

**Nudos críticos en el diseño e implementación de políticas migratorias
locales: un análisis de municipios en la Argentina actual**

**Critical Issues in the Design and Implementation of Local Migration
Policies: An Analysis of Municipalities in Contemporary Argentina**

Julieta Nicolao¹

RESUMEN

El objetivo de este artículo es identificar y analizar los nudos críticos emergentes en el diseño e implementación de políticas migratorias locales a partir de la experiencia de municipios argentinos durante el período 2019-2024. Se emplea una estrategia metodológica que triangula el análisis documental, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas. Con base en el esquema analítico de las capacidades estatales, el *paper* demuestra que los principales nudos críticos se relacionan con la ausencia o el carácter deficitario de ciertas capacidades técnico-administrativas de los gobiernos locales y otras de tipo político o relacionales. La temática se inscribe en una línea de investigación subexplorada dentro del campo de los estudios migratorios latinoamericanos, que encuentra vinculación con experiencias de reconocimiento efectivo de derechos.

Palabras clave: 1. gobierno local, 2. política migratoria, 3. migración internacional, 4. institucionalización, 5. Argentina.

ABSTRACT

The aim of this article is to identify and analyze the emerging critical issues in the design and implementation of local migration policies based on the experience of Argentine municipalities during the 2019-2024 period. It finds support in a qualitative methodological strategy that triangulates documentary analysis, participant observation and semi-structured interviews. Based on the analytical framework of state capacities, the paper shows that the main critical issues are related to the absence or deficiency of certain technical-administrative capacities of local governments and others of a political or relational nature. The topic is part of an underexplored line of research within the field of Latin American migration studies, which is linked to experiences of the effective recognition of rights.

Keywords: 1. local government, 2. migration policy, 3. international migration, 4. institutionalization, 5. Argentina.

Fecha de recepción: 04 de septiembre, 2025

Fecha de aceptación: 31 de diciembre, 2025

Fecha de publicación web: 30 de junio, 2026

¹ Investigadora de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, (<https://ror.org/02s7sax82>), Argentina, nicolaojulieta84@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8083-5301>



INTRODUCCIÓN

Argentina constituye un país receptor histórico y contemporáneo de migraciones internacionales (Devoto, 2009). Durante el primer cuarto del siglo XXI, con algunas contramarchas o enmiendas temporales, ha prevalecido en este país un paradigma de política migratoria nacional con enfoque de derechos humanos, con base en la Ley de Migraciones No. 25.871 (2004).² Este marco normativo, reconocido internacionalmente (Red de las Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina, 2023) y gestado a partir de un amplio consenso social y político, consagró el derecho humano a migrar; la igualdad de trato entre migrantes y nacionales en el acceso a derechos sociales; la responsabilidad del Estado en materia de regularización migratoria y la redefinición de la irregularidad en términos de falta administrativa, otrora considerada delito, entre otros.

En este contexto, durante la última década, determinados gobiernos locales³ argentinos de alta recepción migratoria comenzaron a impulsar políticas locales hacia la población migrante. La impronta predominante ha sido una intervención pública enfocada en la inclusión socioeconómica y en la garantía efectiva de derechos, en muchos casos, cerrando o acortando brechas de accesibilidad o vacíos de actuación que dejaba el gobierno central (Nicolao y Carcedo, 2022a, 2020b, Nicolao y Penchaszadeh, 2023; Nicolao, 2024). Como se analizará en este artículo, lejos de una lógica *top-down* o función instrumental relativa a la implementación de políticas migratorias definidas por los niveles superiores de gobierno, estas experiencias revelan un papel de los municipios como impulsores de sus propias agendas migratorias.

Entre los condicionantes que han promovido esta dinámica se incluyen algunas tendencias globales y otras propias del ámbito nacional. En el primer caso, *a)* un patrón migratorio internacional crecientemente concentrado en ciudades y grandes urbes, que reactualiza el desafío de las autoridades locales frente al reto de la primera acogida e integración en el largo plazo (Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos [CIPDH], 2018; Kerr, 2019; Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2022); y *b)* un consecuente reconocimiento del rol estratégico de las ciudades en las agendas globales de desarrollo, materializado en instrumentos y consensos que convocan su intervención en este terreno y desde

² Días antes de cerrar este manuscrito, el gobierno nacional argentino dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia No. 366/25, a partir del cual concretó una profunda modificación a la Ley 25.871 (entre otras legislaciones), que vulnera derechos y garantías básicas que la Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por Argentina reconocen a todos los habitantes del país.

³ Se considera gobierno local a la organización y el proceso administrativo que el Estado adopta en el nivel más cercano a la ciudadanía, para lo cual desarrolla instrumentos para la gestión fiscal, la producción y la prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, así como para ejercer las demás funciones dentro de las competencias atribuidas por la ley, interactuando con los ciudadanos, sus organizaciones y los agentes del desarrollo (Gaitán Rodríguez, 2003). A lo largo del texto, se utiliza la denominación “gobierno local” como sinónimo de municipio, dada su coincidencia con el tercer nivel gubernamental dentro de la estructura federal argentina que incluye gobierno nacional, provincial y municipal.

allí se extienden al ámbito de la movilidad humana (CIPDH, 2018; Ortega y García, 2022; Gottero, 2025).

En el contexto argentino se han combinado dos procesos políticos contemporáneos. Uno tiene que ver con la diversificación de las agendas de los municipios que, desde los noventa y en sucesivas oleadas (Díaz y Schneider, 2024), fueron abandonando su rol de meros gestores del ámbito clásico de prestación de servicios básicos para comenzar a asumir responsabilidades en cuanto al desarrollo local en su territorio, y con competencias variables en la gestión de diversos servicios públicos. Desde la consolidación democrática, y la reforma constitucional de 1994, que otorgó autonomía municipal a gobiernos locales,⁴ y el proceso descentralizador que se activó como parte de la receta neoliberal, todo ello fue complejizando su agenda, y como correlato, convirtiendo a los municipios en receptores naturales de toda demanda ciudadana (Fernández Arroyo, 2012). La pandemia por COVID-19 terminó de afianzar esta tendencia (Díaz y Schneider, 2024).

El segundo proceso está ligado al ámbito de la política migratoria propiamente dicho. Mientras la regulación de la cuestión migratoria ha resultado convencionalmente una materia centralizada en Argentina, desde el siglo XXI, con la ley de migraciones antes citada, y bajo el enfoque de derechos humanos, ha quedado de manifiesto –en la letra de la ley y en la práctica– la necesidad de apelar a la coordinación estatal multinivel para cumplir su mandato (Nicolao, 2024). Esto, en el entendimiento de que la cercanía y el contacto directo de la institución municipal con la población migrante y sus espacios organizativos, posibilita un nivel de garantía efectiva de derechos en cada rincón del territorio, que el gobierno central no logra por sí solo. Complementariamente, el avance del reconocimiento de los derechos políticos de la población migrante en el nivel subnacional en muchas provincias argentinas, que habilita el voto extranjero en elecciones municipales, ha situado a sus organizaciones y referentes en una posición de reconocimiento creciente en determinadas ciudades del país (Rodrigo, 2023).

Frente a este escenario y condicionantes se vienen observando experiencias heterogéneas y niveles de activismo muy diversos entre los municipios argentinos que desarrollan políticas migratorias locales (PML). Partiendo de asumir que esta materia no constituye un ámbito de intervención convencional para los municipios, emerge como interrogante central, cuáles son los desafíos, las fronteras y las limitantes que encuentran los gobiernos locales en este ámbito.

El objetivo de este artículo es identificar y analizar los nudos críticos emergentes en el diseño y la implementación de políticas migratorias locales a partir de la experiencia de municipios argentinos durante el periodo 2019-2024. Se propone como línea argumentativa central que los principales desafíos se relacionan con la ausencia o el carácter deficitario de determinadas capacidades estatales de los gobiernos locales de carácter técnico-administrativo y político.

⁴ Con aplicación variable en cada gobierno local, ya que la regulación del régimen municipal constituye una facultad reservada a las provincias.

El *paper* se organiza en cuatro segmentos: primero, se presentan las reflexiones teórico-conceptuales que dan marco al estudio; segundo, el enfoque metodológico empleado; tercero, los resultados a partir de la caracterización de los nudos críticos identificados y, en cuarto término, la conclusión final.

GOBIERNOS LOCALES Y CUESTIÓN MIGRATORIA: UN CAMPO SUBEXPLORADO

En diversos países del mundo, desde hace décadas, los gobiernos locales han comenzado a intervenir en el campo de las políticas migratorias y esto empieza a impactar en la literatura académica desde fines de los noventa (Nicolao, 2025).

Se ha aludido a este proceso como el “giro local” en el abordaje político de las migraciones (Zapata-Barrero *et al.*, 2017), el cual parte de considerar que determinadas dimensiones de la gestión migratoria, por su propia naturaleza, comienzan a escapar del control exclusivo del gobierno central, estimulando mecanismos diversos de coordinación y cooperación, tanto con autoridades locales como con la sociedad civil. Además, subyace a esta tendencia una mirada sobre la agencia local como la que detenta mayor capacidad –por proximidad territorial, entre otros factores– de afectar las condiciones de vida y garantizar los derechos de las personas migrantes (Doomernik y Ardon, 2018). Ahora bien, esta línea de investigación reciente sigue demandando acumulación de investigaciones empíricas sistemáticas para abonar teorizaciones fundadas y situadas (Tshitshi, 2020).

En un recorrido a trazo grueso por la literatura sobre el tema, se advierte que en América del Norte, especialmente en Estados Unidos, la agenda de investigación en torno a las PML se encuentra en gran medida focalizada en comprender el comportamiento y las reacciones de ciudades, condados y estados frente a las directrices migratorias que define el gobierno federal, especialmente en materia de control policial de la migración irregular. El relevamiento de experiencias de “santuarización” y ciudades antiinmigrantes, junto a la interpretación de factores causales que determinan una u otra orientación (Huang y Liu, 2016), ocupa buena parte de la producción de conocimiento en el tema, bajo el encuadre teórico predominante del federalismo migratorio (Spiro, 2001; Schuck, 2007; Varsanyi *et al.*, 2012; Cruz, 2019 y otros).

En el contexto europeo el estudio de las PML se encuentra en gran medida dominado por los enfoques de la gobernanza multinivel como marco de análisis para las relaciones entre gobiernos locales, regionales, nacionales y el ámbito comunitario (Scholten, 2016; Zapata-Barrero *et al.*, 2017; Caponio *et al.*, 2019); donde la distribución competencial es una variable de análisis central (Da Mata, 2021), particularmente en cuanto a políticas de integración de las personas migrantes. La teorización y modelización de respuestas locales a la migración involucra también buena parte de las investigaciones especializadas (Tshitshi, 2020), siendo los desafíos de la “gestión de la diversidad” para alcanzar la “cohesión social” una preocupación que los atraviesa.

La agenda de investigación latinoamericana sobre PML tiene menos desarrollo relativo tanto en temporalidad como en volumen de producción de conocimiento, dado el involucramiento más tardío de las autoridades locales en los asuntos migratorios. Es por eso que se diagnostica una carencia de enfoques y categorías que abonen a la interpretación de este fenómeno de forma contextualizada, evadiendo la extrapolación acrítica de miradas y modelos externos.

Existe, sin embargo, un común denominador en las investigaciones que se vienen generando en años recientes sobre experiencias de PML en ciudades de Argentina, Brasil, Chile y México⁵ (entre las más indagadas) y es la consideración de la intervención municipal en el ámbito migratorio desde una perspectiva ligada al reconocimiento de derechos. Con matices e improntas diversas, vinculadas tanto a los marcos constitucionales, los niveles variables de centralización-descentralización, o las políticas migratorias que rigen en cada territorio nacional, estos estudios coinciden en visibilizar el rol de los gobiernos locales como instituciones facilitadoras del acceso a derechos de las personas migrantes en sus territorios (Sampaio y Baraldi, 2019; Baraldi y Meunier, 2019; Nicolao, 2020, 2024; Nicolao y Carcedo, 2020a; Nicolao y Penchaszadeh, 2023; Colmenares y Abarca, 2022; Stefoni *et al.*, 2024; Gottero, 2025; Colmenares *et al.*, 2025; Cárdenas-Alaminos *et al.*, 2025).

En asociación a la relevancia política de este papel, y a la falta de tradición de los municipios en este ámbito de intervención público (Nicolao, 2020; Nicolao y Penchaszadeh, 2023), este *paper* busca identificar y analizar aquellos nudos críticos en el diseño e implementación de PML en municipios argentinos, que habiliten un diálogo y reflexión sobre lo que sucede en otras experiencias de la región.

POLÍTICAS MIGRATORIAS LOCALES, PODER LOCAL Y CAPACIDADES ESTATALES

Siguiendo a Subirats (2016), se parte de concebir a la función de los gobiernos locales desde una lógica que trasciende la simple gestión de decisiones y políticas definidas en el nivel de gobierno central, apelando a una consideración del poder local como un poder político con capacidad de autogobierno, esto es, de decisión y margen de maniobra para elaborar políticas.

Desde allí se parte de una definición de PML amplia que permite incorporar diversas experiencias empíricas, debido al carácter reciente del fenómeno en estudio y su escaso nivel de consolidación (Nicolao, 2024). Se define a estas como aquellos cursos de acción, prácticas, medidas regulatorias y legislativas adoptados por un gobierno no central con respecto a la población en situación de movilidad internacional y, particularmente, en lo que respecta a su acceso integral a derechos (Filomeno, 2017; Nicolao, 2023, 2024). Estas políticas pueden englobar

⁵ En el caso mexicano, el grueso de la literatura se enfoca en las intervenciones de los gobiernos subnacionales hacia los ciudadanos mexicanos emigrados o retornados, especialmente aquellos residentes en Estados Unidos.

diversos ámbitos de actuación que varían desde servicios de asesoramiento en trámites de regularización migratoria; pasando por toda una batería de intervenciones públicas ligadas a su inclusión social, cultural y económica en la comunidad local, junto a aquellos que promueven su participación política (Nicolao, 2024; 2025).

Considerando entonces a las PML como políticas públicas que se diseñan e implementan desde la unidad de gobierno local, esta investigación apela al concepto de capacidades estatales –de amplio desarrollo en los estudios politológicos y de la administración pública– (Bernazza y Longo, 2014; Diaz y Schneider, 2024), y que engloba al conjunto de “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo” (Alonso, 2007, p. 21).

Como argumenta Bertranou (2013), esta herramienta analítica, debido a su condición de tal, no puede emplearse en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir. En tal sentido, se lo concibe como “un concepto de carácter instrumental, como un atributo que se resignifica de acuerdo al contexto histórico-temporal o al paradigma en el que se encuentre inserto” (Completa, 2017, p. 116).

Como resultado de la sistematización de aquellas contribuciones que se han ocupado de impulsar originalmente el concepto (destacando los trabajos pioneros de Guillermo O’Donnell, Harry Smith, Mary E. Hilderbrand y Merilee S. Grindle o Peter Evans, surgidos en la década de los noventa) y los posteriores esfuerzos de una renovada generación de estudiosos que buscan su resignificación y operacionalización (Alonso, 2007; Repetto, 2007; Bertranou, 2013, 2015; Completa, 2017; Chudnovsky y Leiva, 2022), se distinguen y sintetizan dos dimensiones centrales en el análisis de las capacidades estatales aplicado al campo de PML. Estas fusionan una mirada “hacia adentro” y “hacia afuera” del aparato estatal: unas relativas a la gestión interna del gobierno, y otras a la capacidad de asesorar, formular e implementar políticas relacionándose con otros actores públicos y privados (Rodríguez-Gustá, 2004).

Las primeras, denominadas técnico-administrativas (Alonso, 2007), se conectan con los atributos y las posibilidades que tiene la propia organización municipal, y pueden abarcar un amplio conjunto de componentes como las estructuras administrativas, las dotaciones de recursos humanos, de infraestructura, equipamiento, financieros, o las capacidades técnicas. Las segundas, capacidades relacionales (Alonso, 2007) o políticas (Repetto, 2007) remiten al capital social del organismo –municipal– en tanto red de relaciones con otros actores no estatales y estatales para el diseño e implementación de políticas.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La identificación y análisis de los nudos críticos en el diseño e implementación de PML en municipios argentinos se centra en el período 2019-2024, dado la intensificación de experiencias

observables en el período indicado (OIM, 2022; Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2023; OIM, 2023; Nicolao, 2024; Gottero, 2025).

El estudio se sustenta en un enfoque metodológico predominantemente cualitativo, que triangula el análisis documental, la observación participante y el desarrollo de entrevistas semiestructuradas, desarrolladas en el último quinquenio.

El análisis documental integra un amplio corpus constituido por documentos técnicos elaborados por organismos internacionales especializados como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o el Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH), normativos, y de gestión estatal (actas de Consejos Poblacionales y de la Mesa Interministerial Migrante de la Provincia de Buenos Aires; balances de gestión de áreas migratorias municipales, entre otros).

La observación participante deriva del involucramiento de la autora en distintos espacios de asistencia técnica hacia municipios argentinos desarrollados entre 2022-2025, llevados adelante tanto en el marco de consultorías hacia organismos internacionales (2024, 2025), como de capacitaciones dirigidas a agentes municipales argentinos y de la provincia de Buenos Aires, efectuadas en temas de integración de población migrante en comunidades locales (2022) y cooperación internacional para el desarrollo local (2022).

Estas instancias supusieron intercambios sistemáticos y continuos con agentes públicos que se desempeñan en áreas municipales que prestan servicios a población migrante, involucrando un diálogo con más de 50 gobiernos locales argentinos de todo el territorio del país, especialmente de ciudades de la Provincia de Buenos Aires (PBA), Córdoba y Mendoza (las tres jurisdicciones, sin contar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que concentran la mayor proporción de personas migrantes del país: 51.4 por ciento; 3.4 por ciento y 3.4 por ciento, respectivamente (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] 2024). Además, en el marco de una de las capacitaciones citadas, se administró un instrumento de recolección de datos vinculados al abordaje de los asuntos migratorios a nivel local, que también es considerado en el análisis.⁶

Las entrevistas semiestructuradas a informantes clave se realizaron a responsables de áreas migratorias (o afines), permitiendo profundizar el estudio en 11 municipios argentinos entre 2019 y 2024 (ciudades de Córdoba y Villa María de la Provincia de Córdoba; Mendoza, capital de la provincia de Mendoza; Tandil, Quilmes, Pilar, Avellaneda, Escobar y Lomas de Zamora, de la PBA; Rosario, de la provincia de Santa Fe; y Neuquén, capital de la provincia de Neuquén) y a

⁶ La capacitación se denominó “La situación de las personas migrantes en Argentina y los desafíos de su integración en las comunidades locales”; estuvo a cargo de la Red de Investigaciones en Derechos Humanos del Conicet y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Participaron 100 agentes municipales de todo el país y 70 respondieron el formulario *on line* autoadministrado, girado al cierre del tramo formativo. El instrumento contaba con 20 interrogantes distribuidas en tres secciones: conocimiento sobre la presencia migrante a nivel municipal; migraciones en la administración municipal, y articulación interorganizacional.

dos autoridades de la provincia de Buenos Aires (en el mapa 1 se presenta el mapa de la República Argentina con la localización de estos municipios). Las entrevistas se orientaron a captar su percepción sobre las capacidades estatales que se ponen en juego en el diseño e implementación de las PML.⁷

Mapa 1. Identificación geográfica de los municipios donde se desarrolló el estudio en profundidad



Fuente: Elaboración propia.

⁷ Las citas textuales de estas comunicaciones están anonimizadas, colocando un número de municipio aleatorio, que impida la identificación de la persona funcionaria.

En cuanto a la estrategia de análisis de los datos cualitativos, se efectuó un esfuerzo de estructuración de datos no estructurados (Hernández Sampieri *et al.*, 2006), procedentes de la triangulación descripta, de forma simultánea e interactiva al proceso de recolección. Se partió de un conjunto de problemáticas y desafíos numerosos a los que se les fue adjudicando un orden y asociación bajo categorías iniciales que agrupaban limitaciones técnico-administrativas o políticas, que luego se afinaron en los nudos críticos definidos. Ese proceso se alcanzó con asistencia de la herramienta NotebookLM en la que se cargaron las transcripciones textuales de las entrevistas, y la documentación seleccionada.

Finalmente, para efecto del estudio propuesto es pertinente reconocer que, de acuerdo con el artículo 1° de la Constitución de la Nación Argentina (CNA) de 1994, el país adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Como forma de Estado, se establece un federalismo en el cual coexisten el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La división territorial y administrativa interna de cada provincia argentina se basa en la figura del municipio. Según el artículo 123 de la CNA, cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (CNA, 1995).

El sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad: no tiene una forma única, en tanto cada régimen provincial le otorga a sus gobiernos locales facultades variables (encontrándose casos que exhiben desde autonomía plena hasta regímenes más autárquicos), además de que cada municipio se distingue entre sí por su escala geográfica, demográfica, económica, configuración histórica, entre otros aspectos (Fernández Arroyo, 2012; Cravacuore, 2016).

Los resultados que se presentan a continuación buscan encontrar denominadores comunes al momento de detectar los principales nudos críticos que atraviesan en este campo aquellos con experiencias en el diseño e implementación de las PML, sin dejar de considerar la heterogeneidad aludida.

RESULTADOS: NUDOS CRÍTICOS EN EL DISEÑO DE IMPLEMENTACIÓN DE PML

Retomando la categoría conceptual de las capacidades estatales, en este segmento se presentan cuatro nudos críticos, que fueron contruidos a partir del ejercicio de estructuración de datos antes descripto.

Bajo nivel de institucionalización

De acuerdo con Alonso (2007), uno de los componentes que distingue una capacidad de gobierno respecto de una capacidad estatal, es que esta última remite a aquellos recursos que el

Estado desarrolla en el largo plazo; por ello, la variable temporal se considera sustantiva, y sobre ella se edifica una perspectiva más maximalista del concepto y permite evaluar mejor este atributo. En este sentido, remite al “proceso de institucionalización, es decir, al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores” (Alonso, 2007, p. 6).

El primer nudo crítico identificado constituye un factor transversal –y en algún punto condicionante– de los restantes, y tiene que ver con el bajo nivel de institucionalización de las políticas que impulsan los gobiernos locales argentinos en el ámbito migratorio. Investigaciones recientes vienen remarcando esta misma característica para el caso de los gobiernos locales chilenos, lo que han denominado “la política del estado de ánimo” (Thayer *et al.*, 2020), en tanto sigue recayendo buena parte de la gestión migratoria local en voluntades políticas de turno y líderes con compromiso político y social en la temática.

Uno de los principales indicadores de institucionalización, en efecto, es la existencia de un área específica dentro del organigrama municipal que se ocupe exclusivamente de los asuntos migratorios. En un relevamiento girado en 2022 a 70 efectores municipales argentinos, 41 por ciento confirmaba que su gobierno local tenía un área cuya función principal es la atención de personas migrantes y el vínculo con colectividades (Red de Investigaciones en Derechos Humanos del Conicet, 2022). Esta información, sin embargo, debe relativizarse en función del marco en el que fue capturada: un espacio formativo que convocaba a agentes municipales con interés en la temática.

El gobierno de la Provincia de Buenos Aires –jurisdicción que acoge a la mitad de los migrantes que viven en el país (INDEC, 2024)– es el único que ha efectuado esfuerzos recientes en el relevamiento de la institucionalización de áreas migratorias municipales en su territorio. Según esta fuente, de los 135 municipios que la conforman, 16 por ciento ha formalizado un área específica con incumbencia en migraciones; 36 por ciento desarrolla cuestiones vinculadas a la temática, pero desde áreas no específicas; mientras que el 48 por ciento restante no registra acciones ni posee área específica (Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2023). Esto permite concluir que una mínima porción de municipios que desarrolla PML, la impulsa desde un marco institucionalizado.

La existencia de áreas migratorias municipales expresa primariamente la voluntad política de atender los asuntos migratorios en el distrito, habilitando un piso mínimo de adjudicación de recursos –humanos, técnicos, financieros– afectados al diseño de estas políticas (Nicolao, 2024). Además de favorecer los lazos con la población migrante a través de una agencia que se ocupa de trabajar en busca del reconocimiento de sus derechos e integración social (Thayer y Durán, 2015). Sin embargo, es claro que no es condición suficiente para garantizar la institucionalidad.

En este sentido, si se atiende a otros indicadores, como por ejemplo la producción de normativa local en la materia (ordenanzas), o el desarrollo de una estrategia migratoria plasmada en un documento público, la debilidad institucional es más clara. Los “perfiles de la gobernanza migratoria local”,⁸ informes-diagnóstico derivados de la implementación de la experiencia MigraCiudades de la Organización Internacional de Migraciones [OIM] Argentina, en sus ediciones 2023 y 2024, aplicados a un total de 16 municipios argentinos, coinciden en demostrar esta ausencia de estrategias migratorias locales que incluyan las bases, los principios y los lineamientos rectores para la acción. Y en los casos excepcionales que existen, no siempre están materializados en algún instrumento público u ordenanza. Menos frecuente aun es encontrar el abordaje de esta temática en los planes de desarrollo o planes estratégicos locales (OIM, 2023, 2025a, 2025b, 2025c, 2025d), principales herramientas de planificación pública con los que cuentan los municipios.

Esto conspira entonces contra la posibilidad de darle un marco de previsibilidad a la actuación municipal en este campo, que queda vulnerable no solo a un cambio de administración municipal que deje de priorizar el tema, sino también a los discursos y climas políticos adversos en los órdenes superiores, la desaparición o el debilitamiento de organismos aliados en la gestión migratoria local, entre otros elementos con capacidad potencial o efectiva de alterar su desempeño.

Las personas funcionarias entrevistadas reconocen que el bajo nivel de institucionalización conlleva un esfuerzo cotidiano para obtener legitimidad política interna para cada acción, así como para movilizar recursos humanos y presupuestarios:

No todo el gabinete municipal reconoce y entiende el valor de la actividad que hacemos desde el área, por momentos es agotador estar explicando todo el tiempo por qué es importante, batallando recursos mínimos, visibilizando acciones; eso nos saca muchas energías para gestionar. (Director de Área Migratoria, municipio 7, comunicación personal, 2 de octubre de 2023)

En coincidencia con lo expuesto, en el marco de un diagnóstico confeccionado en el marco del Proyecto Lazos, liderado por la OIT, centrado en las capacidades y los desafíos que afrontan los gobiernos municipales de ciudades intermedias de Latinoamérica y el Caribe para facilitar la integración socioeconómica de personas refugiadas y migrantes, se ha reconocido como desafío medular a la “institucionalización de las acciones exitosas y su sostenibilidad”, desde el argumento de que la fragmentación institucional, junto a los ciclos políticos y la limitada capacidad de articulación intergubernamental, genera discontinuidades en las políticas y los programas locales (OIT, 2025, p. 54).⁹

⁸ También conocidos como diagnósticos: la OIM emplea ambos términos

⁹ El diagnóstico se ejecutó en ocho ciudades intermedias de América Latina y el Caribe.

Déficit local en el uso y producción de datos

El segundo nudo crítico se relaciona con las capacidades técnico-administrativas deficitarias de los gobiernos locales para el diseño e implementación de PML basadas en evidencia. Este tipo de capacidad habla de la calidad del aparato burocrático en su dimensión relativa a los sistemas de información y gestión (Bertranou, 2015).

Constituye este quizás uno de los principales dilemas a los que se enfrentan los gobiernos locales argentinos en la era contemporánea (INDEC, 2006), y un ámbito en el que existe una considerable disparidad, coexistiendo municipios –excepcionales– con sólidos sistemas de información y gestión de datos, y otros –la mayoría– que se encuentran muy por debajo de los estándares esperables (Braceli y Braceli, 2020). Esto tiene un impacto singular en el ámbito de las políticas migratorias, frecuentemente dissociadas de la evidencia, y diseñadas con fines políticos o demagógicos (Ortega Velázquez, 2014).

En 2019, como resultado del acompañamiento técnico a ciudades para la implementación de ODS y Ciudades. Movilidad humana internacional. Guía para gobiernos locales de América Latina y el Caribe (CIPDH, 2018), siendo Rosario la primera ciudad de toda la región latinoamericana en atravesar esta experiencia, se efectuó un diagnóstico de PML en este municipio que derivó en un plan de acciones con siete ejes estratégicos. Uno de ellos estuvo centrado en “producir localmente información sobre la población migrante que reside en la ciudad”, en respuesta a una de las áreas identificadas como susceptibles de mejora y fortalecimiento (CIPDH, 2019).

En el relevamiento a referentes municipales anteriormente citado (Red de Investigaciones en Derechos Humanos del Conicet, 2022), 68 por ciento de los respondientes indicó que carecía de información sobre el número de personas migrantes que residían en su territorio; más de 50 por ciento respondió negativamente o que desconocía si existía en su distrito un registro oficial de organizaciones migrantes; y 41 por ciento identificó “la ausencia de información y/o dificultades de acceso a datos sobre las migraciones” como una de las principales dificultades para el abordaje de políticas hacia la población migrante.

En este punto, es interesante diferenciar desafíos en distintos órdenes: por un lado, la mayoría de los gobiernos locales argentinos no se encuentra en capacidad (por falta de recurso humano suficiente y formado, cuando no de tecnología adecuada) de hacer uso regular de los datos estadísticos disponibles para elaborar diagnósticos sobre la situación y las condiciones de vida de la población migrante en su territorio, e informar las distintas fases del ciclo de sus políticas públicas. Lo anterior dialoga con el carácter reciente de esta línea de actuación municipal:

Cuando nosotros llegamos a la gestión no había nada. Ni una carpeta que dijera “migrantes” [...] No había información, no había datos, no había escritorio, no había computadora, no había absolutamente nada. Entonces eso requiere de un proceso, que a la par de la creación del área, implica dotarla de recursos humanos, recursos técnicos, en trabajar para poder dar

respuesta a todas estas demandas [...] y de reunir y procesar información. (Directora de Área Migratoria, municipio 4, comunicación personal, 23 de marzo de 2022)

Por otra parte, los municipios argentinos enfrentan un reto significativo en la producción de sus propios registros administrativos, es decir, aquellos relacionados con los programas o políticas de gestión estrictamente local. Habitualmente, estos no consideran campos identificatorios de la condición migrante (país de nacimiento, nacionalidad, situación documentaria, año de arribo, por mencionar los más representativos) y esto aplica no solo para aquellos programas o políticas destinados a personas migrantes, sino para toda la batería de políticas públicas municipales.

Yo creo que todo se podría hacer, desagregar el número de población migrante que participa de los talleres, las ferias y de distintos programas que tenemos, pero evidentemente no se hace, por ahora [...] porque la verdad es que hasta que nosotros empezamos a hacer estas preguntas no era una cosa que al municipio le importaba. O sea, no era un dato que se quisiera medir, a nadie le interesaba. (Directora de Área Migratoria, municipio 12, comunicación personal, 28 de agosto de 2024)

En otros casos, sucede que los registros administrativos municipales alcanzan los estándares recomendados, pero las brechas se trasladan a su procesamiento y uso regular: “O sea, el dato existe, el tema es que nadie los mira, nadie los va a buscar, nadie le hace preguntas a ese dato [...] y en los municipios, faltan recursos humanos, tiempo, plata, todo para eso” (Directora de Área Migratoria, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, comunicación personal, 19 de julio de 2023). Esto se ve potenciado por una escasa alianza con centros académicos y universitarios en los cuales se concentran las capacidades para efectuar análisis que superen la mirada tecnocrática del dato descontextualizado y “neutral” (Debandi y Guemureman, 2023), aportando marcos de interpretación comprometidos socialmente.

Por ejemplo, la municipalidad de Rosario cuenta con sistemas robustos en determinadas áreas como la de salud, o el área social, donde se ha generado recientemente el Registro Social (RS), un sistema informático que concentra la base de datos de los beneficiarios de cada línea programática de la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat. Si bien en la toma del dato el RS incorpora los campos correspondientes para captar la condición migrante de las personas, el aspecto deficitario es el regular procesamiento, sistematización y análisis periódico para retroalimentar la política pública (OIM, 2025d).

A este tipo de situaciones, se le suman los problemas relativos a la calidad de estos datos cuando sí se capturan: el déficit en la carga o actualización, sin contar con las dificultades que se presentan al momento de integrarlos o hacerlos interoperar con sistemas de datos provinciales o nacionales. En tal sentido, no se puede soslayar que los gobiernos locales desempeñan un rol de triple instrumentador de políticas en su territorio (políticas de nivel nacional, provincial, municipal), lo que se traduce en la necesidad de observar también tres niveles de datos, y la dificultad de integrarlos al momento de tomar decisiones en el nivel municipal (Di Virgilio y Solano, 2012).

En coincidencia con lo expuesto, en todos los reportes-diagnóstico que OIM Argentina co-construyó con los municipios argentinos que participaron en la primera y segunda edición del programa MigraCiudades, se han reconocido como áreas de mejora para el fortalecimiento institucional de las PML, aquellas referidas al uso y producción de datos e información (OIM, 2025a, 2025b, 2025c, 2025d).

Por su parte, de las minutas de la Mesa Interministerial Migrante de la Provincia de Buenos Aires, en su planificación 2024, también se desprende la imperiosa necesidad de incluir a municipios bonaerenses dentro del plan de capacitaciones, sobre todo aquellos centrados en la producción de datos (Ministerio de Gobierno de Buenos Aires, 2024). Lo mismo evidencia la Unidad Temática Derechos Humanos y Migraciones de Mercociudades,¹⁰ que ha incluido en su plan de trabajo 2023-2025, coordinado por la ciudad de Quilmes (Argentina), la “promoción del desarrollo de sistemas de medición, información y seguimiento en derechos humanos y políticas locales de gobernanza migratoria” (Mercociudades, 2023, p.5).

Ahora bien, la capacidad estatal, además de ser un atributo organizacional, también remite a su capital de acción interorganizacional, dependiente del tipo de cooperación social e institucional que la unidad de gobierno local despliega. Los dos nudos críticos siguientes (tercero y cuarto) se inscriben entonces en lo que se ha definido como la dimensión relacional o política de las capacidades estatales.

Ausencia de mecanismos formalizados y previsibles de articulación pública multinivel

Este nudo crítico se vincula a una limitación en las capacidades estatales interorganizacionales. Su principal causa es la ausencia de mecanismos formalizados y previsibles de coordinación multinivel para vehicular el tratamiento de los distintos desafíos que genera la integración local de las personas migrantes.

De acuerdo con el enfoque del déficit de las capacidades estatales (Bertranou, 2015), esto suele explicarse a partir del entramado macroinstitucional, normativo y de reglas del juego, que puede operar impidiendo ciertas acciones, dejando vacíos jurídicos u operativos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas, o que no plantean una clara división de tareas.

En Argentina, en diversos ámbitos de la gestión migratoria existen competencias concurrentes entre las distintas jurisdicciones. La Ley de Migraciones No. 25.871 (2024) reconoce explícitamente la necesaria participación de los distintos niveles gubernamentales (nacional, provincial y municipal) para “asegurar la igualdad de trato entre inmigrantes y nacionales, en lo

¹⁰ Creada en 1995, Mercociudades es la red de ciudades más importante de la región, en la que participan 375 ciudades, distribuidas en diez países, las cuales organizan su trabajo en 21 unidades temáticas (ver sitio web en referencias).

referido a su acceso a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social” (art. 6) y “favorecer el desarrollo de iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia” (art. 14). Ahora bien, el decreto reglamentario de dicha legislación (No. 616/10) omite por completo la definición de mecanismos o protocolos pertinentes, dejando a esta norma sin un marco institucional que ordene, sistematice y opere la colaboración multinivel exigida (Nicolao, 2020; Hoya, 2023).

Esta situación se ve complejizada por el hecho de que los municipios argentinos gestionan buena parte de los citados servicios públicos, más allá de que no retengan facultades directas en la definición de estas políticas –sean educativas, habitacionales, sanitarias, o laborales– que también presentan una regulación particular, según cada jurisdicción provincial.

En consecuencia, la articulación multinivel en asuntos migratorios ha quedado en el período estudiado, sujeto a voluntades políticas de turno –siempre mutables– y a la “creatividad” de cada actor gubernamental. En la mayoría de los casos, de acuerdo con el testimonio de las personas funcionarias entrevistadas, se establecen coordinaciones *ad hoc*, informales, orientadas a la resolución de situaciones particulares, caso a caso.

En algunos otros, se han activado espacios, mesas de trabajo, dispositivos para dar sostenibilidad a los diálogos, impulsados ya sea por los propios gobiernos locales, por jurisdicciones provinciales, agencias nacionales, e incluso internacionales. Algunas de ellas se presentan a continuación, sin pretensión de exhaustividad (ver cuadro 1):

Cuadro 1. Mecanismos multinivel de abordaje de asuntos migratorios, activados en el período bajo estudio

<i>Mecanismo o dispositivo</i>	<i>Jurisdicción</i>	<i>Año</i>
Centros de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas (CIMR)	Nacional	2019
Consejo Municipal del Inmigrante	Ciudad de Catamarca	2020
Mesa Interjurisdiccional de Acompañamiento a Migrantes	Provincia de Córdoba	2020
Mesa Provincial de Migrantes, Colectividades y Descendientes	Provincia de Santa Cruz	2020
Programa Interministerial Estación Migrante	Provincia de Córdoba	2021
Mesa Interministerial Migrante de la PBA	PBA	2022
Consejos Poblacionales de la PBA	PBA	2022
Consejo Local de Migrantes	Neuquén	2022
Mesa de Gestión sobre Derechos de las Personas Migrantes	Ciudad de Mendoza	2022
Mesa de Coordinación para la Integración Socioeconómica de Personas Migrantes y Refugiadas	Ciudad de Córdoba	2024
Territorios Migrantes	PBA	2024

Fuente: Elaboración propia con base en OIM, 2023, 2025a, 2025b, 2025c, 2025d y Hoya, 2023.

La mayoría de los mecanismos identificados incluyen propuestas de participación multisectorial más amplias, que abarcan la articulación multinivel, pero la exceden, y no todos logran una normativa de respaldo que encuadre su funcionamiento.

El Consejo Local de Migrantes de Neuquén, por ejemplo, se impulsó en 2022 como un espacio consultivo del municipio en el que participan organizaciones del campo migratorio y consulados de distintos países emplazados en la ciudad, representantes provinciales y nacionales como la Delegación neuquina de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y el Espacio de Integración para Personas Migrantes (EIM) de la Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia. La formalización de este Consejo constituye en la actualidad una preocupación del gobierno local, en tanto herramienta para garantizar su funcionamiento en el largo plazo, fortalecer el compromiso de las partes (OIM, 2025a) y materializar la agenda que impulsan.

La variable ideológica y político-partidaria, naturalmente, resulta determinante en la definición de las articulaciones posibles y su continuidad en el tiempo: los cambios de administración en cualquier nivel gubernamental termina, con frecuencia, volviendo a foja cero las articulaciones obtenidas. Por ejemplo, el Centro de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas (CIMR), mecanismo descentralizado que impulsó el gobierno nacional desde 2019 en distintas ciudades argentinas (CABA, Rosario, La Plata, La Quiaca) para promover la integración de personas migrantes, involucrando la articulación interinstitucional con organismos provinciales y locales, comenzaron a desaparecer y a despojarse de recursos desde la asunción del gobierno de Milei en diciembre de 2023, con un giro regresivo en la política migratoria nacional, sobreviviendo solo dos centros en la actualidad.

Del mismo modo, la desaparición de coyunturas críticas que han activado colaboraciones multinivel, también opera desalentando la continuidad de estos procesos. En 2020, en Córdoba capital se puso en marcha la Mesa Interjurisdiccional de Acompañamiento a Migrantes, un espacio estratégico de coordinación intergubernamental para garantizar la atención sanitaria de la población migrante durante la pandemia, especialmente los planes de vacunación. La Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, su par de la provincia de Córdoba, así como la Dirección Municipal de Acompañamiento y Apoyo al Inmigrante de Córdoba Capital fueron parte de este mecanismo, el cual estuvo activo hasta principios de 2023, desapareciendo a la par de la extinción de la “emergencia” que le dio lugar (OIM, 2025b).

Otra característica que suele advertirse, como ha sucedido en la provincia de Buenos Aires, es que, sin perjuicio de una clara voluntad política en facilitar el trabajo articulado, se conjuga la atomización de esfuerzos y el solapamiento de abordajes entre las distintas carteras del aparato provincial con incumbencia en el tema. En la PBA se han venido multiplicando los dispositivos que buscan enlazar el trabajo de la provincia y los municipios (y en ocasiones, de la nación) en materia de reconocimiento de derechos de las personas migrantes: la creación del Consejo Poblacional de la PBA, por parte de la Subsecretaría de Políticas Poblacionales, así como de la Mesa Interministerial Migrante y la incipiente iniciativa Territorios Migrantes, por parte de la Dirección de Migraciones Internacionales.¹¹ Estos esfuerzos, con diferentes improntas, buscan el

¹¹ Hoy reconvertida en Dirección de Asuntos Consulares.

mismo propósito (potenciar la articulación interorganizacional) y bien podrían sintetizarse en un ámbito único y fortalecido en términos de recursos y energías políticas.

Los organismos internacionales también vienen colaborando en el impulso de mesas de trabajo en distintos puntos del país, aunque no exclusivamente abocados a la coordinación multinivel, sino a la configuración de espacios multisectoriales más amplios. En Mendoza Capital, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha sido clave en la conformación en 2022 de la Mesa de Gestión sobre Derechos de las Personas Migrantes (Mendoza Ciudad, 22/5/2023), mientras que OIT y ACNUR ejercen la secretaría técnica de la Mesa de Coordinación para la Integración Socioeconómica de Personas Migrantes y Refugiadas que se puso en marcha en 2024 en Córdoba (Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local de la Municipalidad de Córdoba, 2024).

La interrogante que emerge en estos casos es qué nivel de sostenibilidad en el tiempo alcanzan estos mecanismos ante una eventual retirada de la cooperación técnica de estas agencias, junto a los márgenes de autonomía que detentan las partes involucradas para desarrollar agendas migratorias con enfoques de derechos frente a las agendas de desarrollo que impulsan los organismos.

Por último, muchos gobiernos locales como los que pertenecen a las áreas metropolitanas de distintas provincias o a sus ciudades capitales, dada su cercanía geográfica al territorio en el cual funciona la administración pública nacional o provincial, o al tener agencias nacionales o provinciales emplazadas en sus territorios, se encuentran en una mejor posición para alcanzar articulaciones multinivel respecto de municipios con menor cercanía a los centros político-administrativos.

En suma, la ausencia de un diseño institucional que regule y ordene la actuación multinivel en el ámbito migratorio en el período estudiado, ha dejado a los municipios desprovistos de un protocolo y a merced de capacidades políticas interorganizacionales deficitarias para la gran mayoría.

Limitada capacidad de absorción de demandas reivindicativas de la población migrante

El cuarto nudo crítico remite a las capacidades políticas del gobierno local en su dimensión de relación con la sociedad, y en el caso que nos ocupa, del grupo social en análisis –la población migrante–. Esta capacidad política conecta con la habilidad de los Estados para responder a las demandas sociales, para permitir la canalización y representación de los intereses de los distintos grupos y sectores que lo conforman, y para incorporar la participación social en las decisiones, diseño de políticas y la resolución de conflictos (Repetto, 2007; Bernazza y Longo, 2014).

Una línea claramente afianzada en la mayoría de los municipios argentinos es el hecho de contar con una agenda de larga data compartida con las “colectividades” del territorio, mediante diversos

canales de diálogo y participación que el gobierno local genera hacia estos grupos. Las colectividades constituyen un formato organizacional en el cual participan personas migrantes o su descendencia, donde el interés cultural domina la agregación de intereses (aunque no de modo excluyente), y rige un parámetro de estructuración dominante según el país/región de origen (Caggiano, 2011) y de residencia local. Habitualmente, esto queda definido en su propia denominación: “Centro de Residentes Chilenos en Comodoro Rivadavia”, “Centro Gallego de Mar del Plata”, “Venezolanos en Zárate”, por ofrecer algunos ejemplos.

Debido a la evolución histórica y contemporánea de la movilidad internacional de personas hacia Argentina, estas organizaciones suelen estar constituidas por personas con extendida presencia en las ciudades y su descendencia, que han superado los desafíos inmediatos de inserción socioeconómica local –aspecto íntimamente atravesado por la temporalidad y construcción de capital social– (Thayer y Durán, 2015) y se reúnen, principalmente, con fines de preservación de sus raíces comunes, conservación del legado cultural y recreación identitaria. Por añadidura, su foco no está puesto en la incidencia pública para la defensa de los derechos de sus connacionales (Caggiano, 2011) o la superación de situaciones específicas en su inserción local.

La vinculación que los municipios definen con las “colectividades” del territorio, y los canales de participación que abren hacia estos grupos, suele surgir mayoritariamente desde los departamentos de Cultura o Relaciones con la Comunidad, configurando una agenda de acciones conmemorativas, que se centra en el impulso o coorganización de eventos como las tradicionales fiestas o ferias de las colectividades y propuestas afines. En la mayoría de los casos, estas reconcilian propósitos de visibilización del propio acervo cultural, con un objetivo comercial, tanto de las organizaciones como de los emprendimientos gastronómicos o artesanales de sus integrantes. La interpelación y los sentidos predominantes que orientan estas acciones en gran medida están conectados con un ideal de “extranjero”, “documentado”, “de presencia tradicional”, que no integra segmentos sociales en situación de vulnerabilidad interseccional.

En numerosos municipios del interior del país y de la provincia de Buenos Aires (Concordia, Bahía Blanca, Tandil, General Pueyrredón, Reconquista, por ofrecer solo algunos ejemplos), este es el enfoque de política migratoria local predominante (Nicolao y Carcedo, 2020a y 2020b; Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2023; OIM, 2024a, OIM, 2024b).

La demanda identitario-cultural de la población migrante en las ciudades argentinas reviste un carácter no menor, considerando no solo sus derechos culturales, sino también los derechos al esparcimiento, el ocio y la recreación de colectivos que suelen estructurar sus proyectos migratorios y de vida en torno al trabajo. Sin embargo, los abordajes folklorizados que suelen distinguir la interacción entre sujetos migrantes y gobiernos locales, a través de los canales participativos antes descriptos, han sido seriamente cuestionados debido a que se asientan en un modo de inclusión que tiende a dar un tinte exótico a la diferencia migrante sin cuestionar las bases

históricas y estructurales que la sostienen; y, especialmente, porque actúan despolitizando la presencia migrante, desalentando la canalización de otro tipo de acciones reivindicativas y demandas de la ciudadanía migrante politizada (Beltrán, 2025).

En los últimos años, una porción minoritaria de gobiernos locales ha alcanzado una agenda más amplia ligada al reconocimiento efectivo de derechos de las poblaciones migrantes, y esto suele verse favorecido por una configuración diferente de vinculaciones que establece el municipio con los grupos migrantes organizados. Cuando la autoridad local abre espacios de diálogo y participación a un entramado organizativo migrante con agendas reivindicativas, surgen enfoques de PML que ponen en el centro de la escena a las personas y los colectivos migrantes como sujetos plenos de derechos.

Las agendas que se diseñan desde esta lógica son más permeables a las demandas y necesidades de la población de reciente arribo o en situación de mayor vulnerabilidad, y tienen el valor de activar un involucramiento mayor de estos grupos y su participación política local en sentido amplio. Como ejemplos elocuentes lo constituyen la articulación del municipio de Quilmes con el “Centro Marcelina Meneses de Ezpeleta” (OIM, 2022), ilustrado en la conversión de su principal referente como directora Municipal de Migrantes; del municipio de Lomas de Zamora con la conformación de los Polos de Acción para Mujeres Migrantes; o del gobierno local de Pilar que ha operado la absorción de demandas de la población migrante en los “nodos migrantes” distribuidos territorialmente en todo el distrito (OIM, 2022; Nicolao y Penchaszadeh, 2023; Nicolao, 2024).

La complejidad del nudo crítico detallado radica entonces en que, salvo contadas excepciones, existe una limitada capacidad de los gobiernos locales argentinos –cuando no falta de decisión y voluntad política– para canalizar las demandas multidimensionales de los grupos migrantes organizados, o de favorecer procesos de agregación de intereses que involucren una ciudadanización politizada. Esto se traduce en un abordaje reduccionista de la cuestión migratoria, centrado en una agenda tangencial, con énfasis en lo cultural, que desconsidera la presencia local migrante en su total dimensión, y por añadidura, a los migrantes como sujetos de derechos sociales, políticos, culturales, económicos, entre otros.

CONCLUSIONES

Este artículo presenta los principales retos que en los últimos años han distinguido la actuación municipal en el ámbito migratorio en Argentina: débil anclaje institucional, dificultades técnicas para informar todo el ciclo de la política migratoria, ausencia de dispositivos formalizados y previsibles de coordinación multinivel, y de mecanismos participativos que habiliten la absorción de demandas reivindicativas por parte de la población migrante.

El anclaje conceptual en el esquema analítico de las capacidades estatales tiene precisamente el sentido de reconocer aquellos atributos, cualidades, rasgos que permitan pensar al Estado local en

el largo plazo, más allá de la voluntad política de turno, el líder, la coyuntura o la restricción contextual emergente. Es por esta razón que retiene potencial de transferibilidad a otros escenarios distintos al argentino, e incluso habilitar investigaciones en clave comparativa con otras ciudades latinoamericanas.

En rigor, los nudos críticos, identificados sobre la base conceptual de las capacidades estatales, reconcilian una mirada de las unidades de gobierno locales “hacia adentro”, donde aspectos organizacionales asumen peso interpretativo, con aquellas que se despliegan “hacia afuera”, en tanto red interorganizacional con los restantes niveles gubernamentales, la sociedad civil organizada, las agencias internacionales, entre otras.

Así, se ofrece una lente para mirar –y evaluar– las oportunidades de continuidad, consolidación y resistencia de diversas experiencias de PML como las que han surgido en la última década en ciudades latinoamericanas. Políticas que, con falencias múltiples (por su carácter acotado en el tiempo, dependencia de alianzas o ciclos políticos particulares), han exhibido potencia innovadora y resultado estratégicos en la facilitación del acceso a derechos e integración local de la población migrante, en vínculo con la proximidad y la cercanía que otorga la institucionalidad municipal.

Los hallazgos presentados continuarán siendo objeto de análisis y seguimiento por medio de una agenda de investigación futura que buscará ampliar el contraste empírico al ámbito regional, e incluir nuevas aristas como la cooperación internacional descentralizada entre los municipios y las agencias internacionales especializadas, la gestión en red o asociativismo intermunicipal, entre otras.

REFERENCIAS

- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-39). Prometeo.
- Baraldi, C. y Meunier, I. (2019). O processo de construção da política municipal para a população imigrante de São Paulo: desafios e potenciais. *Revista Videre*, 11(21), 193-208. <https://doi.org/10.30612/videre.v11i21.10126>
- Beltrán, M. L. (2025). Integración local: políticas migratorias en la municipalidad de Córdoba, Argentina. *Temas y Debates*, 29(49), 103-123.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 107-130.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(4), 37-59.
- Bertranou, J. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina.

Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 2(4), 11-39.
<https://doi.org/10.18294/rppp.2013.621>

- Braceli, O. y Braceli, M. (2020). Desarrollo de los sistemas de información como base para mejorar los procesos de asignación de recursos en los gobiernos locales. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 170-189). Universidad Nacional de Quilmes.
- Caggiano, S. (2011). *Migrantes y lucha por los derechos: posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones* [Ponencia]. IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Quito, Ecuador. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/migrantes-y-luchas-por-derechos-posibilidades-y-limitaciones-de-la-articulacion-entre>
- Caponio, T., Scholten, P. y Zapata-Barrero, R. (2019). *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*. Routledge.
- Cárdenas-Alaminos, N., Valenzuela Moreno, K. y Meza Liliana (Eds.). (2025). *Migrant and Refugee Integration in Mexico. Governance, Civil Society, and Public Opinion*. Routledge.
- Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH). (2019). Asistencia Técnica para el Abordaje Local de la Movilidad Humana Internacional en Rosario Informe Diagnóstico y Propositivo [Documento no publicado].
- Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH). (2018). ODS y Ciudades. Movilidad humana internacional. Guía práctica para gobiernos locales de América Latina y el Caribe.
- Chudnovsky, M., y Leiva, S. (2022). ¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado y las Políticas Públicas*, 5(3), 13-43.
- Colmenares, N., Sibrian, N. y Gissi, N. (2025). Incorporación del enfoque de derechos en la gestión local migratoria en Chile. *Revista CUHSO*, 35(1), 1-41. <https://doi.org/10.7770/cuhso-v35n1-art860>
- Colmenares, N. y Abarca, K. (2022). La migración a nivel local en Chile. Desafíos, demandas y políticas en tiempos de pandemia. *Sí Somos Americanos*, 22(1), 164-192. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000100164>
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Constitución de la Nación Argentina (CNA) [Ley No. 24.430]. Poder Legislativo de la República Argentina. 3 de enero de 1995. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En C. Vial Cossani, y J. Ruano de la Fuente (Eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15-40). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Universidad Autónoma de Chile.
- Cruz, E. (2019). El espectro de ciudades santuario en Estados Unidos: Los contrastes en la génesis y en las prácticas de las políticas locales proinmigrantes. *Estudios Fronterizos*, 20, e029. <https://doi.org/10.21670/ref.1908029>
- Da Mata, E. T. (2021). Municipalismo y políticas migratorias: análisis de actores clave en Andalucía. *Migraciones Internacionales*, (12). <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2170>
- Debandi, N. y Guemureman, G. (2023). Sobre producción de información en tiempos de pandemia y la necesidad de observatorios académicos. En L. Luchessi (Comp.), *Entre lo local y lo global. Saberes, espacios y movilidades en tiempos de pandemia* (pp. 169-183). CIESPAL.
- Decreto No. 616/10, Reglamentación de la Ley de Migraciones No. 25.871 y sus modificatorias. Poder Ejecutivo de la República Argentina. 3 de mayo de 2010. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>
- Devoto, F. (2009). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Sudamericana.
- Díaz, M. y Schneider, C. (2024). El regreso de las capacidades estatales: enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10(1), 119-131.
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de programas, políticas y proyectos sociales*. CIPPEC.
- Doomernik, J. y Ardon, D. (2018). The city as an agent of refugee integration. *Urban Planning*, 3(4), 91-100. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1646>
- Fernández Arroyo, N. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC.
- Filomeno, F. A. (2017). *Theories of Local Immigration Policy*. Springer.
- Gaitán Rodríguez, R. (2003). *La política de descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua [UNAN-Managua].
- Gottero, L. (2025). Derechos humanos de migrantes en gestiones locales: un análisis articulado por el concepto de “justicia anormal” y la planificación estratégica situacional. *Revista Deusto Journal of Human Rights*, (15), 99-127. <https://doi.org/10.18543/djhr.3164>
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2006). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana.

- Hoya, M. (2023). La institucionalización de la política migratoria en la provincia de Buenos Aires. Un avance en la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. *Revista Migraciones Internacionales*, (7), 89-112.
- Huang, X. y Liu, Y. C. (2016). Welcoming Cities: Immigration Policy at the Local Government Level. *Urban Affairs Review*, 54(1), 3-32. <https://doi.org/10.1177/1078087416678999>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]. (2024). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos. Migraciones internacionales e internas.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]. (2006). *Algunos puntos críticos en el abordaje de las estadísticas locales*. Cuadernos del SIEL, Serie 1, Número 2. Materiales institucionales, conceptuales y metodológicos.
- Kerr, J. (2019). Cities Shaping Migration Policy. En H. Abdullah (Ed.), *Cities in World Politics: Local Responses to Global Challenges* (pp. 45-52). Barcelona Centre for International Affairs.
- Ley de Migraciones No. 25.871/04. Poder Legislativo de la República Argentina. 20 de enero de 2004. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>
- Mendoza Ciudad. (2023, 22 de mayo). *La Ciudad celebró una nueva mesa de trabajo sobre derechos de personas migrantes*. <https://prensa.ciudaddemendoza.gob.ar/2023/05/22/la-ciudad-celebro-una-nueva-mesa-de-trabajo-sobre-derechos-de-personas-migrantes/>
- Mercociudades. (2023). Solicitud de Coordinación de la Unidad Temática, Comisión o Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Migraciones presentada por la Ciudad de Quilmes. Propuesta de proyecto de trabajo. Período 2023-2025. <https://mercociudades.org/descarga/plan-de-trabajo-ut-derechos-humanos-y-migraciones-2023-2025/>
- Ministerio de Gobierno de Buenos Aires. (2024, 17 de abril). Mesa Interministerial Migrante de Migraciones en la Provincia de Buenos Aires (2024) [Minuta de reunión no publicada].
- Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Sí Somos Americanos*, 20(1), 152-175. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482020000100152>
- Nicolao, J. (2023). Políticas migratorias locales. En V. Trpin y C. Zunino Jiménez (Comps.), *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje* (pp. 339-351). Teseo.
- Nicolao, J. (2024). ¿Hacia la municipalización de la cuestión migratoria en la Provincia de Buenos Aires? *Población & Sociedad*, 31(1), 1-30. <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2024-310109>
- Nicolao, J. (2025). Políticas migratorias locales: construcción de un esquema analítico para su estudio. En J. Nicolao, S. Gil Araujo, A. I. Mallimaci y C. Rosas (Comps.), *Dilemas éticos y metodológicos en los estudios migratorios* (pp. 67-90). Teseo, CIC y UNICEN.

- Nicolao, J. y Carcedo, F. (2020a). Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina. *Odisea*, (7), 81-108. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/odisea/article/view/5904>
- Nicolao, J. y Carcedo, F. (2020b). Los problemas de integración no los solucionamos con fiestas, música y bailes... La cuestión migratoria en las agendas de los gobiernos locales. En J. Nicolao (Comp.), *Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el Interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 43-76). CEIPIL-UNICEN.
- Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. (2023). Desarrollo reciente de políticas migratorias locales en dos municipios bonaerenses. Dimensiones de intervención y capacidades estatales involucradas. *Postdata*, 28(2), 271-3013. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/222085>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2025). Cartografía de capacidades locales para la integración socioeconómica de personas en movilidad: Diagnóstico y herramientas para ciudades intermedias de América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2022). *Indicadores de gobernanza de la migración a nivel local. Perfil 2022, Municipio de Quilmes*.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023). *MigraCiudades Argentina: mejorando la gobernanza local de la migración*.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024a). *Perfil de Gobernanza Migratoria Local. Municipio de Concordia*.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024b). *Perfil de Gobernanza Migratoria Local. Municipio de Reconquista*. OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2025a). *Diagnóstico de gobernanza migratoria local. Municipio de Neuquén*. OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2025b). *Diagnóstico de gobernanza migratoria local. Municipio de Córdoba*.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2025c). *Diagnóstico de gobernanza migratoria local. Municipio de Rosario*.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2025d). *Diagnóstico de gobernanza migratoria local. Municipio de Mendoza*.
- Ortega, A. S. y García, L. (2022). The Role of Cities in International Migration Governance: Migratory Paradiplomacy in the Global Compacts for Migration and Refugees. *Verfassung in Recht und Übersee*, 55(1), 64-82.
- Ortega Velázquez, E. (2014). La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas. *Anuario mexicano de derecho internacional*, (14), 637-689.

- Red de Investigaciones en Derechos Humanos del Conicet. (2022). *Diagnóstico preliminar: migraciones, derechos y gobiernos locales* [Documento inédito].
- Red de las Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina. (2023). *A 20 años de la Ley de Migraciones*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 41-83). Prometeo Libros.
- Rodrigo, F. (2023) Los migrantes en condiciones de votar son una “novena sección”. La politización de la política migratoria en la zona sur del Gran Buenos Aires, Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, (84), 95-13. <https://doi.org/10.7440/res84.2023.06>
- Rodríguez-Gustá, A. L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 85-105). Prometeo Libros.
- Sampaio, C. y Baraldi, C. (2019). Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo. Documentos de Projetos. Comissão Econômica para América Latina y el Caribe.
- Scholten, P. (2016). Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation. *Journal of International Migration and Integration*, 17(4), 973-994.
- Schuck, P. H. (2007). Taking Immigration Federalism Seriously. *University of Chicago Legal Forum*, 2007, 57-92.
- Spiro, P. (2001). Federalism and Immigration: Models and Trends. *International Social Science Journal*, 53(167), 67-73.
- Stefoni, C., Bravo A. y Stang, F. (2024). Solidaridad y movilidades en las ciudades del Conosur latinoamericano: Experiencias locales en debates globales. *Rumbos TS. Un Espacio Crítico para la Reflexión en Ciencias Sociales*, (31), 139-165. <https://doi.org/10.51188/rrts.num31.779>
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Los Libros de la Catarata.
- Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2023). Diagnóstico del abordaje en temas migratorios en los 135 distritos de la Provincia de Buenos Aires.
- Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local de la Municipalidad de Córdoba. (2024, 18 de mayo). *La Municipalidad de Córdoba lanza la Mesa de Coordinación para la Integración Socioeconómica de Personas Migrantes y Refugiadas*. <https://rrii.cordoba.gov.ar/la-municipalidad-de-cordoba-lanza-la-mesa-de-coordinacion-para-la-integracion-socioeconomica-de-personas-migrantes-y-refugiadas/>

Thayer, 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* (63), 127-162.

Thayer, E., Stang, F. y Rodríguez, C. (2020). La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), 171-201. <https://doi.org/10.18504/pl2855-007-2020>

Tshitshi, K. (2020). Pensando la inmigración desde las instituciones de la ciudad. *Migraciones Internacionales*, (11), e1982. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.1982>

Varsanyi, M. W., Lewis, P. G., Provine, D. M. y Decker, S. (2012). A Multilayered Jurisdictional Patchwork: Immigration Federalism in the United States. *Law & Policy*, 34(2), 138-58. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2011.00356.x>

Zapata-Barrero, R., Caponio, T. y Scholten, P. (2017). Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241-246. <https://doi.org/10.1177/0020852316688426>