto a cuestiones más generales relacionadas con la política migratoria.

La primera conclusión que los datos señalan tiene que ver con la aparente falta de relación entre la realidad migratoria de las comunas y el nivel de actividad de los municipios. Por una parte, ni la tasa de migración comunal (en relación al total de la población residente) ni la proporción de migrantes de la comuna (en relación al total de la Provincia) inciden en que los municipios ejecuten más o menos acciones dirigidas a esta población. Comunas con similares tasas de migración y niveles de concentración muestran niveles distintos de actividad y, al contrario, comunas con realidades migratorias muy distintas desde el punto de vista cuantitativo muestran niveles de actividad similares. Esto nos lleva a una segunda conclusión: las disposiciones existentes al interior de los municipios constituyen un factor relevante a la hora de impulsar acciones orientadas a la población migrante.

En relación a esta segunda conclusión, cabe señalar que si bien la disposición de los funcionarios al interior de los municipios es un factor relevante para impulsar acciones, no es suficiente para proyectar las acciones en el tiempo ni para orientarlas racionalmente a las áreas más sensibles y necesarias de abordar. Tanto la sostenibilidad de las acciones como su orientación a determinados ámbitos dependen de la intuición y voluntad de los funcionarios que individual o colectivamente las impulsan. Una situación que hemos definido como la “política del estado de ánimo” en alusión a la débil institucionalización en que se inscriben las acciones.

Desde el punto de vista de la caracterización de las acciones, la falta de diseño institucional se refleja en la orientación de las prioridades de los ámbitos de intervención y en la naturaleza de las acciones. En cuanto a lo primero, hemos visto que el principal ámbito en el que se implementan las acciones es el de la identidad y la cultura. Si bien las acciones en el ámbito de la salud, la educación y la discriminación aparecen de manera incipiente, el enfoque culturalista predomina en las intervenciones. En el mismo sentido, algunos ámbitos centrales del proceso de incorporación de los migrantes y que formarían parte de cualquier diseño informado en esta materia –como la vivienda, el género, la infancia y el acceso a la justicia– no convocan la atención de los municipios. En cuanto al tipo de acción, las intervenciones más desarrolladas son de naturaleza festiva, recreativa o de expresión costumbrista, quedando postergadas las intervenciones directas en los territorios y los cambios institucionales, ambos tipos de acciones marcadas

por su alto grado de incidencia. Destaca en un sentido favorable a la incidencia el relativamente alto desarrollo de talleres y capacitaciones, pues afecta directamente en el acceso a los derechos por parte de los migrantes.

La tercera conclusión se relaciona justamente con el ámbito de los derechos, en particular con la baja vinculación de las acciones con la producción de derechos. En efecto, solo una tercera parte de las acciones contribuye a la producción de derechos, y poco menos del 66% son intervenciones que no afectan directa o indirectamente la extensión de derechos a la población migrante. De aquella tercera parte que se orienta a la producción de derechos, un 30,7% son acciones de divulgación de derechos o de discusión en torno a ellos, mientras que un poco más del 20% implican una extensión directa de derechos, y un 46% acciones para facilitar el acceso a ellos. La baja orientación de las acciones a la producción de los derechos tiene una expresión muy palpable en el plano de la cultura, el que como ya hemos señalado es el ámbito que más intervenciones convoca con un 20,3% del total; sin embargo, los derechos culturales constituyen un 6,5% de las acciones constitutivas de derechos, es decir, apenas un 2,2% del total de acciones implementadas. Independientemente de que en las acciones constitutivas de derechos haya una orientación importante hacia algunos derechos sociales (en particular salud y educación) no parece haber una vinculación sólida de las acciones con un enfoque orientado a la producción de derechos. La gran mayoría de las acciones, como hemos señalado, no contribuyen a trazar un camino en esta dirección.

La orientación a la cultura de muchas de las acciones que no se materializan en intervenciones constitutivas de derechos culturales merece atención. Esta tendencia supone un abordaje simplista de la dimensión cultural de la relación entre migrantes y sociedad receptora. Se trata en este sentido de una aproximación ornamental de las prácticas y significaciones culturales propias de los migrantes, que desconoce la historia, los poderes y las desigualdades que subyacen al proceso de construcción de toda configuración cultural (Grimson, 2012), y a su interacción con otras configuraciones. Este abordaje en clave culturalista adquiere relevancia en detrimento de un abordaje en clave política, por ejemplo, evidente en el escaso peso que tiene la participación política como ámbito de incidencia de las acciones (2,2%), y en la poca significación que arrojaron las acciones orientadas al reconocimiento de derechos políticos y de participación (3%). La pregunta a la que remite esta constatación es en qué medida existe un interés o propósito real por hacer parte a esta "diversidad" de la construcción del Estado.

Finalmente es necesario destacar que la centralidad que cobran las acciones de los municipios para mejorar las condiciones para el acceso a derechos y el reconocimiento de los migrantes, se explica en parte por la proximidad en la que se

sitúan respecto de esta población, pero también por la ausencia casi total de una política de reconocimiento sistemática a nivel central.

La intensidad de la acción de algunos municipios en este campo expresa esta insuficiencia del Estado. Más allá de algunas iniciativas puntuales, impulsadas por algunos servicios ministeriales centradas el campo de la salud y la labor restringida a problemas de seguridad, regulación de visados, y transferencia de información impulsada por el departamento de extranjería del Ministerio del Interior, a nivel central existen objetivos de mediano plazo para incentivar el reconocimiento de migrantes. La vigencia de la Ley 1.094 de 1975, más allá de lo que supone en términos del enfoque, es un indicador de lo alejada que está la cuestión migratoria de la agenda pública. En este escenario, los gobiernos locales son por defecto quienes cubren esta falencia. Puede decirse que en esta materia hay una descentralización por deficiencia del Estado. Ello, sin embargo, no contradice el hecho de que es en el plano local y en las políticas impulsadas desde allí que se producen las condiciones para el reconocimiento y el acceso a los derechos. Se trata de un escenario que sin duda mejoraría si el impulso precario de las acciones estuviera respaldado por una articulación estatal orientada hacia objetivos comunes al nivel central, regional y local, y organizada por programas de trabajo diseñados, y ya no solo por las buenas voluntades de algunos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (2003), *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, España, Pre-Textos.
- Agrella, B. y Gil, S. (s/f), *Guía de buenas prácticas para la integración de población inmigrante*, Granada.
- Alexander, M. (2003): "Local policies toward migrants as an expression of host-stranger relations: a proposed typology", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 29, N° 2.
- Araya, M. (2010): *Movimientos migratorios y cohesión social local: Análisis de experiencias relevantes en políticas públicas locales en América Latina y Europa*, Diálogo Euro-latinoamericano sobre cohesión social y políticas públicas locales, Sitges (España).
- Araya, M. y Godàs, X. (2008): *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales*, Colección de Estudios de Investigación, N° 4, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Arnaiz, P.; De Haro Rodríguez, R. & García-Sanz, M.P. (2014): "Evaluación del diseño de programas para la acogida e integración de inmigrantes en la Región de Murcia", *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 17 (2), DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/reifop.17.2.198781>.
- Bauböck, Rainer (2006) "Migración y ciudadanía", en *Revista Zona Abierta*, Madrid N° 116/117. pp. 135 – 169.
- Belil, M. (2006): "La gestión local de la inmigración: La perspectiva política", *Inmigración y gobierno local*. Experiencias y retos, Barcelona, CIDOB.
- Birsl, U. y Solé, C. (2006) *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002) *"Gobiernos locales y redes participativas"*. Barcelona: Ariel.
- Brown, A.; De Mello, T.; García, A.; Madrigal, R.; Mauer, C.; Spolin, A. & Toyoda, E. (2008): *Global Migration and Local Integration: Government Efforts to Integrate Immigrants in Houston, Seattle, and Raleigh*, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Brubaker, W. R. (1989): *"Membership Without Citizenship: The Economic And Social Rights of Noncitizens"*, en Brubaker (ed.): "Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America", New York University Press, New York.
- Bruquetas Callejo, M. (2008): "Los municipios grandes y medianos como actores clave de las políticas de integración en los Países Bajos", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, CIDOB.
- Bueno García, X. & Domingo I Valls, A. (2015): "Miedos y esperanzas sobre la gestión local de la interculturalidad: el discurso de los técnicos municipales de inmigración en España", en García Castaño, F. J.; Megías Megías, A. & Ortega Torres, J. (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*, Granada, Instituto de Migraciones.

Burgess, K. (2006): "El impacto del 3x1 en la gobernanza local", en Fernández de Castro, R.; García Zamora, R. y Vila Freyer, A. (coords.), *El Programa 3X1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM.

Cachón, Loenzo (2010) "La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración". Barcelona: Anthropos.

Cachón Lorenzo (2010a): "¿Nuevos tiempos, nuevas respuestas? El papel del mundo local en la gestión de las migraciones", en CIDOB, Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea, Colección Monografías, Barcelona.

Caggiano, S. (2006): "Fronteras de la ciudadanía. Inmigración y conflictos por derechos en Jujuy", en Grimson, A; Jelin, E. (comps), Migraciones regionales hacia la Argentina. *Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo.

Caggiano, S. (2004): "'Lo nacional' y 'lo cultural'. Centro de Estudiantes y Residentes Bolivianos: representación, identidad y hegemonía", en Domenech, E. (comp.), *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Camós Victoria, I. (2006) "La participación de los gobiernos locales en las políticas de inmigración: Las competencias municipales en materia de inmigración", *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos*, Barcelona, CIDOB.

Canelo, B. (2011): "Procesos transnacionales y Estado subnacional en una ciudad latinoamericana. Migrantes bolivianos y agentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires produciendo un espacio público urbano", ponencia presentada en la Reunión de expertos sobre "Población, territorio y desarrollo sostenible", CEPAL, Santiago, 16-17 de agosto.

Cano, V; Soffia M. y Martínez, J (2009) "*Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*" Series Población y Desarrollo, CELADE-CEPAL, Santiago de Chile.

Carens, Joseph. (2004) "La integración de los inmigrantes", en G. Aubarell, y R. Zapata (eds.) *Inmigración y procesos de cambio*. Barcelona: Icaria.

Carter, T.; Polevychok, M. & Friesen, A. (2006): "Winnipeg's Inner City: Research on the Challenges of Growing Diversity", in Frideres, J.S. (ed.), *Our diverse cities*, 11th International Metropolis Conference, Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places, Lisboa, 2 al 6 de octubre.

Castles, S y Miller, M (2004) "El proceso migratorio y la formación de minorías étnicas" en "La era de la migración" INM CEM, México. cap 1. pp 18 – 41.

Castles, S., y Davidson, A.(2000): "Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging". New York: Routledge.

Castles, S (2003) "*Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global*" en *Revista Anales de la cátedra* Francisco Suárez, Serie III, Granada. nº 37. pp 9 – 34.

Castles, S. (1995): "How nation states respond to immigration and ethnic diversity", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 21, n° 3, pp. 293-308. Routledge, Londres.

Castles, S. (2006) "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias" en A. Portes y J. DeWind "Repensando las migraciones", Universidad de Zacatecas, México.

CIDOB (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona) (2010): *Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea*, Colección Monografías, Barcelona.

Cities of Migration (2012): *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration*, Toronto, The Maytree Foundation.

Corriveau, A-M. & La Rougery, J-Y. (2006), "Welcoming and Integrating Immigrants: Sherbrooke's Experience", in Frideres, J.S. (ed.), *Our diverse cities*, 11th International Metropolis Conference, Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places, Lisboa, 2 al 6 de octubre.

Délano Alonso, A. (2007): "Del Congreso a los suburbios: iniciativas locales para el control de la migración en Estados Unidos", *Revista Migración y Desarrollo*, segundo semestre, pp. 73-94.

ENAR (European Network against Racism) (2011): *Toolkit: Working on Integration at Local Level*, November.

Fascioli, A. (2011) "Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento" en ARETÉ, *Revista de Filosofía*, vol. XXIII, N°1, pp 53-77, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Fausser, M. (2008): "Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, CIDOB.

Fraser, N. (2006) "La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación", en N. Fraser y A. Honnerth "¿Redistribución o reconocimiento?", Ediciones Morata, Madrid.

Fraser N. y Honneth, A. (2006) "¿Redistribución o reconocimiento?", en N. Fraser y A. Honnerth "¿Redistribución o reconocimiento?", Ediciones Morata, Madrid.

Frideres, J. S. (2006): "Cities and Immigrant Integration: The Future of Second- and Third-Tier Centres", in Frideres, J. S. (ed.), *Our diverse cities*, 11th International Metropolis Conference, Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places, Lisboa, 2 al 6 de octubre.

Gallinati, C. (2015): "Vivir en la villa y luchar por la vivienda. O sobre una de las formas de ser migrante en la ciudad de Buenos Aires", *Odisea. Revista de Estudios Migratorios N° 2*, octubre.

Gambetta, R. & Gedrimaite, Z. (2010): *Municipal Innovations in Immigrant Integration: 20 Cities, 20 Good Practices*, Washington, Municipal Action for Immigrant Integration and National League of Cities.

Gil, S. (2010): *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, Madrid, Iepala

Goldring, Luin y Landolt Patricia (2013): "Producing and negotiating non-citizenship. Precarious legal status in Canadá". Toronto: University of Toronto Press.

Grimson, Alejandro (2012): *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Gulasekaram, P. & Ramakrishnan, S.K. (2012): Restrictive State and Local Immigration Laws: Solutions in Search of Problems, *American Constitution Society for Law and Policy, Issue Brief, November*.

Hammar, T. (1989): "Comparing european and north american international migration" en *International Migration Review*, vol. 23, nº 3, pp. 631-637. New York.

Hammar, T. (1990): *"Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration"* Avevury, Aldershot.

Hammar, T. (1985): "Dual citizenship and political integration", en *International Migration Review*, vol. 19, nº 3, pp. 438-450, New York

Heckmann, F. (1999): *"Integration policies in Europe: national differences or convergence?"* Papers 33, Foro Europeo para el Estudio de las Migraciones, Obernai.

Honneth, A. (1997) *"La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales"*, Crítica – Grijalbo, Barcelona.

Honneth, A. (2010) *"Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social"*, Katz Editoriales, Buenos Aires.

Jones-Correa, M. (2011): *All Immigration is Local: Receiving Communities and Their Role in Successful Immigrant Integration*, Washington, Center for American Progress.

Layton-Henry, Z. (1990): "Citizenship or denizenship for migrant workers?", en Layton-Henry, Z. (ed.): *"The political right of migrant workers in western Europe"*, Sage Publications, Londres.

López, Ana (2005) *"Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión migratoria"*. Barcelona: Anthropos.

Lee, J.J.H. (2015): "Urban partnerships to manage mobility", in *IOM (International Organization for Migration), World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Geneva.

Mah, B. (Ed.) (2012): *Practice to Policy: Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration*, Toronto, The Maytree Foundation.

Mancusí, A.; Lacomba, J. y Albert, M. (2013): "Asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana. Su papel y relaciones con entidades y administraciones", en *Raya*

Lozano, E., Espadas, M.A. y Aboussi, M. (coords.), *Inmigración y ciudadanía activa contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, Barcelona, Icaria.

Marshall, T. H. (1998): "Ciudadanía y clase social", en Marshall, T. H. y Bottomore, T. *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza, Madrid.

Matus, T.; Sabatini, F.; Cortez-Monroy, F.; Hermansen, P. y Silva, C. (2012): "Migración y municipios. Construcción de una propuesta de política pública de gestión municipal para la población inmigrante", en *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas*, Santiago, Centro de Políticas Públicas UC.

Ortega Ramírez, A. S. (2013): "Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional", *Migraciones Internacionales*, vol. 7, núm. 1, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Ortiz, C. I. (2009): "Agendas institucionales locales en torno a la nueva Ley de Migraciones: aspectos preliminares de su constitución. El caso de Córdoba", en Domenech, E. (coord.) *Migración y política: el Estado interrogado*. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Özbabacan, A. (2009), *Immigrant Integration at the Local Level: Comparison between Stuttgart and Selected U.S. Cities*, Washington, Transatlantic Academy.

Pastor, M.; Ortiz, R. & de Graauw, E. (2015): *Opening Minds, Opening Doors, Opening Communities: Cities Leading for Immigrant Integration*, Center for the Study of Immigrant Integration, University of Southern California.

Penninx, R. y Martinello, M. (2006): "Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas", REIS, nº 116, CIS, Madrid.

Pinyol, G. (2013b): "Una aproximación a la ciudad intercultural: el índice de interculturalidad", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Pinyol, G. (2013_a): "La política intercultural: una política de buenas prácticas", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Pont, J. (1994): "Políticas municipales de extranjería y multiculturalidad en Alemania", *Papers*, N° 43.

Raya, E. y Espadas, M.A., Aboussi, .(coords.) (2013): *Inmigración y ciudadanía activa contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, Barcelona, Icaria.

Randall, A. (2006): "Integración en Birmingham de los recién llegados del extranjero", en *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos*, Barcelona, CIDOB.

Renault, E. (2007) "What is the use of the notion of the struggle of recognition?" en Revista de Ciencia Política vol 27. N°2, pp 195-205, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Rubio Carbonero, G. (2013) "Los programas interculturales RECI: comparativa estructural y discursiva", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Sassen, S. (2010) Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Colombia: Katz.

Sassen, Saskia (2013) "When Territory Deborders Territoriality", en Territory, Politics and Governance, *Journal of The Regional Studies Association*, Routledge, Londres Vol 1 N°1 pp 21 – 42.

Stefoni, C. (2011) "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en B. Feldman Bianco et. al. (comp.) "La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías", CLACSO-FLACSO- U. Alberto Hurtado, Quito.

Serra, A. y Belil, M. (2006): "Gobiernos locales y migraciones en América Latina y la Unión Europea", seminario "Gobiernos locales y migraciones en Iberoamérica", Montevideo, 26 y 27 de octubre.

Thayer, L.E. y Durán C. (2015) Gobierno local y migrantes frente a frente_: nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num. 63, sept-dic., pp 127-162. Caracas: CLAD

Thayer, Luis Eduardo (2013) "Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago" en POLIS, *Revista Latinoamericana* N° 35, Santiago de Chile.

Tshitshi Ndouba, K. (2011): Madrid, ciudad para compartir. Inmigración y gobernanza en seis ciudades europeas, *Cuadernos de la EPIC* N° 3, Madrid.

Torres, O. y Garcés, A. (2013): "Representaciones sociales de migrantes peruanos sobre su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile", *Polis* 35, <http://polis.revues.org/9351> ; DOI : 10.4000/polis.9351.

Velasco Caballero, F. (2013): "Inmigración y gobiernos locales: ¿puede haber políticas locales de inmigración?", en Velasco Caballero, F. y Torres, M. de los A. (eds.), *Ciudades globales e inmigrantes. Un estudio comparado sobre Chicago y Madrid*, Madrid, UAEM.

Velázquez Flores, R. y Ortega Ramírez, A.S. (2010): "Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos migratorios", en Durand, J. y Schiavon, Jorge A. (eds.), *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, DF, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Vila Freyer, A. (2007): "Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción, gestión", en Imaz, C. (coord.), *¿Invisibles? Migrantes Internacionales en la Escena Política*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y SITESA.

Wieviorka, M. (1992): *"El Espacio de Racismo"*, Paidós, Barcelona.

Weil, P y Crowley, J. (1994): "Integration in theory and practice: a comparison of France and Britain" en *West European Politics*, vol. 17, nº 2, pp. 110-126. Routledge, Londres

Zapata-Barrero, R. (2013): "Fundamentos de las políticas interculturales en las ciudades: Respuestas a tres preguntas frecuentes", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) *Manual para el diseño de políticas interculturales*, GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra) Policy Series #1, Barcelona.

Zapata-Barrero, Ricard (2009) "Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración". Madrid: Trotta.

Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (eds.) (2008): *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, CIDOB.

