

La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile

Politics of mood. The weakness of local migratory policies in Santiago of Chile

Luis Eduardo Thayer Correa,* Fernanda Stang Alva,
Charlene Dilla Rodríguez*****

D.R. © 2019. Perfiles Latinoamericanos
Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
SinDerivar (CC BY-NC-ND) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 28(55) | 2020

DOI: 10.18504/pl2855-007-2020

Recibido: 6 de enero de 2017

Aceptado: 30 de enero de 2019

Resumen

En este artículo se analiza el papel que desempeñan los municipios en el reconocimiento de los migrantes extranjeros en la provincia de Santiago de Chile. Partiendo de una argumentación teórica que vincula migración, derechos y reconocimiento, y de la exposición de la literatura que ha abordado el rol del Estado en sus niveles local y subnacional respecto a los asuntos migratorios, se sistematizan las acciones impulsadas por los gobiernos locales de la provincia de Santiago en el periodo 1990-2015. Se concluye que existe una baja institucionalización de la política migratoria, con consecuencias negativas en la orientación de sus prioridades en los ámbitos de intervención y en la producción y el reconocimiento de derechos.

Palabras clave: migración, derechos, reconocimiento, gobiernos locales, política migratoria.

Abstract

This article analyzes the role of municipalities in the recognition of foreign migrants in the province of Santiago de Chile. From a theoretical argument that links migration, rights and recognition, and critical analysis of literature that has addressed the State's role in its local and subnational levels, in addressing migration issues, systematizes the actions taken by local governments of the province of Santiago during the period 1990-2015. It is concluded that there is a low institutionalization of migration policy, with negative consequences on the orientation of its priorities in the areas of intervention, production and recognition of rights.

Keywords: Migration, rights, recognition, local governments, migration policy.

* Doctor en Sociología. Académico e investigador de la Universidad Católica Silva Henríquez, Centro en Estudios de Ciencias Sociales y Juventud (Chile) | lthayer@ucsh.cl

** Doctora en Estudios Sociales. Académica e investigadora de la Universidad Católica Silva Henríquez, Centro de Estudios en Ciencias Sociales y Juventud (Chile) | fstang@ucsh.cl

*** Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, investigadora del Observatorio de Políticas Migratorias | chardilla@gmail.com

Introducción¹

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 y servicios asociados a los derechos establecidos normativamente (Carens, 2004). El que exista 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 redunde en una redefinición de los derechos en el plano normativo.

En esta investigación se desarrolla un análisis de la dimensión institucional del problema enfocándose 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, periodo en el cual Chile ha experimentado una transformación de su patrón migratorio de los últimos cincuenta años pasando de ser una sociedad emisora de migrantes, debido a la política de exilio que se impulsó en el periodo dictatorial, a ser una sociedad receptora de migrantes en términos netos (Thayer & Durán, 2015). A partir de la caracterización de las acciones y sus ámbitos de incidencia, en este artículo se establece una relación con los derechos y las dimensiones del reconocimiento a las que tributan. Para esto se utilizan la teoría del reconocimiento desarrollada por Axel Honneth (1997) y el trabajo que Stephen Castles viene realizando desde hace un par de décadas en torno al problema de la migración y la ciudadanía (Castles & Davidson, 2000; Castles, 2003).

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

¹ Este artículo ha sido patrocinado por el proyecto Fondecyt Regular N° 1170479.

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 (Bauböck, 2006; Castles, 2003). Como señala Sassen, “el inmigrante o, de forma más general, el extranjero, son concebidos en el derecho y mediante las políticas como sujetos parciales” (Sassen, 2010, p. 369). La migración constituye en este sentido un desafío para los Estados democráticos, pues fundamenta en última instancia el acceso igualitario a la ciudadanía en la pertenencia a la comunidad nacional (Sassen, 2010). La forma en que los Estados suelen acometer este desafío es mediante la formulación de una política migratoria que defina el proceso a través del cual sujetos que no pertenecen a esa comunidad, como los migrantes, puedan pasar de un acceso limitado de los derechos a ciudadanos a otro de plenos derechos (López, 2005).

Esta línea de trabajo ha tomado como fuente primordial la obra de T. H. Marshall, en la cual este autor elabora una ya clásica definición de ciudadanía distinguiendo entre derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1998). Con base en esta distinción, la literatura ha analizado la política migratoria vinculando las esferas de derechos a “puertas de entrada” que han de atravesar sucesivamente los migrantes para acceder a la ciudadanía en igualdad de condiciones respecto de 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, y las políticas de apoyo a los recién llegados, entre otras (López, 2005).

El segundo momento se asocia a las políticas de regulación de la permanencia de los migrantes en el Estado receptor, lo cual, por lo tanto, se relaciona 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, p. 111). En esta dimensión se define la normativa sobre la extensión de derechos sociales y económicos a los migrantes. Con lo que se dan 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, etcétera.

Hacia fines de la década de los noventa, 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 asi-

milacionistas impulsadas hasta entonces (Wieviorka, 1992; Castles & Davidson, 2000; Zapata, 2004), se comienza a discutir la pertinencia de consagrar los derechos culturales de las minorías migrantes, vale decir, el derecho de las minorías a mantener sus identidades culturales, y a la vez garantizar su acceso a los recursos culturales necesarios para su inclusión social (Castles & Davidson, 2000).

Superado este segundo momento, se asume que las trayectorias migratorias entrarían en la tercera y definitiva etapa del proceso de incorporación a la ciudadanía, fase en la que el Estado regula el acceso a los derechos políticos y la nacionalidad de los migrantes y sus descendientes, al tiempo que define si finalmente el acceso formal de los migrantes a los derechos 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 & Miller, 2004; Castles & Davidson, 2000; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990; Weil & Crowley, 1994; Weiner, 1996; Heckmann, 1999; Hammar, 1985; Birsl & Solé, 2004; Sassen, 2013) ha dado origen a categorizaciones de los modelos de incorporación (Castles & 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 potencial explicativo, pero cuyo uso impreciso ha contribuido en ocasiones a crear más confusión que claridad. Es lo que enfrentan definiciones de la política migratoria como “asimilacionista”, “republicana”, “multiculturalista”, “pluralista”, “intercultural”, “de exclusión diferencial”, por señalar algunos.

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 críticas, aquí destacamos tres que resultan centrales. Primero, y tal como señalan Goldring & 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 crear no solo condiciones de acceso a los derechos, sino también de pérdida de derechos o de salida de la ciudadanía. Con ello se emularía “el juego de escaleras y serpientes” (Goldring & Landolt, 2013, p. 4) como metáfora de trayectorias de ascenso y descenso en la escala de derechos.

Un segundo conjunto de críticas ha cuestionado la supuesta linealidad en el acceso a la ciudadanía como una trayectoria que culmina en los derechos políticos. Ello desconocería que el acceso a los derechos sociales habría generado en muchos países receptores que las comunidades migrantes perdieran el interés de integrarse en la comunidad política (Brubaker, 1989), situación que habría originado la categoría de *semiciudadano* o *denizen* (Hammar, 1989; Castles, 2004) para aludir a los migrantes de largo plazo que cuentan con ac-

ceso formal y sustantivo a todos los derechos con excepción de los políticos (Layton-Henry, 1990). La pregunta que surge aquí sería, ¿qué incentivo puede tener un migrante para aspirar a los derechos políticos si ya ha tenido acceso a los derechos sociales y económicos que le garantizan el estilo de vida que le interesa? (Brubaker, 1989). De aquí resulta que “paradójicamente, la inclusión en la comunidad social y económica puede facilitar la (auto)-exclusión de la comunidad política” (Brubaker, 1989, p. 162).

Una tercera línea de críticas a la concepción lineal de las trayectorias migratorias emerge de la observación contraria, esto es, del supuesto de que el acceso a los derechos políticos está antecedido por un acceso efectivo de los migrantes a los derechos sociales. Diversos trabajos muestran que obtener derechos políticos no presupone el acceso a los derechos sociales en igualdad de condiciones respecto de la población nativa (Hammar, 1989; Castles & Miller, 1995; Castles, 2004; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990). En relación a esto, Castles alude a la situación de los migrantes en Estados Unidos 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 infra-clases basadas en marcas étnicas y raciales” (Castles, 1995, p. 12. Traducción propia).

Esta crítica ha puesto de relieve la necesidad de atender el plano de las relaciones sociales como el espacio en el 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, p. 410). Esta mirada a los contextos de la interacción social otorga una relevancia central a las políticas locales en la construcción de una política migratoria general del Estado (Cachón, 2010a; Gil, 2010). De este modo, las definiciones jurídicas que condicionan el acceso a derechos se conciben más como el comienzo de la política migratoria que como su punto culmen (Brubaker, 1989).

Ahora bien, la dimensión institucional de la política migratoria se inscribe en la dimensión jurídica de la democracia, y deriva del juego de actores 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) con base en conflictos e intereses vinculados a la migración. En este plano, el papel de las instituciones políticas consiste en

permitir la representación de esas posiciones y regular mediante procedimientos establecidos la forma en que estas se expresan. Por su parte, en el plano de la interacción social es donde el estatuto jurídico de la política migratoria se pone en juego, esto es, donde se ejecuta o se tensiona. En los espacios locales los actores, migrantes y nativos, 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 ni tipificados.

En la literatura acerca de la relación entre migración y gobiernos locales aparece reiteradamente la alusión al papel central que estos últimos adquieren ante la demanda que se genera por la llegada de migrantes, independientemente de que no tengan las competencias jurídicas y administrativas para enfrentar esa demanda (Serra & Belil, 2006; Camós, 2006; Tshitshi, 2011). El papel clave de los municipios en este sentido deriva del hecho de que mientras la política migratoria tiene una dimensión nacional muy importante, el proceso de asentamiento de los migrantes es inherentemente local (Frideres, 2006). Esta centralidad de lo local (Thayer & 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). Por eso es que muchas veces los gobiernos locales terminan respondiendo a la demanda de la población migrante con cierta autonomía de acción aunque con escaso presupuesto, ante la pasividad de otros niveles del Estado (Camós, 2006), o por la ausencia de una política nacional en materia migratoria (Tshitshi, 2011; Bueno & Domingo, 2015). Es el caso por ejemplo de acciones impulsadas por los municipios que permiten a los migrantes en situación migratoria irregular acceder a una atención médica aun cuando la regulación jurídica imponga severas restricciones para el acceso a estos servicios. La centralidad de lo local no solo se refiere a los gobiernos locales, sino también a otras instituciones como escuelas o servicios de salud. Antes de abundar en la literatura sobre gobiernos locales, migración y derechos, interesa realizar antes dos puntualizaciones sobre la noción de reconocimiento adoptada para esta investigación.

Dicho de manera sintética, en la teoría del reconocimiento (Honneth, 1997, 2010; Fraser & Honneth, 2006; Renault, 2007; Fascioli, 2011) se pueden distinguir analíticamente tres ámbitos en los que se puede dar origen a una afirmación o negación del reconocimiento: *i*) el jurídico que realiza el Estado y que da origen al autorrespeto; *ii*) el reconocimiento en el plano de las relacio-

nes sociales que redundan en la afirmación o negación de la autovaloración de los sujetos, en cuanto a su contribución a la reproducción material y simbólica de la sociedad, y finalmente, *iii*) el reconocimiento en el plano de los afectos, circunscritos al espacio privado y a las condiciones para la reproducción de la autoconfianza (Honneth, 1997). Si bien la teoría permite analizar estas esferas como una tríada de dimensiones independientes, es posible visibilizar los puntos de articulación entre ellas, los cuales generan las políticas locales.

Nuestra tesis es que las políticas migratorias locales pueden contribuir a estimular relaciones de reconocimiento, y dependiendo de su naturaleza pueden hacerlo en más de una de las esferas simultáneamente. Así, por ejemplo, una normativa local que facilite a los migrantes el acceso a la vivienda (reconocimiento jurídico), contribuye a mejorar las condiciones para el reconocimiento afectivo de los miembros del grupo familiar. Así mismo, una intervención a nivel de los servicios de salud que permita el acceso de los migrantes en situación administrativa irregular a la atención médica especializada, puede generar una modificación jurídica que formalice ese derecho. Las políticas locales pueden crear de este modo condiciones para ampliar el reconocimiento de los migrantes en las tres esferas señaladas por la teoría, y al mismo tiempo permitir una articulación entre ellas.

La segunda precisión tiene que ver con que las dinámicas de reconocimiento involucran simultáneamente relaciones entre sujetos, y relaciones entre sujetos e instituciones. Ejemplo de lo primero son las relaciones en que los sujetos conciben las prácticas culturales del otro como constitutivas de la propia cultura, o su trabajo como un factor que contribuye a la producción del propio entorno. Las relaciones entre sujetos e instituciones, por su parte, pueden observarse en las acciones reivindicativas de grupos de interés frente al Estado. En términos generales aquí se inscriben las luchas por el reconocimiento (Honneth, 1997) de sujetos que buscan ampliar el espacio de los derechos formalizados por el Estado. El análisis de las políticas locales que realizamos en este trabajo nos sitúa en la pregunta por el modo en que las relaciones entre sujetos migrantes e institución estatal inciden en la producción de los derechos.

Migración y gobiernos locales, una panorámica de los estudios

La literatura internacional que ha analizado la relación entre los migrantes y el Estado desde el punto de vista local o subnacional se puede organizar en torno a dos preguntas: la primera interroga la contribución de las políticas públicas locales a la inserción de los migrantes de cara a la cohesión social desde el enfoque de la “gestión de la diversidad”. La segunda analiza los marcos

institucionales y normativos que han adoptado las políticas migratorias en el nivel subnacional. En esta última indagación se destaca por su desarrollo el problema de las relaciones entre los gobiernos locales y subnacionales con las regulaciones estatales de nivel central, o con marcos interestatales, como es el caso de la Unión Europea. Aunque en alguna ocasión estas dos líneas puedan converger (Lee, 2015), en general la distinción permite agrupar los trabajos en ejes problemáticos distintos.

En el primer eje predomina una aproximación orientada a analizar comparativamente las políticas implementadas por los gobiernos locales y subnacionales.² Se ha buscado identificar los elementos que puedan explicar las diferencias en la 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 fuente de conflictos a los que es preciso anticiparse (Cachón, 2010b). Más específicamente, en esta línea se exploran los desafíos de gestión que implica la diversidad (Carter, Polevychok & Friesen, 2006); las medidas concretas mediante las que se procura la integración de los migrantes (Corriveau & La Rougery, 2006; Brown *et al.*, 2008; Mah, 2012; Cities of Migration, 2012); el desarrollo de la perspectiva intercultural en estas políticas locales (Pinyol, 2013b; Rubio, 2013), y su idoneidad para responder a esta diversidad estableciendo requisitos mínimos y condicionantes básicos (Zapata, 2013). La orientación normativa de estos trabajos se expresa en una tendencia a adoptar un carácter prescriptivo, proponiendo lineamientos (ENAR, 2011; Jones-Correa, 2011; Cachón, 2010a) o modelos de gestión sui géneris (Serra & Belil, 2006). Consecuencia de ello es que la noción de “buenas prácticas” está muy presente en los relevamientos de experiencias (Pinyol, 2013a; Gambetta & Gedrimaite, 2010), lo mismo que la construcción de tipologías de intervenciones locales (Alexander, 2003; Pastor, Ortiz & De Graauw, 2015).

Desde un punto de vista conceptual, si bien predominan nociones de uso habitual en el campo como integración, cohesión social o diversidad, estas son escasamente problematizadas. Una excepción al respecto es el trabajo de Bueno & Domingo (2015), que analiza críticamente una suerte de banalización del discurso sobre la diversidad en los técnicos municipales del ámbito de la migración en España a partir de la crisis económica iniciada en 2008, que habría desplazado la interculturalidad como un objetivo de largo plazo. En esta deriva

² Típicamente las comunidades autónomas españolas. Las experiencias europeas en general, y las españolas en particular, han suscitado gran cantidad de trabajos (Bruquetas, 2008; Pinyol, 2010; Randall, 2006; Arnaiz, De Haro & García-Sanz, 2014), junto con las de Canadá (por ejemplo, la serie “Our diverse cities”, de la red Metrópolis). En América Latina la discusión sobre estos temas es bastante más reciente, de hace una década aproximadamente.

crítica se enmarca también el trabajo de Gil (2010), quien a partir del análisis de las políticas migratorias de Cataluña y Madrid en España, aborda la pregunta por las condiciones en que la presencia de migrantes pasa a ser pensada en términos de integración, y problematiza la forma en que se ha pretendido alcanzar ese objetivo.

La segunda línea de investigación aludida, enfocada en la dimensión institucional, ha centrado parte importante de su desarrollo en el problema de las competencias de los municipios en la “administración” de las migraciones, y en las tensiones y límites que origina la relación con los niveles nacional y supranacional del Estado (Camós, 2006; Velasco, 2013). Los tópicos más recurrentes en estos trabajos se refieren a las fórmulas de “gobernanza de las migraciones” adoptadas por algunas ciudades específicas (Tshitshi, 2011); a las fuentes de financiamiento de los municipios para afrontar la política migratoria, generalmente escasas y condicionadas por los niveles superiores (Velasco, 2013; Tshitshi, 2011); a los cambios institucionales producidos para abordar la política migratoria (Ortega, 2013); y al problema de la duplicidad de funciones que deriva de esta institucionalidad compleja (Pont, 1994). Como problema transversal emerge la cuestión de la coordinación entre los actores implicados en las políticas y entre diferentes niveles del Estado, esto tanto en referencia al contexto latinoamericano (Ortiz, 2009; Ortega, 2013; Matus *et al.*, 2012) como el europeo (Pont, 1994; Bueno & Domingo, 2015). El caso de México destaca, pues se ha desarrollado especialmente el análisis de las políticas y la institucionalidad ligada a los procesos emigratorios (Ortega, 2013; Vila, 2007; Velázquez & Ortega, 2010; Burgess 2006), y naturalmente se ha puesto la mirada en el principal país receptor de migrantes mexicanos: Estados Unidos (Délano, 2007; Gulasekaram & Ramakrishnan, 2012).

Un papel secundario ha jugado en esta línea institucional el problema de la relación entre las agencias del Estado y la sociedad civil (Ortiz, 2009; Fauser, 2008), la cual se ha abordado principalmente en Argentina y España. En el primero de estos países, los gobiernos locales y subnacionales son estudiados como uno más entre otros actores con los que las organizaciones de y pro migrantes establecen relaciones en las luchas por el reconocimiento de determinados derechos (Caggiano, 2004, 2006; Canelo, 2011; Gallinati, 2015). En España, entre tanto, los trabajos se han concentrado en los procesos de articulación entre el asociacionismo migrante y la institucionalidad local (Mancusí, Lacomba & Albert, 2013), y en los mecanismos de gobernanza participativa generados en el desarrollo de las políticas migratorias locales (Fauser, 2008; Aboussi *et al.*, 2013).

En Chile, finalmente, la literatura referida a este tema es sumamente escasa y se remite fundamentalmente a la investigación de Matus *et al.* (2012), en la que

se identifican las brechas existentes entre la demanda de la población migrante y la oferta municipal en algunas comunas de Santiago. A ello se suma el trabajo de Torres & Garcés (2013) que analiza tangencialmente el tema, al ocuparse del efecto de las representaciones de los migrantes en su proceso de integración en Santiago y su relación con los actores municipales. En este marco, la presente investigación busca nutrir la discusión en torno al papel de los gobiernos locales frente a los migrantes, realizando en primer lugar una contribución conceptual desde la teoría del reconocimiento, y en segundo término, 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 de este artículo se sitúa en la provincia de Santiago, un territorio urbano continuo en el que residen 5.2 millones de personas de las cuales poco más de 436 693 son migrantes.³ Estos representan un aproximado del 60% de los residentes extranjeros del país, y suponen una tasa de migración provincial de poco más del 8%. 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 autonomía administrativa, política y presupuestaria. Esta fragmentación administrativa de la ciudad contribuye a reproducir e institucionalizar las desigualdades socioeconómicas y entre las comunas. Las autoridades de los municipios, alcalde y consejo municipal, son definidas mediante elección directa por los residentes de cada comuna. 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, y 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 y del acceso de ellos a los derechos sociales. En estos últimos se reúne la democracia, el poder y la proximidad (Blanco & Gomá, 2002).

En este contexto, las políticas y acciones que implementan los gobiernos locales no cuentan con un marco formal de coordinación general, ni tienen necesariamente las mismas orientaciones, ya que dependen en gran medida de las líneas estratégicas de los alcaldes o los partidos a los que estos están vincu-

³ Las cifras generales de población migrante y nacional están actualizadas con base en el último Censo Nacional de Población llevado a cabo en abril de 2017.

lados, así como de la relación que estos últimos tengan con las autoridades del gobierno central. De este modo, a las desigualdades socioeconómicas entre comunas se suman desigualdades en cuanto a la gestión de los recursos públicos y en consecuencia en el acceso a los derechos que dependen de esa gestión. Esta forma fragmentada de institucionalización de las políticas locales constituye una de las condiciones que favorecen la emergencia de respuestas particulares de autoridades y funcionarios que no tienen necesariamente correlato ni consistencia ni con políticas de carácter general ni con muchas de las que se impulsan en otros municipios. Lo que incentiva, en síntesis, la formulación de acciones y políticas en la lógica de lo que más abajo definimos como la *política del estado de ánimo*.

De manera que poner el foco en los municipios resulta de vital importancia no solo porque la implementación de políticas y programas en este nivel tiene un impacto muy significativo para la incorporación de los migrantes (Penninx & Martiniello, 2006), sino también porque en el caso particular de Chile estos tienen competencias en ámbitos fundamentales para la implementación de una política de reconocimiento, lo que los convierte en nodos claves de las redes que tienen los colectivos migrantes (Matus *et al.*, 2012).

El levantamiento de la información se realizó entre marzo de 2014 y enero de 2016, con la revisión de documentos oficiales, informes, ordenanzas, planes de desarrollo comunal, y cuentas públicas, entre otros. Se realizaron además sesenta entrevistas a funcionarios y exfuncionarios involucrados directamente en la implementación de acciones. El registro de acciones contempló las intervenciones impulsadas desde 1990 hasta 2015, clasificadas en una base de datos organizada en diez variables: tipo de acción, año de implementación, ámbito de incidencia, sujeto al que se 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.

Tres precisiones son necesarias para contextualizar la información. La primera, que se presenta una primera versión de una base de datos acotada al 31 de enero de 2016 pero cuya actualización continúa. La segunda, que en la construcción de la base de datos se priorizó un criterio de exhaustividad por sobre uno de selectividad y distinción, pues se agruparon acciones de diversa naturaleza, incidencia e impacto sobre el reconocimiento de los migrantes, desde actividades recreativas de socialización entre migrantes y nativos hasta cambios institucionales en los municipios, decretos y reglamentos, por ejemplo. En tercer lugar, el criterio de filtro para incorporar las acciones fue que estuvieran manifiestamente orientadas a población migrante, ya fuera de manera exclusiva o en conjunto con otros grupos, o que incorporaran explícitamente alguna alusión a esta población.

Resultados

Para el periodo 1990-2016 se registraron 717 acciones concentradas en 23 de los 32 municipios analizados. Más del 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 nueve municipios que no registran acciones concentran al 25% de la población migrante provincial (gráfico 1). Esto es indicativo de la intensa disparidad en la atención que los municipios prestan a la cuestión migratoria, y de una relación débil entre el nivel de concentración de la población migrante y la acción de los municipios hacia ella. En efecto, la concentración de migrantes no es un factor clave para incorporar a esta población como objeto de las políticas. Comunas de altos ingresos como Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Ñuñoa, que en conjunto albergan más del 15% de los migrantes de la provincia, no han ejecutado ninguna acción orientada a ellos. Si bien una parte importante de los migrantes residentes en estas cuatro comunas son profesionales de ingresos altos, y que por esto no generan una demanda específica hacia el municipio, existe una proporción importante compuesta por una población mayoritariamente femenina que se desempeña como trabajadora de casa particular “puertas adentro”, es decir, que 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.

Mientras que los cinco municipios que más acciones han llevado a cabo, Santiago,⁴ Quilicura, Recoleta, Independencia y La Pintana, concentran proporciones muy diferentes de migrantes, y sin embargo han definido orientaciones institucionales creando programas u oficinas focalizadas en su atención. Esto otorga a las decisiones políticas dentro del municipio un papel más relevante que la concentración de migrantes al momento de impulsar acciones dirigidas a esta población.

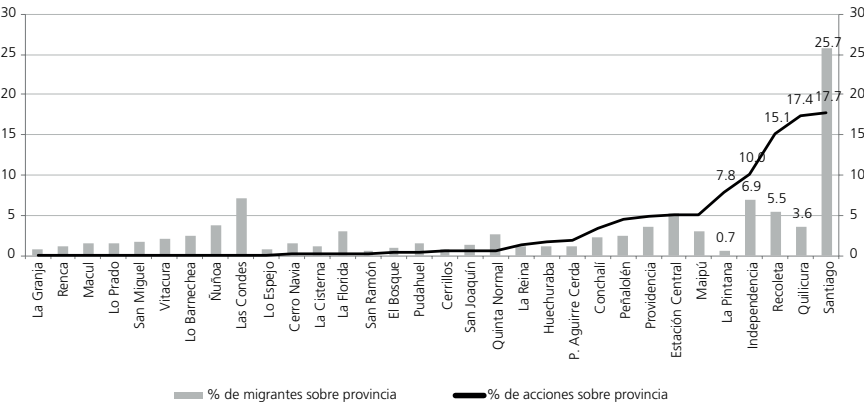
Algo similar se observa al contrastar la actividad de las municipalidades con la tasa de migración comunal. En el gráfico 2 se aprecia que comunas con una similar proporción de migrantes sobre el total de la población muestran niveles de actividad distintos.⁵ Santiago o Independencia, comunas con tasas de migración del 27.8 y 30.2%, realizan respectivamente el 17.7 y el 10% de las acciones de la Provincia. Lo opuesto ocurre con Providencia, Estación Central, Recoleta, Quinta Normal, Las Condes o Vitacura, las seis con tasas de migración de entre el 11 y el 15%, muestran un nivel de actividad muy disímil en la materia. Pero

⁴ En este caso la comuna lleva el mismo nombre que la provincia. En adelante se especifica cada vez que la referencia es a la provincia, a la comuna o al municipio de Santiago, cuerpo administrativo de la última.

⁵ La tasa de migración comunal se calculó a partir de los datos del censo de 2017.

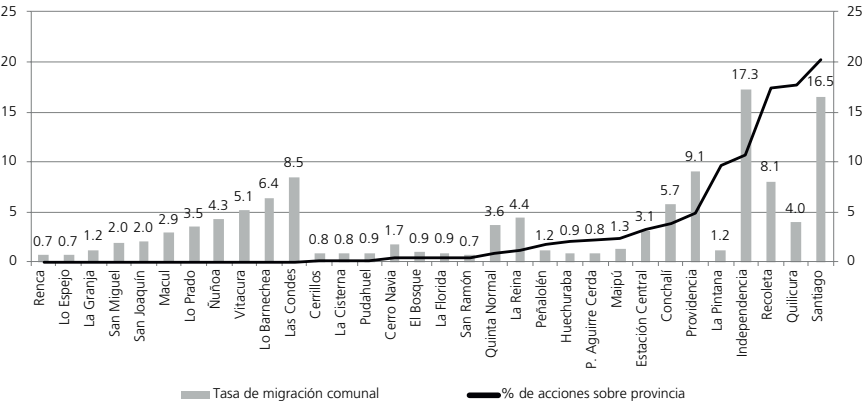
mientras Recoleta, Quinta Normal y Estación Central son comunas cuya población tiene un nivel de ingreso medio bajo, Las Condes, Vitacura y Providencia se encuentran entre las cinco más ricas del país. En la misma línea, las comunas de Ñuñoa, Lo Barnechea, La Reina y Quilicura, que cuentan con una tasa de entre el 6 y el 10%, tienen un nivel de actividad muy desigual. Mientras que en las tres primeras no se registró ninguna acción y una muy baja actividad en la tercera, la última es la segunda más activa de la provincia.

Gráfico 1. Proporción de acciones de municipios y de migrantes sobre el total de la provincia (%)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Proporción de acciones de municipios y tasa de migración comunal (%)



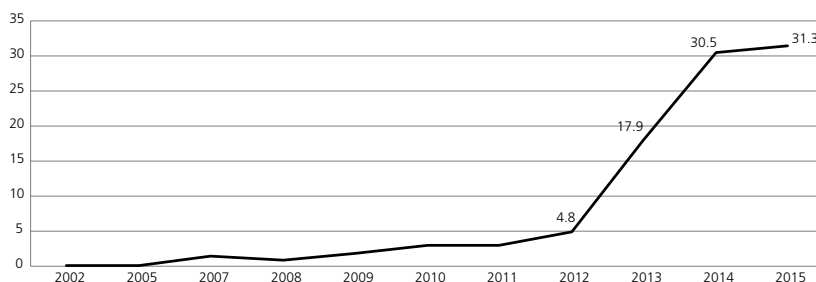
Fuente: Elaboración propia, INE (2017).

Entre estas comunas hay diferencias socioeconómicas muy significativas. Así, mientras Quilicura concentra una población de ingresos bajos y medios, Vitacura y Lo Barnechea son las dos más ricas de Chile, y La Reina y Ñuñoa son la cuarta y sexta, respectivamente. Esto indica que el ingreso comunal tampoco es una variable que incida necesariamente en la implementación de acciones orientadas a la población migrante. Dado que ni la concentración de migrantes, ni los ingresos del municipio o la tasa de migración parecen ser decisivas para determinar el nivel de actividad de los gobiernos locales en materia migratoria, las orientaciones institucionales y las disposiciones de los funcionarios y autoridades pasan a ocupar un lugar central para incentivar el reconocimiento de esta población. Ello constituiría una señal de evidencia sobre la preponderancia de las voluntades y sensibilidades particulares de funcionarios y autoridades como motor de las políticas migratorias locales; lo que aludimos como la política del estado de ánimo.

En efecto, las disposiciones de los funcionarios y las orientaciones institucionales resultan insuficientes para que las acciones den origen a políticas públicas sostenidas en el tiempo. Las entrevistas con funcionarios involucrados en el diseño e implementación de las acciones mostraron que en su gran mayoría estas provienen de lo que podemos definir como una *política del estado de ánimo*: disposiciones contingentes de funcionarios que por iniciativa personal, en respuesta a una demanda de hecho de la población migrante y muchas 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 de los migrantes. Esta dimensión subjetiva se sumaría a la configuración institucional de los gobiernos locales en la provincia de Santiago, marcada por una fragmentación extrema del poder en el territorio a la vez que por una concentración de atribuciones centrales para el acceso a derechos sociales.

Uno de los indicadores que puede vincularse a la débil proyección temporal de las acciones se expresa en la escasa información con que cuentan los propios municipios respecto de iniciativas ejecutadas en el pasado reciente: el 84.5% de las acciones de las que se tiene registro se concentra entre 2012 y octubre de 2015 (gráfico 3). No existe registro escrito, gráfico u oral de acciones anteriores a 2002, y es prácticamente inexistente para antes de 2012. Este dato permite formular la hipótesis del retraso en la reacción de 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 de Santiago se inició a mediados de los noventa, y que el primer programa municipal de migrantes se creó en 2009 en La Pintana, mientras que la primera oficina se fundó en Quilicura en 2010, es decir, entre doce y quince años después de iniciado el flujo, el retraso en la reacción municipal resulta evidente.

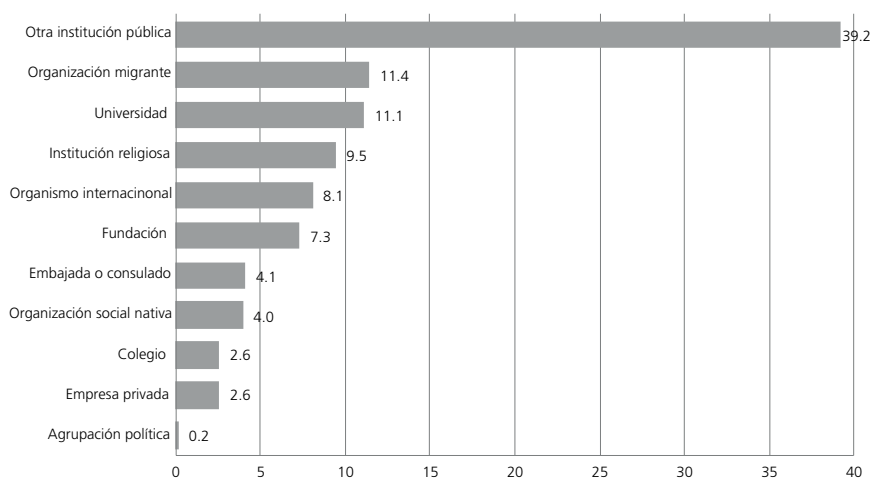
Gráfico 3. Año de ejecución de las acciones registradas (%)



Fuente: Elaboración propia.

En relación a la solidez institucional de las acciones se observa que poco más de una tercera parte de ellas, un 36.3%, cuenta con presupuesto adicional para la ejecución, lo que implica que 63.7% depende exclusivamente del presupuesto regular de las unidades ejecutoras. Respecto de la articulación con otras instituciones externas al municipio en alguna de las etapas de implementación de las acciones, se advierte que el 54.3% de las acciones involucran a otra u otras instituciones, y que el 45.7% las ejecuta el municipio de manera independiente. Las principales instituciones con que se vincula el municipio son otras entidades públicas, lo que se explica en gran medida por su función ejecutora de programas patrocinados y financiados por el gobierno central (gráfico 4).

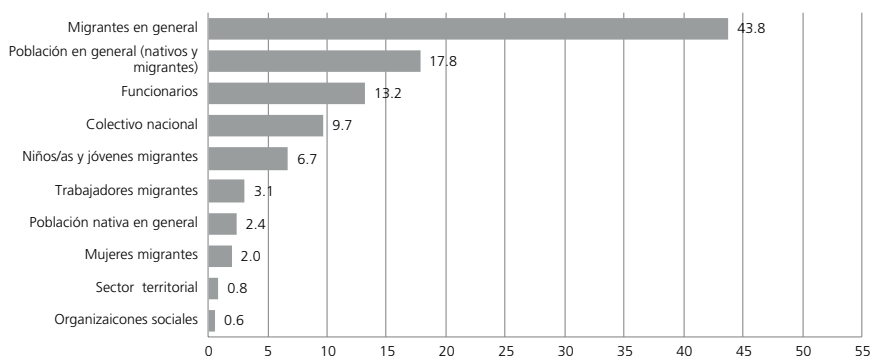
Gráfico 4. Instituciones articuladas en la ejecución de las acciones (%)



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los sujetos de las acciones predominan las destinadas 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 las que se orientan a funcionarios (13.2%), seguidas por las dirigidas a algún colectivo nacional específico (9.7%). En contraposición, el trabajo orientado a las mujeres migrantes es prácticamente inexistente (2.0%), y muy bajo en relación a niños y jóvenes (6.7%), lo mismo que a trabajadores migrantes (3.1%). También concitan bajo interés las acciones orientadas de manera exclusiva a la población nativa (2.4%) (gráfico 5). Se deduce así que los municipios tienen una aproximación general a la cuestión migratoria, y solo marginalmente realizan distinciones o focalizaciones hacia grupos específicos, como niños o mujeres. Surge la pregunta de si esto es consecuencia de una estrategia o de una práctica que asume a los migrantes como un colectivo homogéneo. También se observa que la población nativa prácticamente no es parte exclusiva de los objetivos de las acciones. Por último, el trabajo con funcionarios de los municipios despierta cierto interés pero lejos del deseable toda vez que parte importante de los derechos sociales ligados a la acción de los gobiernos locales dependen en última instancia de la disposición de los funcionarios o la información de que estos dispongan.

Gráfico 5. Sujetos de las acciones (%)

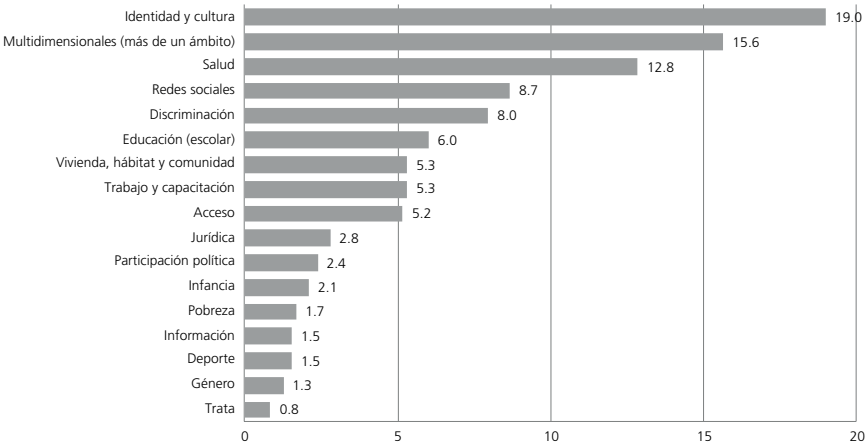


Fuente: Elaboración propia.

Al observar los ámbitos de incidencia a los que se orientan explícitamente las acciones se aprecia un grado importante de dispersión, aunque con un predominio del ámbito de la identidad y la cultura (19% de las acciones), seguido del campo de la salud (12.8% del total). Las acciones “multidimensionales” o que abarcan más de un ámbito representan el 13.3%; aquí se incluyen por

ejemplo aquellas orientadas a difundir el acceso a derechos sociales, estudios y diagnósticos sobre la realidad migratoria, programas de inclusión o campañas informativas sobre la situación de los migrantes. En un segundo nivel de importancia aparecen las acciones orientadas al fortalecimiento comunitario y las redes sociales, las dirigidas a prevenir o revertir la discriminación, y las impulsadas en el ámbito educativo (8.7, 8.0 y 6%, respectivamente). En sentido contrario, hay ámbitos relevantes del proceso de incorporación de los migrantes a los que los municipios prestan escasa atención, es el caso de la trata, pobreza y género (0.8, 1.7 y 1.3% del total de acciones, respectivamente), o infancia, acceso a la justicia, trabajo y vivienda (2.1, 2.8, 5.3 y 5.3%, respectivamente). Vale decir que algunos de los ámbitos donde se generan condiciones particularmente precarias y desfavorables para los migrantes en comparación con los nativos, como vivienda, trabajo y acceso a la justicia, cumplen un papel marginal en la actividad municipal, sugiriendo que su aproximación a la cuestión migrante es aún marcadamente genérica y poco sensible a las singularidades propias de las vulnerabilidades superpuestas en esta población.

Gráfico 6. Ámbitos de incidencia de las acciones (%)

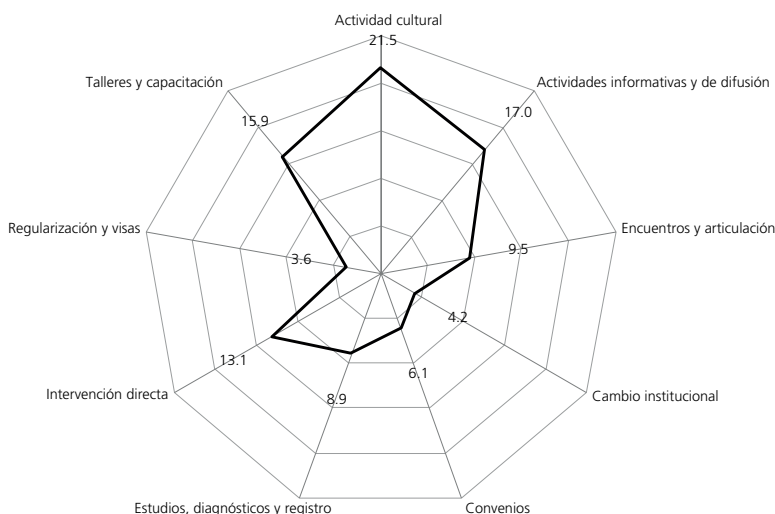


Fuente: Elaboración propia.

Sobre la naturaleza de las acciones, se observa que el 21.5% del total corresponde a “actividades culturales” (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” con el 17 y 15.9% del total de

acciones, respectivamente. Las “intervenciones directas” y los “estudios y diagnósticos” concentran por su parte y siguiendo ese orden al 13.1 y al 8.9% de las acciones. En las primeras se incluyen acciones como la mediación en conflictos o la incorporación de traductores en los consultorios de atención de salud. Finalmente, acciones orientadas a incentivar procesos de regularización o cambios institucionales dentro de los municipios, que pueden tener una alta incidencia en las trayectorias migratorias, concitan en torno al 3.6% de las acciones (gráfico 7).

Gráfico 7. Naturaleza de las acciones (%)

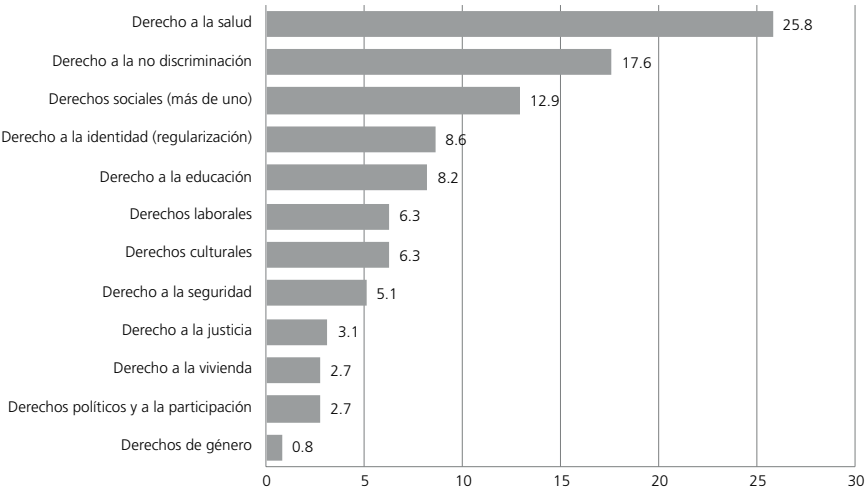


Fuente: Elaboración propia.

Un análisis desde el punto de vista de los derechos revela que solo el 35.7% de las 717 acciones registradas se orienta a la extensión de derechos a los migrantes, mientras que el 64.3% no contribuyen a la producción de derechos para esta población. Se han considerado como iniciativas orientadas a la extensión de derechos aquellas que faciliten el acceso de los migrantes a los derechos reconocidos a los chilenos, las que supongan una ejecución efectiva de estos o las que impliquen la divulgación de los mismos. Así, además de la naturaleza de los derechos se analizó el carácter de las acciones con que se incentiva su extensión a los migrantes. El gráfico 8 muestra la distribución de las acciones constitutivas de derechos según dimensiones definidas inductivamente, pero que tienen como referencia la categorización que Castles & Davidson (2000) realizan a

partir de la clasificación clásica de Marshall (1998). Se destaca la preponderancia de algunos derechos sociales, como el acceso a la salud y la educación, que agrupan al 46.9% de las acciones constitutivas de derechos. No ocurre lo mismo con otros derechos sociales, como el derecho al trabajo y a la vivienda, a los que se orientan en conjunto solo el 9% de las acciones.

Gráfico 8. Derechos vinculados a las acciones (%)



Fuente: Elaboración propia.

Destaca también la preocupación por el derecho a la no discriminación (17.6%), y las acciones orientadas a la regularización, que inciden sobre prácticamente todos los derechos cívicos, sociales y políticos, pero que principalmente producen el derecho a la identidad. Resaltan por su poca presencia los derechos de género, los políticos y los culturales, que agrupan respectivamente al 0.8, 2.7 y 6.3% de las acciones que se orientan a los derechos (esto es, el 35.7% del total de las acciones). Cabe subrayar la baja presencia de los derechos culturales, considerando que del total de acciones la mayoría se inscribe en la dimensión de la identidad y la cultura.

En cuanto a la naturaleza de las acciones de derechos, el 44.3% de ellas está orientado a facilitar el acceso a derechos, el 29% a divulgarlos y el 26.7% a su ejecución directa (tabla 1). Entre las primeras se encuentran por ejemplo las intervenciones en consultorios con traductores que 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 intervenciones como regularizaciones, enseñanza del español a migrantes no hispanoparlantes, entrega de visas de estudios, o gestiones para garantizar el acceso a la vivienda.

Tabla 1. Tipo de acción de los derechos (%)

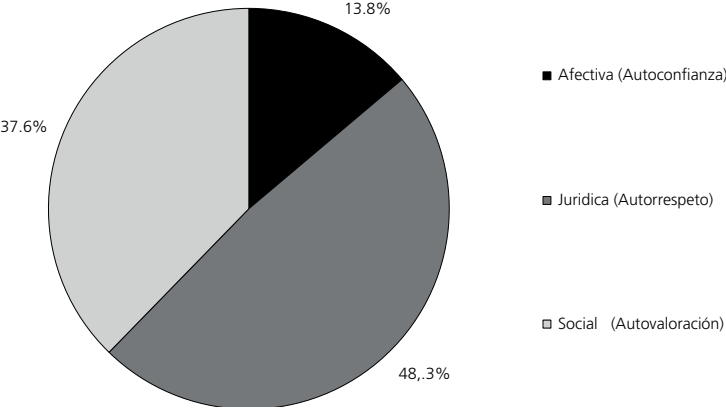
	%	N
Divulgación de derechos	29.0	74
Facilitación de acceso a derechos	44.3	113
Ejecución de derechos	26.7	68
Total	100	255

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la relación de las acciones impulsadas por los municipios y las dimensiones del reconocimiento se estableció a partir de la pregunta por la contribución de las acciones a crear condiciones para que se activen dinámicas de reconocimiento en las tres dimensiones señaladas (la jurídica, la afectiva y la vinculada a la valoración social). En la primera categoría se incluyeron todas las intervenciones orientadas a modificar el estatuto jurídico de los migrantes, y específicamente a igualarlo al de los locales, las cuales constituyen por principio actos de ampliación del espacio de reconocimiento. En la segunda se incluyeron las acciones dirigidas a crear condiciones para que los migrantes puedan reproducir sus núcleos afectivos primarios, la mayoría vinculadas al derecho a la vivienda y a la creación de contextos favorables para la reproducción de los lazos afectivos, familiares, filiales, etc. La tercera categoría incluyó tanto las acciones dirigidas a facilitar el reconocimiento de los migrantes en el ámbito de la producción material de la sociedad (trabajo), como en el de la producción simbólica (cultura).

Del total de acciones, el 58.6%, o 420, pueden considerarse intervenciones orientadas a crear condiciones para el reconocimiento de los migrantes. De tal porcentaje, como se observa en el gráfico 9, un 48.3%, se inscribe en la dimensión jurídica, es decir, que consiste en cambios normativos en la tipificación de la condición de migrante, redacción de protocolos de atención, ordenanzas municipales, y capacitación para garantizar el acceso a derechos tipificados, entre otras. En cuanto al ámbito de la valoración social, orientado al reconocimiento de la “contribución colectiva a la realización de los objetivos sociales” (Honneth, 1997, p. 151) por parte de los migrantes, agrupa el 37.6% de las acciones. Finalmente, la dimensión del reconocimiento afectivo concentra el 13.8% de las intervenciones.

Gráfico 9. Dimensión del reconocimiento en que se inscriben las acciones (%)



Fuente: Elaboración propia.

Este análisis permite observar desde un punto de vista sustantivo y ya no puramente formal la naturaleza de las acciones: si son un incentivo a la formación de la personalidad y la producción de la confianza intersubjetiva en los espacios de la intimidad; si contribuyen a la creación de un marco jurídico que incluya a los sujetos en la formación del Estado; o si contribuyen al fortalecimiento de la relación del sujeto con el entorno social, desde el punto de vista de la producción material y simbólica de la sociedad. La información generada en nuestra investigación muestra que los gobiernos locales están contribuyendo más a la creación de condiciones de incorporación jurídica de los migrantes al Estado que a la formación de lazos solidarios en la comunidad local, o a la creación de condiciones para la reproducción de sus núcleos afectivos.

Discusión final

La primera conclusión que los datos permiten extraer 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 dicha 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 lleva a una segunda conclusión: las disposiciones existentes al interior de los municipios constituyen un factor relevante cuando se impulsan acciones orientadas a la población migrante.

En relación con esta segunda conclusión, si bien la disposición de los funcionarios al interior de los municipios es un factor relevante para impulsar acciones, no es suficiente para proyectarlas 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 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. Esta lógica personalista que predomina en la gestión política se encuentra asentada en una estructura administrativa que organiza a los gobiernos locales en Santiago con base en la fragmentación por un lado, y la atribución de competencias sustantivas para el desarrollo de la ciudadanía por el otro, y dificultaría la consolidación de líneas de intervención consistentes en el territorio. En el mismo sentido, la ausencia de definiciones políticas continuas en el tiempo, derivada tanto de la emergencia relativamente reciente de la migración como asunto público en Chile, como de la frágil politización de los colectivos migrantes, incentiva respuestas *ad hoc* a una demanda específica de cobertura de necesidades, de acciones para la creación de condiciones que favorezcan el ejercicio legítimo de derechos. En síntesis, la debilidad institucional, la fragmentación y la inexistencia de un sujeto político fuerte, incentivarían la consolidación de respuestas públicas atinentes a las necesidades particulares de colectivos migrantes situados en lugares específicos, y derivadas de la voluntad de los funcionarios y la contingencia de la demanda. La *política del estado de ánimo* constituye en este sentido una expresión institucional de la falta de política tanto en el Estado como en la sociedad.

En cuanto a 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 los ámbitos de la salud, la educación y la discriminación aparecen de manera incipiente, el enfoque culturalista predomina en las intervenciones. Lo mismo sucede en ámbitos relevantes 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, los cuales 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 con alto grado de incidencia. Destaca aquí el alto desarrollo de talleres y capacitaciones, pues afecta directamente el acceso de los migrantes a los derechos.

La tercera conclusión alude a la baja vinculación de las acciones con la producción de derechos: solo una tercera parte contribuye a la producción de derechos, y de ella, un 29% son acciones de divulgación o de discusión de derechos, mientras que poco más del 26% implican su ejecución directa, y un 44% un facilitador del acceso. La baja orientación de las acciones a la producción de los derechos tiene una expresión muy palpable en el plano de la cultura: aunque es el ámbito que más intervenciones convoca (19% del total), los derechos culturales constituyen un 6,3% de las acciones constitutivas de derechos, apenas un 2% del universo 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 con un enfoque orientado a la producción de derechos. Que la orientación “culturalista” de muchas de las acciones no se materialice en intervenciones constitutivas de derechos culturales supone un abordaje simplista y ornamental de la dimensión cultural de la relación entre migrantes y sociedad receptora, y que desconoce la relación de poder implicada en ese tipo de prácticas (Grimson, 2012). 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 consutrucción del Estado.

La cuarta conclusión que se desprende de la investigación se vincula a la contribución de las acciones municipales a crear condiciones para el reconocimiento de los migrantes. Los gobiernos locales se ocupan principalmente de la dimensión del reconocimiento jurídico (el 48,3% de las acciones que contribuyen al reconocimiento), es decir, de las acciones que hacen posible un ajuste normativo en la institucionalidad local que permita incorporar a los migrantes como sujetos que forman parte de la sociedad. El 37,6% de las acciones de reconocimiento se inscribe en la dimensión de la valoración social, la cual implica una contribución a que los migrantes sean considerados como sujetos que participen desde su particular posición a la producción material y simbólica de la sociedad, a través del trabajo y la cultura. Finalmente, un 13,8% contribuiría a crear las condiciones para el reconocimiento afectivo de los migrantes, esto es, acciones que aportan a la creación y reproducción de un espacio en el que los sujetos migrantes puedan reproducir y proyectar sus núcleos afectivos. La centralidad que cobra la dimensión jurídica resulta en cierto sentido contradictoria con la proximidad del municipio y la naturaleza de sus competencias, más vinculadas a intervenciones directas en los territorios y la gestión de los servicios públicos. La intensidad de la acción de los municipios en este campo

expresa una probable insuficiencia del trabajo de estas otras instituciones para garantizar el reconocimiento jurídico de los migrantes.

Finalmente y con el objeto de precisar el alcance de esta última conclusión, cabe señalar la consecuencia que tiene abordar el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva del reconocimiento, como un enfoque complementario a la lectura estrictamente dirigida al acceso a derechos. La aproximación a la acción del Estado que atiende solo la creación de condiciones para el acceso a derechos, implica asumir que la política pública es el resultado de una tensión entre el Estado y los sujetos políticos, que el propio Estado resuelve en sus propios términos y en virtud de la capacidad de los actores para conseguir el acceso a determinados derechos. De ello se deriva que el análisis y la evaluación que se realice de estas políticas con enfoque de derechos, estará sujeta a la definición de la eficacia de los distintos dispositivos públicos y de la acción política de la sociedad para obtenerlos. Al contrario, un enfoque orientado al reconocimiento como resultado, si bien sigue asumiendo que la política está articulada en la tensión entre Estado y sujetos políticos, la resolución de esta tensión pasa por poner en tela de juicio los propios términos de la acción estatal. Una política de reconocimiento, a diferencia de una política con enfoque de derechos, no se limita a la producción de condiciones para mejorar las garantías de acceso a estos, sino que se proyecta a la transformación de las condiciones que producen tanto el Estado como los sujetos políticos.

El enfoque del reconocimiento asume así la relación Estado y sujetos como una relación dialógica que es constitutiva de la identidad de ambos agentes interactuantes (Honneth, 1997, 2010; Fraser & Honneth, 2006; Taylor, 2009). Según esto, la génesis del sujeto no sería monológica sino consecuencia de la relación con el otro (Taylor, 2009). El reconocimiento que el Estado dirija al sujeto influye por tanto en la imagen que este construye sobre sí mismo (Honneth, 1997). Sin embargo, la imagen que el Estado proyecta sobre el sujeto no es del todo determinante de la que el sujeto asume como propia (Honneth, 1997). Dicho en términos de Taylor (2009, p. 68), la construcción de la autoimagen es vulnerable pero no sierva del reconocimiento. Es precisamente esta autonomía y capacidad de respuesta frente a la imagen que se construye externamente, lo que permite al sujeto reaccionar frente al reconocimiento externo desde su propia expectativa de reconocimiento, modificando así los términos de la relación y no solo las condiciones de acceso a ella. Esto supone desarrollar una política migratoria que contribuya a crear condiciones para que en el plano de las relaciones sociales los migrantes puedan enfrentarse al Estado en un marco de igualdad, vale decir, un marco en el que potencialmente se pueden modificar los términos en que los dos agentes se autoconcebían hasta antes de encontrarse en esa relación. El reconocimiento en este sentido implica la posibilidad de los

sujetos de reconocerse como parte del Estado y la sociedad, toda vez que logren proyectar en ellos su propia existencia.

Referencias

- Alexander, M. (2003). Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: A proposed typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29(3), 411-430. doi:10.1080/13691830305610
- Araya, M. (2010). *Movimientos migratorios y cohesión social local: análisis de experiencias relevantes en políticas públicas locales en América Latina y Europa*. Sitges, España: Diálogo Euro-latino-americano sobre cohesión social y políticas públicas locales.
- Arnaiz, P., De Haro, 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:10.6018/reifop.17.2.198781.
- Bauböck, R. (2006). Migración y ciudadanía. *Zona Abierta*, (116/117), 135-169.
- Belil, M. (2006). La gestión local de la inmigración: La perspectiva política. En AA. VV., *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos* (pp. 55-63). Barcelona: CIDOB.
- Birsl, U. & Solé, C. (2004). *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos.
- Blanco, I. & Gomá, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Bourdieu, P. (2013). *La nobleza de Estado. Educación de élite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- 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*. Princeton: Woodrow Wilson School.
- Brubaker, W. R. (1989). Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens. En W. Brubaker (Ed.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America* (pp. 145-162). Nueva York: University Press.
- Bruquetas, M. (2008). Los municipios grandes y medianos como actores clave de las políticas de integración en los Países Bajos. En R. Zapata & G. Pinyol (Eds.), *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa* (pp. 67-92). Barcelona: CIDOB.

- Bueno, 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 F. J. García, A. Megías & J. Ortega (Eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (pp. S07/97-S07/108). Granada: Instituto de Migraciones.
- Burgess, K. (2006). El impacto del 3x1 en la gobernanza local. En R. Fernández de Castro, R. García & A. Vila (Coords.), *El Programa 3X1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?* (pp. 99-118). México: Porrúa/UAZ/ITAM.
- Cachón, L. (2010a). *La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.
- Cachón L. (2010b). ¿Nuevos tiempos, nuevas respuestas? El papel del mundo local en la gestión de las migraciones. En G. Pinyol (Coord.), *Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea* (pp. 13-33). Barcelona: CIDOB.
- Caggiano, S. (2006). Fronteras de la ciudadanía. Inmigración y conflictos por derechos en Jujuy. En A. Grimson & E. Jelin (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 237-284). Buenos Aires: Prometeo.
- Caggiano, S. (2004). Lo nacional y lo cultural. Centro de estudiantes y residentes bolivianos: representación, identidad y hegemonía. En E. Domenech (Comp.), *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina* (pp. 155-185). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Camós V. I. (2006). La participación de los gobiernos locales en las políticas de inmigración: Las competencias municipales en materia de inmigración. En AA. VV., *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos* (pp. 25-37). Barcelona.
- 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” organizada por la CEPAL. Santiago, 16-17 de agosto.
- Carens, J. (2004). La integración de los inmigrantes. En G. Aubarell & R. Zapata (Eds.), *Inmigración y procesos de cambio* (pp. 393- 420). Barcelona: Icaria.
- Carter, T., Polevychok, M. & Friesen, A. (2006). Winnipeg’s Inner City: Research on the Challenges of Growing Diversity. En J. S. Frideres (Ed.), *Our diverse cities 2* (pp. 50-55). Calgary: University of Calgary.
- Castles, S. (2004). Inmigración y globalización . En G. Aubarell & R. Zapata (Eds.), *Inmigración y procesos de cambio* (pp. 33-56). Barcelona: Icaria.

- Castles, S. (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (37), 9-33.
- Castles, S. (1995). How nation states respond to immigration and ethnic diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 21(3), 293-308. doi:10.1080/1369183X.1995.9976493
- Castles, S. & Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Cámara de Diputados/Secretaría de Gobernación/Fundación Colosio/M. Á. Porrúa.
- Castles, S. & Davidson, A. (2000). *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging*. Nueva York: Routledge.
- 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. En J. S. Frideres (Ed.), *Our diverse cities* 2 (pp. 102-111). Calgary: University of Calgary.
- Délano, A. (2007). Del Congreso a los suburbios: iniciativas locales para el control de la migración en Estados Unidos. *Migración y Desarrollo*, (9), 73-94.
- European Network Against Racism (ENAR). (2011). *Toolkit: Working on Integration at Local Level*. Bruselas: ENAR.
- Fascioli, A. (2011). Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento. *ARETÉ*, 23(1), 53-77.
- Fausser, M. (2008). Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona. En R. Zapata & G. Pinyol (Eds.), *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa* (pp. 131-148). Barcelona: CIDOB.
- Fraser, N. & Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata.
- Frideres, J. S. (2006). Cities and Immigrant Integration: The Future of Second- and Third-Tier Centres. En J. S. Frideres (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*, (2), 51-78.

- 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: Lepala.
- Goldring, L. & Landolt, P. (2013). *Producing and negotiating non-citizenship. Precarious legal status in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Grimson, A. (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*. doi:10.2139/ssrn.2176374
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the nation state: Aliens, denizens and citizens in a world of international migration*. Avevury: Aldershot.
- Hammar, T. (1989). Comparing European and North American international migration. *International Migration Review*, 23(3), 631-637. doi:10.2307/2546432
- Hammar, T. (1985). Dual citizenship and political integration. *International Migration Review*, 19(3), 438-450. doi:10.2307/2545849
- Heckmann, F. (1999). Integration policies in Europe: national differences or convergence? (Papers no. 33). Foro Europeo para el Estudio de las Migraciones. Obernai.
- Honneth, A. (2010). *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Buenos Aires: Katz.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona: Crítica.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2017). *Censo de población y vivienda*. Santiago de Chile: INE.
- 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 Z. Layton-Henry (Ed.), *The political right of migrant workers in Western Europe* (pp. 188-195) Londres: Sage.

- López, A. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Lee, J. H. (2015). Urban partnerships to manage mobility. En IOM (Eds.), *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility* (pp. 162-182). Ginebra: International Organization for Migration
- Mah, B. (2012). *Practice to Policy: Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration*. Toronto: The Maytree Foundation.
- Mancusí, A., Lacomba, J. & Albert, M. (2013). Asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana. Su papel y relaciones con entidades y administraciones. En E. Raya, M. A. Espadas & M. Aboussi (Coords.), *Inmigración y ciudadanía activa contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social* (pp. 121-142). Barcelona: Icaria.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Matus, T., Sabatini, F., Cortez-Monroy, F., Hermansen, P. & 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* (pp. 309- 362). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Ortega, A. S. (2013). Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional. *Migraciones Internacionales*, 7(1), 101-130.
- 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 E. Domenech (Coord.), *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 139-166). 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*. San Francisco: University of Southern California.
- Penninx, R. & Martiniello, M. (2006). Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (116), 123-156. doi:10.2307/40184810
- Pinyol, G. (2013a). Una aproximación a la ciudad intercultural: el índice de interculturalidad. En R. Zapata & G. Pinyol (Eds.), *Manual para el diseño de políticas interculturales* (pp. 64-73). Barcelona: GRITIM/UPF.

- Pinyol, G. (2013b). La política intercultural: una política de buenas prácticas. En R. Zapata & G. Pinyol (Eds.), *Manual para el diseño de políticas de políticas interculturales* (pp. 159-169). Barcelona: GRITIM/UPF.
- Pinyol, G. (Coord.). (2010). *Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea*. Barcelona: CIBOD.
- Pont, J. (1994). Políticas municipales de extranjería y multiculturalidad en Alemania. *Papers. Revista de Sociología*, (43), 149-160. doi:10.5565/rev/papers.1735
- Randall, A. (2006). Integración en Birmingham de los recién llegados del extranjero. En AA. VV., *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos* (pp. 111-118). Barcelona: CIDOB.
- Renault, E. (2007). What is the use of the notion of the struggle of recognition? *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 195-205. doi:10.4067/S0718-090X2007000300011
- Rubio, G. (2013). Los programas interculturales RECI: comparativa estructural y discursiva. En R. Zapata-Barrero & G. Pinyol (Eds.), *Manual para el diseño de políticas interculturales* (pp. 135-158). Barcelona: GRITIM/UPF.
- Sassen, S. (2013). When territory deborders territoriality. *Territory, Politics and Governance*, 1(1), 21-42. doi:10.1080/21622671.2013.769895
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Serra, A. & 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.
- Taylor, Ch. (2009). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE.
- Thayer, L. E. & Durán, C. (2015). Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 27-162.
- Tshitshi, K. (2011). *Madrid, ciudad para compartir. Inmigración y gobernanza en seis ciudades europeas*. (Cuadernos de la EPIC, núm. 3). Madrid: Comunidad de Madrid.
- Torres, O. & Garcés, A. (2013). Representaciones sociales de migrantes peruanos sobre su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile. *Polis*, 12(35), 309-336. doi:10.4067/S0718-65682013000200014

- Velasco, F. (2013). Inmigración y gobiernos locales: ¿puede haber políticas locales de inmigración? En F. Velasco & M. de los A. Torres (Eds.), *Ciudades globales e inmigrantes. Un estudio comparado sobre Chicago y Madrid* (pp. 52-84). Madrid: UAEM.
- Velázquez, R. & Ortega, A. S. (2010). Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos migratorios. En J. Durand & J. A. Schiavon (Eds.), *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional* (pp. 449-551). México: CIDE.
- Vila, A. (2007). Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción, gestión. En C. Imaz (Coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política* (pp. 77-105). México: UNAM/SITESA.
- Weil, P. & Crowley, J. (1994). Integration in Theory and Practice: A Comparison of France and Britain. *West European Politics*, 17(2), 110-126. doi:10.1080/01402389408425017
- Wieviorka, M. (1992). *El espacio de racismo*. Barcelona: Paidós.
- Zapata, R. (2004). *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis.
- Zapata, R. (2013). Fundamentos de las políticas interculturales en las ciudades: respuestas a tres preguntas frecuentes. En R. Zapata-Barrero & G. Pinyol (Eds.), *Manual para el diseño de políticas interculturales* (pp. 45-63). Barcelona: GRITIM/UPF.
- Zapata, R. (2009). *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta.