

DESARROLLO RECIENTE DE POLÍTICAS MIGRATORIAS LOCALES EN DOS MUNICIPIOS BONAERENSES: DIMENSIONES DE INTERVENCIÓN Y CAPACIDADES ESTATALES INVOLUCRADAS

por Julieta Nicolao* y Ana Paula Penchaszadeh**

I. Introducción

Los gobiernos locales están ejerciendo una intervención creciente en el campo de las políticas migratorias, deviniendo importantes garantes de la inclusión integral de los colectivos migrantes a nivel subnacional. Sin embargo, las contribuciones en torno al rol de las instancias gubernamentales locales en el campo migratorio revisten aún un carácter incipiente (Tshitshi Ndouba 2020), especialmente en el contexto latinoamericano (Thayer 2013, Ortega 2013a y 2013b, 2021, Thayer y Durán 2015, Nicolao 2020, Thayer Stang y Rodríguez 2019, Nicolao y Carcedo 2020a y 2020b, Caggiano y Rodrigo 2022, Rodrigo 2023).

Este trabajo parte de asumir que el Estado-centrismo —y el nacionalismo metodológico asociado que permeó históricamente el estudio y la comprensión de las migraciones internacionales desde todas las disciplinas sociales (Amelina, Nergiz, Faist y Schiller 2012, Schiller 2008)— ha sido responsable en gran medida de este aplanamiento del debate sobre la complejidad intra-estatal en el abordaje de las migraciones, invisibilizándose así tanto la transversalidad de las políticas migratorias como su desarrollo multinivel; o, en otras palabras, las interacciones horizontales y verticales

* Doctora en Ciencia Política. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, CEIPIL-UNICEN, Argentina. E-mail: nicolaojulieta84@gmail.com.

** Doctora en Ciencias Sociales y en Filosofía. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, IDAES-UNSAM, Argentina. E-mail: anapenchas@gmail.com.

que al interior del aparato estatal pone en juego una política migratoria integral y con enfoque de derechos (Penchaszadeh 2021, Ramírez Gallegos 2022).

Con todo, la importancia creciente de las administraciones locales en materia migratoria es un correlato directo de cambios en los patrones de la movilidad humana en los centros urbanos y periurbanos de la Argentina, en especial, en la Provincia de Buenos Aires (PBA) que concentra el grueso de la población migrante del país. Los municipios representan el nivel del Estado más próximo a la ciudadanía, administran numerosos servicios y bienes públicos y, por añadidura, son los primeros en recepcionar las demandas y desafíos que implica el arribo y la presencia migrante en los respectivos territorios, recibiendo por ende una presión más directa de esta población en materia de acceso a derechos (Nicolao 2023). Al correr la mirada del control migratorio (subordinación/sujeción) y dirigirla al del acceso a derechos y servicios sociales (*welfare*) se habilita un ámbito de mayor “politicidad” o de mayor lugar para la política, en el que los ciudadanos no solo quedan sujetos a medidas estatales, sino que pueden utilizar las tecnologías burocráticas para reclamar inclusión, para hacer que el Estado “los vea” y actúe en tal sentido (Thelen, Vettters y Von Benda-Beckmann 2014).

Si a ello se le suma el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes a nivel local en la Argentina, en la PBA prácticamente bajo las mismas condiciones que a los nacionales, la atribución de ese capital electoral y en concreto, la intención de captar este voto, también ha situado a sus organizaciones y referentes en una posición de reconocimiento creciente de sus demandas y derechos, resultando un incentivo político insoslayable para el desarrollo dentro de las estructuras de los municipios de instancias y programas dirigidos a esta población (Rodrigo 2019a). De hecho, según informes recientes divulgados por el Observatorio de Políticas Poblacionales y Migratorias de la Provincia de Buenos Aires, esta tendencia a la creación de áreas migratorias municipales se advierte con mayor claridad en los municipios de la primera y tercera sección electoral, que acogen en conjunto el 80% de la población extranjera empadronada en territorio bonaerense (Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la PBA 2022a, 2022b).

Argentina, como es sabido, cuenta con una larga tradición de acogida migratoria y sigue siendo contemporáneamente el principal país receptor

de migraciones internacionales de la región suramericana en términos absolutos. Más del 50% de la población extranjera que acoge el país reside en la PBA, donde el peso proporcional de la presencia migrante (superior al 6%) es más elevado que el promedio nacional que gira en torno al 4,9% (INDEC 2010, Dirección Nacional de Población 2022). En esta jurisdicción, existen ciudades y municipios con elevada receptividad migratoria que, debido a distintos factores influyentes que se analizarán en este trabajo, han incorporado recientemente en sus agendas públicas la cuestión migratoria, desarrollando áreas específicas dedicadas al tema.

Ahora bien, el panorama es sumamente heterogéneo y se observan velocidades muy disímiles en los niveles de incorporación en los servicios, prestaciones y políticas de la población migrante, así como en las esferas de actuación de los gobiernos locales bonaerenses (Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la PBA 2022a, 2022b). Esta disparidad exige interrogarse sobre los desafíos que implica para los municipios ofrecer respuestas a las demandas ligadas con el reconocimiento de derechos de las poblaciones migrantes, así como observar las capacidades estatales que ponen en juego al momento de intervenir y generar iniciativas en este ámbito. Con el objetivo de abonar esta línea de investigación, este trabajo de carácter exploratorio se propone analizar las políticas migratorias locales desarrolladas recientemente por dos gobiernos municipales de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y reconocer comparativamente sus dimensiones de intervención y las capacidades estatales involucradas en la gestión migratoria local, como factor interpretativo para comprender su alcance y orientación.

¿Qué dimensiones y esferas de intervención abarcan los municipios en el diseño de políticas migratorias locales? ¿Cuáles estrategias emplean? ¿Cuáles son las condiciones del contexto local-territorial que favorecen o constriñen la performance del gobierno local en este ámbito? ¿Qué recursos administrativo-organizacionales tienen un peso decisivo para generar política pública en este campo? ¿Qué relaciones o alianzas multi-actorales se ponen en juego en esta gestión migratoria? Son algunas de las preguntas que orientan la presente indagación.

Los municipios seleccionados son Quilmes (ubicado en el segundo cordón de la RMBA) y Pilar (tercer cordón) (Sassone y Matossian 2014). Ambos cuentan con áreas específicas y políticas concretas dirigidas a la población migrante desde 2019 (año de inicio de las administraciones

municipales vigentes)¹. Para realizar este análisis, el artículo se estructura en tres segmentos: el primero aborda el marco teórico y conceptual, con especial foco en la definición y conceptualización de los alcances y dimensiones de la política migratoria local, así como de las capacidades estatales que comprometen los municipios; el segundo explicita el marco metodológico empleado; el tercero expone los resultados de esta investigación exploratoria sobre estos dos casos sobre la base de las líneas de análisis previamente planteadas. En este último segmento, se describen las dimensiones de las políticas migratorias desarrolladas en el período observado, para luego analizar las capacidades estatales implicadas en los dos municipios, dando pie así a las conclusiones en las que se ofrecen algunas reflexiones en torno a las similitudes y diferencias entre estas dos experiencias.

II. Marco teórico-conceptual: políticas migratorias locales: dimensiones y ámbitos de intervención

Las “políticas migratorias locales” han sido definidas como aquellos cursos de acción, medidas regulatorias y legislativas adoptados por un gobierno no central con respecto a la población migrante en su jurisdicción territorial y, particularmente, en lo que respecta a su acceso integral a derechos en este espacio particular de recepción (Filomeno 2017, Nicolao 2023).

Para comprender su alcance, vale distinguir, siguiendo a López Sala (2005), tres esferas que conforman las políticas migratorias desde su definición clásica: a) “de control y regulación” (o de los derechos de puerta de entrada) que incluye todo lo relativo al control de ingresos y egresos, las políticas de admisión y acceso a la residencia, los sistemas de refugio y asilo, los relativos a la expulsión y deportación; es decir, todo lo concerniente a la definición de quién ingresa y bajo qué condiciones al país de destino; b) “de integración”, en realidad, “de acceso integral a derechos”, que abarca aquellas medidas que inciden en las condiciones de vida de los colectivos migrantes y en sus posibilidades de incorporación a la sociedad de acogida en todos los órdenes sociales: salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, etc.) y c) de “nacionalidad”, a saber, aquellas reglas que definen la conversión de la persona migrante en ciudadano/a pleno del país de destino mediante el

¹ El trabajo de investigación se cierra en abril de 2023.

proceso de naturalización. Atendiendo esta distinción, en la mayoría de los países del mundo, mientras la primera y la tercera de las dimensiones citadas constituyen prerrogativas del Estado nacional, el ámbito asociado a la inclusión de la población migrante —aun cuando no es una competencia exclusiva de las autoridades locales— ha contado con la intervención progresiva de estas últimas que, bajo modalidades unilaterales o bajo esquemas de coordinación intra-estatal, vienen desplegando estrategias políticas para garantizar el acceso a derechos de esta población (Nicolao 2023).

Desde un punto de vista jurídico-normativo, la Constitución Nacional argentina define que el gobierno federal es el encargado de regular la cuestión migratoria (artículo 25°), siendo atribución del Congreso Nacional proveer lo conducente a la “promoción” de la misma². Las provincias tienen la potestad de regular lo concerniente al acceso de la población extranjera a derechos políticos en sus respectivas jurisdicciones³, pero exceptuando esta dimensión específica, los derechos y obligaciones con arreglo al resto de las esferas de la sociedad de acogida, se rigen por la ley nacional de migraciones (Nicolao 2017).

En Argentina, se encuentra vigente la Ley 25871 (2004) que, independientemente de su carácter perfectible y desafíos pendientes, ha sido distinguida internacionalmente por garantizar el derecho humano a migrar y consagrar un catálogo de derechos y garantías a la población extranjera (a la educación, la salud, la asistencia social, la justicia, la reunificación familiar, etc.), cuyo goce quedó desvinculado de su condición migratoria y

² Nótese el carácter anacrónico del concepto “promoción”, que se corresponde con la noción de política migratoria sustentada en el fomento de la inmigración europea, vigente desde mediados del siglo XIX en Argentina como premisa fundamental de la organización del Estado-nacional, que se ha mantenido inalterable desde la Constitución de 1853.

³ Siguiendo a Penchaszadeh y Sander en consonancia con el principio federal de la República Argentina, la elección de autoridades locales constituye una competencia reservada a las provincias y a la CABA, resultando que, en estos 24 distritos, se observan y aplican diferentes sistemas con alcances y requisitos diferenciados en materia de voto migrante. En la PBA, este derecho se consagró en 1995, mediante la Ley 11700. Por su parte, desde 2009, se reconocieron tanto el voto activo como el pasivo (solo para el cargo de concejal, acreditando cinco años de residencia en la provincia). Desde ese mismo año, se estableció que el padrón de electores extranjeros se conforme automáticamente, a partir del criterio de regularidad migratoria, y la obligatoriedad del voto, en igualdad de condiciones con el nacional (2021: 1-2).

documentaria. Además, el Estado ha asumido la responsabilidad directa por la regularización de la población extranjera, bajo la interpretación de que la irregularidad es una falta administrativa, no un delito.

Ahora bien, esta normativa establece que la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM), organismo nacional encargado de su ejecución, debe prestar colaboración con otras áreas de los gobiernos nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en aquellas acciones o programas tendientes a lograr la integración de las personas migrantes a la sociedad receptora y garantizar su acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, en igualdad de condiciones con los nacionales (OIM 2022). Entonces, en coincidencia con lo antes expuesto, es en este ámbito del acceso integral a derechos donde queda habilitada “la participación” de las instancias subnacionales de gobierno según la legislación específica. La modalidad de colaboración intra-estatal y la distribución de responsabilidades en este punto, sin embargo, no se encuentran explicitadas en su decreto reglamentario (Decreto N° 616/2010), dando lugar en la práctica a distintas configuraciones y experiencias.

En función de este marco formal, autores como Rodrigo (2019a) han abonado la hipótesis de “la territorialización de la política migratoria”, reconociendo que desde los cambios en la política migratoria argentina a través de la promulgación de la ley 25871 y de políticas de regularización y documentación que situaron al migrante como sujeto de derechos (siendo su expresión más concreta el Programa Patria Grande⁴), comenzó a producirse una transformación tanto de los modos de gestión de las migraciones (con mayor nivel de descentralización) como del lugar que tienen los/as migrantes y sus asociaciones en la vida política de las ciudades. Entre las expresiones de tal reconfiguración se encuentra la transformación de

⁴ Fue impulsado en 2004 como Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria con el fin de regularizar la situación de las personas migrantes nacidas en Estados parte y asociados del Mercosur que residían en forma irregular en Argentina, facilitando el trámite de su residencia precaria, temporaria y luego permanente. El programa dispuso una implementación descentralizada, a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales adheridos a lo largo y a lo ancho del país. No se trató de una amnistía sino de una política estatal de regularización hacia este grupo, cuya vigencia se extendió hasta la reglamentación efectiva de la ley 25871 en 2010.

las áreas municipales migratorias tradicionalmente sesgadas en su labor al trabajo con colectividades y su dimensión “cultural” (con énfasis en una mirada reduccionista, tangencial y en ocasiones folclorizada de la presencia local migrante), las cuales experimentaron una ampliación de sus agendas y actividades, así como el tipo de organizaciones con las que interactúan. Este proceso ha sido retroalimentado por la ampliación de las posibilidades de subjetivación política y posicionamiento ciudadano de los colectivos extranjeros del territorio, en el marco de un proceso más amplio de transformación de las políticas sociales y las modalidades de organización y movilización de los sectores populares urbanos (Caggiano 2011a, 2011b).

El pasaje del ámbito del reconocimiento formal de derechos al del reconocimiento efectivo ha exigido, sin embargo, reorientar la atención a los mecanismos institucionales y esquemas de articulación intragubernamentales para garantizar la implementación del mandato de la legislación migratoria en todas sus facetas y aristas. Desde esta óptica, se ha fortalecido el papel de los gobiernos locales en su rol de instrumentadores y agentes garantes de la inclusión social en sus territorios. Pero sumado a este rol instrumentador, la particular dinámica que asume la presencia migrante en cada territorio local, dentro de un paradigma de mayor reconocimiento, visibilidad y legitimidad de los distintos colectivos extranjeros y sus reivindicaciones (ligados claramente al capital electoral que se les atribuye), ha contribuido a su vez a que determinados municipios asuman roles mucho más activos y permeables a la recepción de tales demandas.

¿Cuáles son las áreas de intervención que abarcan estas políticas migratorias locales en la práctica? Las reducidas experiencias estudiadas en Argentina (Ortiz 2009, Cappellini, Carballo, Escobar, Ruiz y Viale 2011, Nicolao 2017, 2020, 2023, Nicolao y Carcedo 2020a y 2020b, Rodrigo 2019a y 2019b) evidencian una concentración de los esfuerzos municipales en la esfera de la integración socioeconómica de la población migrante (en correspondencia con la distribución competencial que dictan los marcos jurídico-normativos) donde confluyen estrategias de garantía de acceso a derechos y políticas sociales de pretensión universal en condiciones de igualdad con la población nativa y, en menor medida, el diseño de iniciativas con “especificidad migrante” (esto es, que están especialmente orientadas a este grupo poblacional con sus características y rasgos particularidades). Sin embargo, también se ha revelado que las administraciones locales incorporan prioritariamente funciones dirigidas a brindar informa-

ción, asesorar y, excepcionalmente, a acompañar la gestión de trámites para el acceso a la residencia y el DNI de esta población en el municipio. Si bien los trámites de regularización migratoria y documentaria caen en la órbita exclusiva del gobierno central, a través de la DNM y sus oficinas y delegaciones descentralizadas a nivel federal, los municipios suelen actuar acortando brechas y actuando subsidiariamente para que las personas que se encuentran en su territorio puedan acceder a una residencia regular y con ella a otros servicios, prestaciones y derechos (incluyendo el derecho al sufragio). Las estrategias de intervención en cada ámbito varían significativamente como observaremos más adelante.

III. Capacidades estatales para la gestión migratoria local

Con el objetivo de interpretar las variaciones en los alcances y orientaciones que asumen las políticas migratorias locales, este estudio retoma el concepto de “capacidades estatales” desarrollado específicamente para el estudio de las políticas públicas (Skocpol 1985, Evans 1995, Hilderbrand y Grindle 1997, Rodríguez Gustá 2007, Alonso 2007, Acuña y Chudnovsky 2013, Chudnovsky 2015 y otros).

Las capacidades estatales son entendidas como el conjunto de “...recursos (...) de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo...” (Alonso 2007: 21) que, para el caso de los gobiernos locales, resultan especialmente dinámicas (Calvento 2012)⁵. Las capacidades estatales fusionan una mirada “hacia adentro” y “hacia afuera” del aparato estatal: la primera relativa a la gestión interna del gobierno, la segunda a la capacidad de asesorar, formular e implementar políticas relacionándose con otros actores públicos y privados (Rodríguez Gustá 2007). Como resultado de la sistematización e integración de aquellas contribuciones que se han ocupado de taxonomizar y operacionalizar las capacidades estatales (Smith 1993, Hilderbrand y Grindle 1994, Rodríguez Gustá

⁵ La reforma constitucional de 1994, en rigor, fortaleció el proceso de descentralización administrativa a partir de la introducción del principio de autonomía municipal que, de acuerdo al art. 123 de la Carta Magna, establece que “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

2007, Alonso 2007, Repetto 2007, Calvento 2012, Bertranou 2013, Álvarez 2013) se distinguen tres dimensiones centrales con sus respectivas sub-dimensiones e indicadores que orientan su medición de cara a la comprensión de las políticas migratorias locales, como bien puede apreciarse en el siguiente esquema (Ver Tabla 1).

En términos generales, se distingue entre las capacidades relativas al contexto local de acción (1), las capacidades técnico-administrativas (2) y las capacidades relacionales (3). Las capacidades relativas al contexto local de acción involucran dos subdimensiones: aquella referida al entorno socio-político migratorio en que la organización estatal interviene y lleva adelante sus actividades (Hilderbrand y Grindle 1994: 17), y aquella que remite al ámbito normativo-institucional, esto es, la legitimidad y autoridad del gobierno local para intervenir en la materia, conferida por un dispositivo normativo (Bertranou 2013) que en el caso que nos ocupa es la Ley 25871 y su decreto reglamentario, que funciona de modo constante en el período analizado (2019-2023), afectando de la misma manera a los municipios bajo estudio.

Las “capacidades técnico administrativas” refieren a las dotaciones, atributos y posibilidades de la organización municipal, incluyendo los recursos humanos, tecnológicos y materiales, la infraestructura y equipamiento, la estructura organizacional y los recursos financieros, de autoridad y liderazgo político que operan en el diseño e implementación de políticas en cada gobierno local.

Por último, las “capacidades relacionales” o capacidad política en los términos de Repetto (2007) remiten al capital social del organismo —municipal— en tanto red de relaciones con otros actores no estatales y estatales en sus distintos niveles para el diseño e implementación de políticas. Aquí se observa el vínculo que despliega la entidad pública tanto con el entorno socioeconómico y su respectivo conglomerado de actores con intereses y diversidad de recursos de poder; pero también la que se genera al interior del propio Estado (Álvarez 2013), porque junto a las instituciones sociales con que el municipio se relaciona para producir e implementar políticas locales migratorias, también juegan un papel protagónico las agencias públicas pertinentes de los niveles gubernamentales superiores. Aquí, además del mapeo de actores intervinientes, es interesante el concepto de la red de tareas o red de política (Smith 1993) que se gesta entre el complejo multiactoral en cuestión, reconociendo quienes dan soporte o limitan la performance del municipio.

IV. Consideraciones metodológicas

El trabajo adopta un enfoque de investigación cualitativo, basado en el método comparativo a través del estudio de casos (Goodrick 2014), seleccionando dos experiencias bonaerenses en las cuales se constata a priori el desarrollo de agendas específicas abocadas a atender las necesidades de la población migrante en el territorio.

Tanto para el objetivo de identificar las dimensiones de política migratoria local que abarca cada municipio, como para el análisis de las capacidades estatales involucradas, la estrategia de recolección de datos combinó la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2006), particularmente, los responsables de las áreas de atención a migrantes de los dos municipios⁶, sumado al registro de su voz y testimonios en entrevistas brindadas en medios de comunicación, intervenciones públicas, e intercambios derivados de actividades de capacitación de agentes municipales en las cuales las autoras formaron parte del equipo docente a cargo (Ciclo de Encuentros sobre los desafíos de integración de las personas migrantes en las comunidades locales⁷; curso de Cooperación Internacional para el Desarrollo Local⁸), entre otros.

El estudio se complementó, a su vez, con un análisis documental (Reyes y Hernández 2008) en sentido amplio: a) “periodístico”: prensa digital oficial de cada gobierno local, y otros medios de comunicación nacionales,

⁶ Se realizaron cuatro entrevistas entre marzo de 2022 y marzo de 2023: dos en el municipio de Quilmes y dos en el municipio de Pilar (en este segundo caso, dos comunicaciones con el mismo informante). Las mismas se desarrollaron en modalidad virtual, y las personas entrevistadas fueron seleccionadas por ocupar cargos estratégicos en el desarrollo de políticas migratorias locales: Director de Relaciones Internacionales del Municipio de Quilmes (23 de marzo de 2022), Directora de Migrantes del Municipio de Quilmes (30 de marzo de 2023), Director de Migrantes y Pluralismo Cultural del Municipio de Pilar (28 de octubre de 2022 y 22 de febrero de 2023). Las preguntas de las entrevistas se orientaron a indagar las principales dimensiones de las políticas migratorias locales que implementa cada municipio, y las capacidades estatales comprometidas en el desarrollo de las mismas (Tabla 1).

⁷ Coorganizado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y la Red de Derechos Humanos del CONICET, agosto-noviembre de 2022.

⁸ Organizado por la Subsecretaría de Relaciones Institucionales e Internacionales de la Provincia de Buenos Aires, octubre-noviembre de 2022.

regionales y locales; b) *normativo*: ordenanzas municipales, convenios de cooperación suscriptos por los municipios y distintas contrapartes; c) “técnico”: informes elaborados por agencias internacionales como la OIM (Evaluación de Indicadores de la Gobernanza Local), INADI y otros; y d) “estadístico”: datos derivados del INDEC, de la Dirección Nacional de Población y de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, en este último caso, a través de pedidos de acceso a la información pública. Finalmente, el análisis se complementa con estudios de corte académico.

V. Resultados: experiencias de gestión migratoria local bonaerense

a. Política migratoria local quilmeña: acceso a derechos, fortalecimiento institucional y visibilidad intercultural

La política migratoria local del municipio de Quilmes se encuentra a cargo de la Dirección de Migrantes (en adelante, DM), y en segundo orden, de la Dirección de Relaciones Internacionales (DRI)⁹. La DM es la primera área dedicada a la atención de la población extranjera en la historia del distrito, creada en respuesta al acercamiento y articulación generada por quien se convertiría en intendenta municipal en 2019 (Mayra Mendoza), con organizaciones sociales del campo migratorio. Esta área delinea su agenda de forma integral en el eje de “acceso a derechos”, trabajando, con marcada prioridad, en estrategias encaminadas a la promoción de la regularización de la población migrante. Este tema reviste una importancia estratégica por diversas razones: la posesión de DNI es una llave de acceso a distintos derechos para la población migrante, a pesar de que los marcos legales no supediten dicho goce a la acreditación documentaria. Además, en el orden de los incentivos políticos para tal regularización, el registro migratorio y documentario de esta población es condición fundamental para el empadronamiento y eventual ejercicio de los derechos políticos.

⁹ Durante los primeros años de la administración municipal analizada, la DM funcionó en la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos y la DRI, de la Secretaría de Comunicación y Relaciones Institucionales. A partir de julio de 2022, ambas dependen de la Dirección General de Relaciones Institucionales (perteneciente a la Secretaría de Comunicación y Relaciones Institucionales) (OIM 2022).

La estrategia de intervención municipal en este campo combina “la atención en ventanilla”, desde donde se brinda información y asesoramiento en trámites: “Hasta abril de 2022 se recibían consultas de aproximadamente 150 personas migrantes por semana” (OIM 2022: 20); y los operativos de regularización en territorio que resultan los de mayor impacto, porque habilitan articulaciones más directas y ágiles al aunar la presencia de diferentes dependencias estatales de distintos niveles de gobierno en un mismo espacio barrial, contribuyendo también a reducir los costos del trámite para la persona o familia que lo inicia.

Dentro de la categoría “operativos territoriales”, se incluyen los desembarcos de los camiones de la DNM enmarcados en el Programa de Abordaje Territorial que desarrolla este organismo (se realizan dos arribos mensuales, atendiendo aproximadamente entre 15-20 trámites de regularización), y los operativos “Quilmes Cerca”, donde la DM se desplaza a distintos barrios de la ciudad junto con otras áreas municipales para brindar *in situ* los mismos servicios que ejecuta cotidianamente en las oficinas municipales. En conjunto, para julio de 2022 se habían contabilizado casi 40 jornadas de atención a personas migrantes en distintos barrios con alta concentración de población migrante (Bernal, Ezpeleta, Villa Azul, Villa Itatí, entre otros) (OIM 2022), alcanzando, el 28 de abril 2023, poco menos de un año después, los 100 operativos territoriales con fines de regularización y documentación (Entrevista a Directora de Migrantes de Quilmes, 30/03/2023).

Tal es el impacto de la actividad de la DM en este terreno que la misma, según las autoridades del área, ha trascendido la jurisdicción municipal, recibiendo demandas —e incluso derivando en algunos casos— población migrante de municipios vecinos (Berazategui, Florencio Varela¹⁰).

En la misma tesitura ingresa el desarrollo de los Consulados Móviles Integrales, organizados en articulación con distintos consulados y organizaciones de migrantes con vistas a facilitar a la población extranjera trámites específicos¹¹. Éstos resultan especialmente importantes porque Quilmes

¹⁰ En este municipio existe una Dirección de Promoción Documentaria Integral dependiente de la Subsecretaría de Gobierno, que si bien no constituye un área exclusivamente dedicada al trabajo con población migrante, se ocupa de atender demandas documentarias tanto de extranjeros como de población nativa.

¹¹ Antecedentes penales, apostillados, registros de nacimiento, defunción, matrimonio, renovación de cédulas de identidad, y otras gestiones afines.

no cuenta con representaciones consulares de los principales países de origen de la migración en su territorio, brindando una oportunidad “decisiva” para la obtención de determinados “papeles” exigidos en el proceso de regularización.

En el campo de los derechos sociales (a la educación, la salud, la asistencia y seguridad social), las acciones municipales tienen una condición más reactiva que proactiva. La DM se ocupa de intervenir en aquellas situaciones en las que emergen casos de discriminación directa e indirecta en el acceso efectivo por parte de los colectivos migrantes en los ámbitos sanitarios y educativos. Por ejemplo, cuando se niega el acceso a determinado servicio municipal por no poseer el DNI argentino, como ser la inscripción en un establecimiento educativo o la recepción de un título de educación formal, actuando de forma ad hoc para solucionar estos casos mediante las articulaciones interinstitucionales pertinentes. Sin embargo, se procede bajo el criterio de la excepción, no protocolizando el empleo de estrategias de largo plazo.

También vale advertir que, en el período bajo estudio, la agenda de la DM se vio profundamente atravesada por el contexto de pandemia (particularmente, desde marzo de 2020 y buena parte del 2021), redirigiendo entonces los esfuerzos de la gestión migratoria a las necesidades de asistencia social directa para la población migrante tanto a nivel alimentario como sanitario.

En el campo de la seguridad social, también se ha sumado una labor que busca acortar brechas de acceso a la institucionalidad pública nacional, brindando orientación a personas migrantes que tienen que gestionar ante el ANSES una pensión o jubilación, a quienes se les exige un certificado de admisión al país. Éste, emitido por la DNM, incluye una gestión enteramente digital que se torna sumamente dificultosa para ser gestionada de forma autónoma por la población migrante, y especialmente para las franjas adultas mayores: “Hemos logrado hasta el momento sacar más de 3.000 certificaciones” (Entrevista a Directora de Migrantes de Quilmes, 30/3/2023).

La segunda instancia municipal interviniente en el campo migratorio es la Dirección de Relaciones Internacionales que aborda los ejes “fortalecimiento institucional e interculturalidad”, ambos materializados a través de una agenda diseñada con las “colectividades del territorio”. El primero constituye una política dirigida a orientar y acompañar la regularización

de la personería jurídica y administrativa de estas entidades, el otorgamiento de subsidios a algunas de ellas, y el fortalecimiento del Consejo de Colectividades. Éste nuclea a una veintena de entidades extranjeras de Quilmes, en especial, a las de más trayectoria en el distrito, que sostienen una agenda activa en ámbitos culturales, sociales y deportivas; pero no articulan sus agendas bajo el prisma y lenguaje de derechos. El segundo es el que mayor tradición de abordaje público retiene en las instancias municipales en Argentina, donde se reconocen distintas iniciativas co-organizadas entre el DRI y el Consejo de Colectividades, cuyo propósito es la divulgación cultural de sus actividades. Parte de esa agenda, sin embargo, reconcilia el carácter cultural con el ámbito laboral y de la empleabilidad. Propuestas como el Paseo de las Culturas, el Ciclo Latidos¹² o la Fiesta de las Colectividades promueven la inclusión del sector emprendedor y del artesanado migrante, brindando oportunidades de comercialización de productos diversos.

Finalmente, en el ámbito de la participación política de las comunidades migrantes, en 2022 comenzaron a desplegarse tímidamente charlas informativas en distintos clubes, instituciones de colectividades y asociaciones barriales con el objetivo de promover el ejercicio del derecho al sufragio entre la población migrante (OIM 2022), pero aún no ha adquirido sistematicidad en comparación con las restantes líneas de gestión. Según datos provistos por la Junta Electoral de la PBA, en las últimas elecciones de 2021, Quilmes contó con un padrón de 40.060 personas migrantes habilitadas, de las cuales solo un 24,5% emitió su voto; un valor ligeramente inferior a la tasa de participación migrante provincial de ese año, que rondó el 27%. La baja tasa de participación electoral migrante a nivel provincial (que no ha logrado superar el techo del 30%, desde 2009 que se implementara el empadronamiento automático) como municipal, revela un aspecto importante a la hora de analizar los incentivos políticos para la promoción integral de derechos de este colectivo, en especial si se tiene en cuenta su preferencia histórica por el peronismo a la cabeza de ambas administraciones desde 2019 (año en el que obtuvieron más del 60% de los votos en la elección provincial y distrital y que bajó muy levemente a 57%, en 2021).

¹² Dedicar un sábado por mes a cada colectividad para exhibir recursos identitarios tales como baile, música y gastronomía.

b. Capacidades estatales del gobierno de Quilmes: ampliando las alianzas multi-actorales para el fortalecimiento institucional

Hay una condición objetiva, en términos del contexto local de acción, que favorece la intervención directa del municipio en el campo migratorio: con las casi 46.000 personas registradas en el censo de 2010¹³, en Quilmes las migraciones internacionales cuentan con un peso proporcional (8%) que supera la media nacional (5%) y provincial (6%) (INDEC 2010), y, la recepción de migrantes internacionales es una característica histórica de la ciudad.

En términos de capacidades técnico-administrativas, la confluencia de dos áreas del gobierno municipal (una con incumbencia específica y otras que incluye la población migrante en su agenda) es una expresión de la voluntad política de atender las necesidades del colectivo en cuestión, convirtiéndolo en una condición institucional favorecedora para la generación de políticas específicas. Los voceros de estas áreas enfatizan en su pertenencia a un espacio político (el Frente de Todos) que considera la migración como un derecho humano y a la integración latinoamericana como lineamiento central de sus relaciones internacionales, en tanto condición decisiva para el establecimiento de la política migratoria local. Sin embargo, es un hecho que no todos los gobiernos locales de la misma adscripción partidaria y con alta receptividad migratoria le otorgan el mismo lugar a las migraciones en la agenda pública, lo cual exige una indagación más profunda de los recursos y capacidades estatales que las promueven territorialmente.

Respecto del perfil de los funcionarios a cargo, sobresale como dato central que la titular de la DM es una migrante de origen boliviano que fuera integrante de la Asociación Yanapakuna, y luego fundadora y presidenta de la Asociación Civil Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses¹⁴ de Quilmes y que, por lo tanto, cuenta con un importante

¹³ El registro de empadronados extranjeros en Quilmes superó para 2021 las 40.000 personas, lo cual puede resultar un indicador de una cifra significativamente más abultada de migrantes residentes en el distrito. Vale aclarar que los resultados generales del Censo 2022 realizado en Argentina serán presentados, según el calendario público difundido, en junio de 2023.

¹⁴ El Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses, es una organización de la sociedad civil que promueve la defensa, la atención y el acompañamiento de los derechos

recorrido en la lucha por la defensa de los derechos de las personas migrantes y un vasto conocimiento de las problemáticas que afectan a este colectivo.

Asimismo, ambas direcciones (DM y DRI) cuentan en conjunto con siete personas —incluyendo funcionarios a cargo— con tareas afectadas total o parcialmente a servicios, prestaciones y acciones que tienen a la población migrante como destinataria. Como dato sobresaliente, dentro del equipo de la DM, se incluye una persona de origen paraguayo, que integra una organización de migrantes con fines culturales y habla guaraní, otorgándole un valor adicional a las capacidades del área, con vistas a tender puentes y derribar barreras idiomáticas en la atención. En la misma línea, otro integrante del equipo cuenta con experiencia de trabajo en la delegación de la DNM Quilmes, facilitando la asesoría en trámites que brinda el área, aunque recientemente ha asumido funciones en otro campo de actuación municipal. En rigor, el número de personal afectado a la DM sufre una reducción en el momento en que se cierra —parcialmente— esta investigación; y se reconoce insuficiente para el volumen de personas y trámites que absorbe la DM, al igual que la ausencia de movilidad —aspecto deficitario que se identifica como imprescindible para el despliegue territorial que hace la Dirección—.

Por su parte, la capacitación del recurso humano de estas áreas (DM y DRI), y de modo transversal, de aquellos agentes municipales que tienen contacto con población migrante en distintos departamentos del gobierno local, ha sido prioritaria en los años bajo estudio a través de instancias formales e informales: entre las primeras, algunas se gestaron en articula-

de las mujeres migrantes y sus familias, dentro su contexto territorial. Esta entidad comenzó a funcionar en Quilmes en 2014-2015 y debe su nombre a la memoria de Marcelina Meneses, mujer de origen boliviano que el 10 de enero de 2001 fue víctima de un hecho xenófobo al ser arrojada de un tren en movimiento junto a su bebé, en Ezpeleta (partido de Quilmes), perdiendo la vida ambos. El reclamo de justicia y la sensibilización de toda la comunidad fue el motor de la creación del Centro. La actual Directora de Migrantes de Quilmes, era cuñada de Marcelina y tía de su bebé. A su vez, fruto del acercamiento de la actual intendenta Mayra Mendoza a esta asociación fue que se decidió a impulsar, en su otrora rol de legisladora nacional por la Provincia de Buenos Aires, el proyecto legislativo por el cual se busca la institución del 10 de enero de cómo el “Día Nacional de las Mujeres Migrantes”, en homenaje a Marcelina Meneses. Este día tiene su conmemoración todos los años en el municipio de Quilmes; y en el 2012 la legislatura porteña también lo materializó mediante ley 4409.

ción con la DNM (delegación local) en temas como normativa migratoria, derechos de las personas migrantes y refugiadas, gestión de trámites migratorio (uso de RADEX¹⁵ y plataformas de trámites a distancia).

Ahora bien, al no existir antecedentes de generación de políticas locales migratorias, el esfuerzo de fortalecimiento institucional al interior de estas dependencias ha absorbido buena parte de las energías políticas de la etapa estudiada, proceso que fue sucediendo a la par de la generación de iniciativas específicas:

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, técnicos, trabajar para poder dar respuesta a todas estas demandas (Entrevista a Director de Relaciones Internacionales de Quilmes, 23/3/2022).

Como se observará seguidamente, el sistema de alianzas y vinculaciones emprendida con agencias como ACNUR y OIM se ha definido en gran medida con el propósito de fortalecer capacidades técnico-administrativas, particularmente en términos de equipamiento (ACNUR), capacitación de agentes municipales (DNM) y mejoramiento de la infraestructura (OIM).

Dentro de las limitaciones de la política migratoria local, se observa la ausencia de un área que recabe, produzca y sistematice datos sobre la situación de la población migrante en el distrito, y sobre el impacto de las distintas políticas y servicios que brindan.

En el caso quilmeño la gestión migratoria local y sus principales resultados se apoyan claramente en la articulación del municipio con organis-

¹⁵ En noviembre de 2018, la DNM puso en marcha el sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX), una plataforma online en la que se opera a través de un usuario personal creado ad hoc y que a partir de 2019 se convirtió en la única vía de inicio del trámite migratorio. En el primer paso, el sistema genera las boletas para abonar todas las tasas y una vez que los pagos se acreditan, las personas reciben por correo electrónico el token para subir a la plataforma la documentación exigible, que es verificada por un operador de la DNM. Cuando la documentación está completa, la persona es citada para presentarse en la oficina migratoria que le corresponde, donde se le toma la foto y huellas dactilares que irán al DNI (CELS y CAREF 2020: 59).

mos públicos nacionales e internacionales (capacidades relacionales), condición que ha habilitado muchas de las líneas de intervención descriptas. Desde 2019, los niveles de gobierno nacional, provincial y local cuentan con oficialismos pertenecientes a la misma fuerza política, lo cual podría ser considerado un factor favorecedor de la red de tareas cooperativa gestada a nivel intra-gubernamental. También es importante tener en cuenta que en Quilmes funciona, desde 2017, una de las seis delegaciones que la DNM tiene en la PBA, cuya jurisdicción se extiende sobre los municipios vecinos de Berazategui y Florencio Varela. Contar con esta representación a nivel local es, sin duda, un aspecto facilitador para el despliegue de políticas territoriales de regularización y documentación, permitiendo una articulación más directa y fluida entre las autoridades nacionales con incidencia en el tema. La DM tiene una mesa de trabajo permanente con la delegación local de la DNM, lo cual le imprime organicidad al vínculo.

Dentro del espectro de alianzas más consolidadas, sobresale entonces la desarrollada con la DNM (organismo nacional) y con INADI, con los cuales se han formalizado convenios de cooperación: en el primer caso, para fortalecer las actividades de acceso a derechos y capacitar a los agentes municipales (Agencia El Vigía 3/9/2021); en el segundo, para el desarrollo de capacitaciones de prevención de prácticas discriminatorias y de talleres de interculturalidad sobre migración y derechos humanos en escuelas del distrito.

En esta línea, no puede dejar de mencionarse el nivel internacional en el despliegue de alianzas y red de tareas de este distrito. En el ámbito bilateral sobresale el trabajo articulado con OIM y ACNUR. Con el primero se suscribió un acuerdo (Ordenanza N°13466/2021), a partir del cual Quilmes se incluye en la Red de Ciudades Solidarias, de la cual participa junto a 14 gobiernos subnacionales argentinos que cooperan para el desarrollo de iniciativas hacia la población con necesidades de protección internacional. Con la OIM viene articulando para la inclusión del distrito en la evaluación de los Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local, siendo la CABA y Quilmes los dos gobiernos locales de Argentina con los que esta agencia internacional inauguró tal proceso en 2022 (luego de una experiencia análoga en Brasil). Este proceso de trabajo conjunto entre la OIM y Quilmes se ha formalizado con la suscripción de un convenio marco de cooperación, que tiene como ejes prioritarios el apoyo técnico, la investigación, la capacitación de los agentes públicos, y la generación

de iniciativas de empleabilidad para la población migrante del distrito (OIM Argentina 6/9/22). Recientemente se obtuvo financiamiento desde esta agencia para la creación de una oficina propia, un espacio que se reacondicionó dentro de la Casa de la Cultura con mayor amplitud y accesibilidad, donde comenzará a funcionar la Dirección de Migrantes desde abril de 2023.

La alianza con ACNUR y OIM se vio favorecida por la experiencia de trabajo colaborativo previo de la Directora de Migrantes que ya había desarrollado proyectos desde su organización de pertenencia con organismos internacionales, re-editando este vínculo desde la función pública.

Por último, a nivel multilateral, la participación de Quilmes en Mercociudades, plataforma de gobierno locales sudamericanos en la cual el distrito ha desplegado un activismo significativo (incluso ha ejercido la presidencia de la misma), se reconoce como una vía alternativa para la adquisición de capacidades estatales organizacionales en el campo migratorio¹⁶. Al no constituir un ámbito de intervención convencional de la agenda local, el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre gestión migratoria local se erige como un terreno fértil para determinadas burocracias locales que encuentran en este tipo de plataformas, un sitio en el cual sustentar aprendizajes, visibilizar problemáticas, y nutrirse de recursos intangibles de gestión (Nicolao y Carcedo 2020b).

c. Política migratoria local pilarense: regularización migratoria, políticas con perspectiva migrante y participación política como ejes prioritarios

La experiencia de Pilar presenta algunas similitudes en las líneas de acción que abarca la política migratoria local quilmeña, pero difiere en la densidad territorial que alcanzan estas acciones y en el desarrollo de políticas migratorias “con perspectiva migrante”. También se distingue de la experiencia anterior en lo que concierne a las capacidades que involucra el gobierno local para llevarlas a cabo —mucho más recostada en los propios recursos organizacionales (de liderazgo político, gestión descentralizada y

¹⁶ Quilmes acompaña a la ciudad de Córdoba (Argentina) en la coordinación de la Unidad Temática de Derechos Humanos y Migraciones.

recurso humano implicado) que en las articulaciones gestadas con actores extra-locales (organismos nacionales y agencias internacionales)—.

Pilar es un distrito del norte bonaerense ubicado en el tercer cordón de la RMBA (Sassone y Matossian 2014). Su población extranjera ascendía según el censo 2010 a casi 21.000 personas, representando el 7% de sus habitantes. Así como Quilmes presenta una dimensión demográfica realmente densa¹⁷ Pilar tiene como desafío central la dimensión del territorio, cuya superficie duplica la del partido anterior (352km² vs 125km², respectivamente). De las quince localidades en la que se compone el distrito¹⁸, doce cuentan con presencia migrante (Municipio de Pilar 2022).

Desde fines de 2019, cuando asumió la gestión encabezada por el intendente Federico Achával, también representante del Frente de Todos, funciona la Dirección de Migrantes y Pluralismo Cultural (en adelante, DMyPC), desde donde se centraliza el diseño de la política migratoria local, en articulación con distintos departamentos municipales.

Una de las líneas de acción que resultó prioritaria para esta área, sobre todo al comienzo de su gestión, ha sido la de “regularización y documentación” que, como ya fue advertido, sigue representando el punto de partida fundamental en tanto puerta de entrada a los restantes derechos. En este sentido, Pilar ha desplegado una red de actuación territorial que busca, mediante distintas estrategias, cerrar las brechas de inaccesibilidad y superar cada uno de los obstáculos con los que los colectivos extranjeros se topan en cada paso del circuito de trámites de residencia y DNI, virtualizado y complejizado desde la aparición del RADEX en 2018 (Penchaszadeh 2020). La descripción del rol en materia de regularización de esta dirección local revela una agencia autónoma y potenciadora:

nosotros tenemos centros de documentación, o sea, espacios de la Dirección de Migrantes del municipio donde tenés alguien que sabe operar la computadora y hace todos los trámites. En la mayoría de los casos la que se acerca es gente que no tiene un mail, que no tiene la gimnasia de hacerlo, entonces le abrimos un correo, le da-

¹⁷ Quilmes ocupa el cuarto lugar dentro del ranking de municipios bonaerenses más poblados (INDEC 2023).

¹⁸ Del Viso, Fátima, La Lonja, Manzanares, Pilar —ciudad cabecera—, Pilar Sur, Champagnat, San Francisco, Presidente Derqui, Villa Astolfi, Manzone, Manuel Alberti, Lagomarsino, Villa Rosa, Zelaya.

mos la información, y les hacemos el seguimiento de ese trámite desde ese correo. Y permanentemente se lo visita, se lo llama, etc. Articulamos el tema del certificado de domicilio desde el municipio (...) el tema de la gratuidad también: tenemos trabajadoras sociales que pueden certificar la condición de la persona migrante que no genera recursos y no puede pagar la tasa (...) Y trabajamos con los consulados para facilitar los procedimientos (...) No dejamos la dificultad en manos del migrante sino en manos del Estado que es el que tiene que garantizar el derecho de estas personas. Y después tenemos un centro de documentación del RENAPER que en caso de que el DNI no llegue al domicilio porque figura inexistente en alguna herramienta que usa el cartero como *Google Maps*, nosotros vinculamos al registro con el migrante para que puedan contactarse y retirar el documento. En muchos casos recorremos el territorio, los ubicamos, los convocamos a un lugar y hacemos un operativo de entrega de documentación (Entrevista al Director de Migrantes y Pluralismo Cultural de Pilar, 28/10/2022).

El trabajo de la Dirección se sustenta en gran medida con el abordaje territorial, pues la presencia descentralizada del municipio en los barrios habilita el acercamiento a la población y facilita su registro integral. Así se inicia un camino de “cercanía y seguimiento estatal”, ocupado de sortear los obstáculos que el mismo Estado (central) impone en el campo de la regularización migratoria. Entre 2020 y 2022, la atención brindada en las dependencias de la Dirección registró números considerables, al igual que las personas asesoradas en los operativos barriales, como puede observarse en las tablas tablas¹⁹.

En el ámbito de los derechos sociales, los esfuerzos de la Dirección de Migrantes han estado enfocados en la promoción de derechos y su “universalización”. Sobresale el desarrollo de talleres en los barrios y localidades más significativas de su presencia local: Barrio Carumbé, Del Viso, Barrio Sala (Lagomarsino), Villa Rosa, Monterrey (Presidente Derqui), entre otros. Bajo el lema “¡Que nadie te diga o te haga creer que estás de más!” , en estas

¹⁹ Según trascendió en las entrevistas, cuando asumió el nuevo gobierno en 2019, la Oficina de la DNM emplazada en Pilar tenía alrededor de 5.000 trámites de radicación sin resolver—incluyendo documentos sin entregar—.

instancias se comparte información clave con las comunidades migrantes sobre los derechos que los asisten, como premisa central para fortalecer su exigibilidad. En 2022 se realizaron diez talleres en los cuales se capacitaban 307 personas como promotores de derechos en sus comunidades (Municipio de Pilar 2022).

Existen, además, distintos indicadores de inclusión efectiva de la población migrante para observar: en el sistema de Atención Primaria, durante 2022 se gestionó la atención programada a 10.635 migrantes, que representa el 8% del total de consultas programadas en las 36 salas de este nivel del servicio sanitario. Respecto de los espacios educativos que gestiona el gobierno local, de los 14.620 participantes de los distintos cursos dictados en los Centros de Formación Municipal, 1.148 son de origen migrante (8%) (Municipio de Pilar 2022). En materia de asistencia social, el trabajo también es permanente y sobresale en la etapa estudiada la labor de asistencia alimentaria desplegada en los barrios durante la pandemia, en articulación con la propia población migrante, de ollas populares y acciones afines.

Ahora bien, dentro de las acciones desplegadas en el campo de los derechos sociales, hay una de ellas que reviste interés particular por la originalidad de la propuesta: el programa de terminalidad educativa de nivel primario y secundario para adultos extranjeros, denominado “Fines Migrante”. Esta iniciativa toma forma en función del interés detectado por las autoridades locales en las distintas acciones de intercambio y acercamiento a la población migrante y la constatación de su deseo de continuar sus estudios (en muchos casos, interrumpidos por razones económicas, familiares o por la condición migrante). La iniciativa fue presentada por la DM a las autoridades educativas de la Provincia de Buenos Aires que procedió a enmarcarla normativamente dentro del Programa Fines (de terminalidad educativa). Se habilitó así la posibilidad de generar módulos cuatrimestrales para completar el nivel educativo primario y secundario, atendiendo a las particularidades de la población migrante e involucrando en su gestión a referentes pilarenses de este colectivo:

Hicimos campañas digitales, presenciales, usamos los nodos de migrantes, llegamos a 900 y pico de pre-inscriptos y desde ahí empezamos a trabajar la parte burocrática y administrativa. ¿Quién podía traer los certificados de estudio de su país? Hablamos con el

consulado, nos ayudaron. Hicimos la terminalidad para los que no tenían la primaria y para la secundaria fuimos consiguiendo los papeles. Y a partir de ahí tuvimos entre 500 y 600 personas que hoy están en distintas sedes. En distintos barrios, donde además pudimos poner por esta particularidad de los proyectos especiales a compañeros y compañeras migrantes a que den clases (Entrevista a Director de Migrantes y Pluralismo Cultural de Pilar, 28/10/2022).

En diciembre de 2022, se entregaron certificaciones a las personas que se acogieron a este programa: 450 alumnos en total, de los cuales 230 hubieron finalizado el nivel primario (RadioX, 3/12/2022). Actualmente, se han sumado nuevas sedes barriales en las que se ejecuta el Programa, ascendiendo a 25 en la actualidad (Entrevista a Director de Migrantes y Pluralismo Cultural de Pilar, 22/2/2023).

Este programa tiene la particularidad de constituir una política con perspectiva migrante. A diferencia de lo que habitualmente se observa en el desarrollo de otras políticas migratorias locales, donde los esfuerzos están más dirigidos a garantizar la inclusión de estos grupos, ya sea en políticas de pretensión universal o en aquellas cuyo público objetivo son segmentos poblacionales más amplios (jóvenes, mujeres, adultos mayores, etc.), esta política ha sido diseñada y enfocada considerando una demanda específica de este colectivo. Asimismo, ha sido implementada atendiendo a sus particularidades (culturales, lingüísticas, de presencia territorial, de dificultades de acreditación de estudios previos, etc.).

Finalmente, otro de los ámbitos de actuación destacados de la política migratoria local pilarense es, sin duda, la de los “derechos políticos” de la comunidad migrante. Como resultados tangibles de la promoción del derecho al sufragio a nivel local, los datos indican que Pilar pasó en dos años de un padrón de extranjeros de 15.573 personas (en 2019) a uno de 24.216 (en 2021) y de una participación efectiva en los comicios de 6.725 (en 2019) a 11.752 (en 2021) (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, 2022). Este crecimiento es el resultado de varias líneas de acción confluyentes: por un lado, las políticas de facilitación de la regularización y documentación que implementa la Dirección de Migrantes y derrama “automáticamente” en el ingreso de estas personas al padrón electoral; por otro lado, las acciones de difusión de derechos, las campañas, los talleres y todas aquellas instancias en las cuales el gobierno local trabaja específicamente

en la provisión de información y promoción de derechos (algunas de ellas canalizadas en idiomas originarios). El ámbito del Fines Migrante también ha resultado un marco propicio para la formación ciudadana y participación electoral, teórica y práctica, entre la población migrante.

Ahora bien, el marco transversal, y la base explicativa de los resultados descriptos, es la “territorialización descentralizada” de las acciones del gobierno local hacia la comunidad migrante, y la inclusión efectiva de estos grupos en el grueso de las políticas públicas municipales, proceso que ha ido contribuyendo a fortalecer el interés de su participación e involucramiento en el ámbito público. Como lo define el titular de la Dirección de Migrantes: “...la participación tiene que ver con la interpelación, uno participa donde lo convocan y donde se siente interpelado. En este caso veníamos de años difícilísimos para la población migrante, de una historia de no interpelación a los sectores migrantes y el nuestro es un proyecto político que les da un lugar, los interpela” (Entrevista a Director de Migrantes y Pluralismo Cultural de Pilar, 28/10/2022). Desde esta óptica, según las autoridades locales, el incremento de la participación electoral del colectivo migrante de Pilar, debe interpretarse como un correlato de la inclusión de esta comunidad en distintos órdenes sociales de la vida en comunidad local.

d. Capacidades estatales: la territorialidad de la acción municipal

El municipio de Pilar, al igual que el de Quilmes, supera la media nacional y provincial en cuanto al porcentaje de migración que acoge sobre el total de habitantes (7%), pero esta realidad es una tendencia de larga data, y no un proceso migratorio que haya irrumpido en el período bajo estudio, como para justificar per se su ingreso a la agenda pública local. Sin embargo, sí es un dato objetivo el carácter ascendente de la movilidad internacional de personas hacia este distrito y a la región en su conjunto, lo cual explica que desde 2016 funcione en Pilar una Oficina de la DNM (rango inferior a la delegación, pero con competencias similares en lo relativo a los servicios que presta). Su representación se extiende sobre doce municipios del área geográfica de pertenencia²⁰, los cuales, en conjunto, acogían 107.762 personas

²⁰ Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz, José C. Paz, Luján, Malvinas Argentinas, Pergamino, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Fernando, Tigre y Zárate.

nacidas en el exterior según el Censo de 2010 (INDEC 2010). También se emplaza en territorio pilarense el viceconsulado del Estado Plurinacional de Bolivia, con la cual se alcanza una articulación sinérgica para el desarrollo de las políticas de regularización del gobierno local.

En lo concerniente a las capacidades estatales involucradas en la gestión migratoria, si bien este propicio contexto local de acción es un punto de partida fundamental para la intervención municipal en el tema, se revela insuficiente para explicar los alcances y dimensiones de la misma en el período bajo estudio. Efectivamente, a nivel de las capacidades técnico-administrativas se observan algunas dimensiones que tienen un peso específico importante en la interpretación de la orientación asumida por la gestión migratoria local. El liderazgo político del intendente Achával y la decisión del proyecto político que encabeza de trabajar en la inclusión social de la población migrante en todos los órdenes sociales, cristalizó en la creación en diciembre de 2019 de la Dirección de Migrantes y Pluralismo Cultural en la órbita de la Secretaría de Gobierno de la comuna, considerada una ubicación estratégica en el organigrama municipal —y poco habitual para el abordaje de la cuestión migratoria en los municipios— que le imprime una capacidad de acción clave para atender las necesidades de la población migrante, y transversalizar las acciones con el resto de los departamentos.

La Dirección se encuentra a cargo de una persona con un extenso recorrido en el activismo y la gestión pública en el campo de los derechos de las personas migrantes. Se desempeñó, en rigor, en la Dirección Nacional de Migraciones durante veinte años (1999-2019), razón por la cual cuenta con un profundo conocimiento sobre las dificultades históricas que ha tenido que atravesar la población migrante en su acceso a la documentación, y por añadidura, en su inserción social en el país:

trabajé en la parte de toma de trámites, en radicaciones, hice un poco de gremiales, y después terminé en la privada con el Director Nacional de Migraciones cuando inicia el mandato de Néstor Kirchner en 2003 (...) Adopté el Programa Patria Grande, iba por las provincias firmando convenios, pero me ocupé específicamente también de divulgar esa herramienta y generar condiciones para que en el territorio se desarrolle el programa (...) Y estuve muy cerca de los problemas de las delegaciones, en esta lógica y necesi-

dad de federalizar, incluso iba un tiempo a una provincia, formaba a algunas personas que estaban a cargo del programa, hasta que la cosa funcionara... (Entrevista al Director de Migrantes y Pluralismo Cultural de Pilar, 22/2/2023).

Esta condición de experiencia y liderazgo en el campo específico explica también la dinámica organizativa que se ha dado la Dirección, que incluye entre sus filas a personas migrantes y a un recurso humano cuantitativamente importante, en tanto se organiza en una red de nodos de actuación territorialmente descentralizada. En rigor, el gobierno local revela un notable activo en el despliegue de esta red, cuyo diseño fue facilitado por la implementación del Programa Fines Migrante: los nodos son estructuras organizativas que ascienden a una veintena en todo el territorio pilarense, apelan a la participación migrante, adoptando como sede de actividad distintas dependencias públicas (polideportivos, bibliotecas, centros de desarrollo humano, escuelas) en las que se efectiviza el citado programa educativo, pero cuyas actividades lo trascienden. Estos nodos cuentan con coordinadores (que se desempeñan en la estructura del Estado municipal) y desde esta plataforma salen al territorio a realizar promoción de derechos en sentido amplio: "...No sólo van a buscar migrantes para el Fines (...). Nosotros nos enteramos, por ejemplo, que una persona está en un lugar, que nunca tuvo documento o que lo tiene vencido, o que no tiene vida social, y nosotros por esta red podemos caer desde el municipio y trabajar en la solución" (Entrevista a Director de Migrantes y Pluralismo Cultural de Pilar, 28/10/2022).

El proceso de constitución y fortalecimiento del área, que da soporte al grueso de las líneas de acción antes descriptas, es explicado por su director en los siguientes términos:

en principio [el desafío fue] trabajar en la propia estructura municipal para poner al migrante como un sujeto central, portador de derechos, poner un área, formar a las personas que van a trabajar ahí y, a partir de ahí, empezar a caminar el territorio, empezar a ir a los bordes, conocer la población migrante, sus dinámicas, dónde se asientan, cómo y por qué se asientan ahí, y empezar a llevar Estado a esos lugares; y empezar a construir ahí una red que permita ir contagiando y armando nodos donde llegas a todos lados (Entrevis-

ta a Director de Migrantes y Pluralismo Cultural de Pilar, 28/10/2022).

También resulta clave el rol que desempeña la Secretaría de Atención al Ciudadano en la retroalimentación de la energía política invertida por la DM y los ajustes emergentes de su performance. Este departamento se ocupa de generar la estadística que da seguimiento a la implementación de las distintas políticas públicas del municipio, y particularmente de los distintos servicios y prestaciones que se brindan a la ciudadanía (en el ámbito sanitario, deportivo, social, recreativo, etc.) identificando la nacionalidad de la persona, dentro de un amplio conjunto de variables. Eso revela el interés puntual por asegurar la inclusión efectiva de estos grupos.

Finalmente, dentro de las capacidades relacionales del municipio, se reconoce una menor articulación relativa que en el caso quilmeño con agencias nacionales y provinciales, e incluso resulta prácticamente nula la vinculación con organismos internacionales para generar política pública en el campo específico. Según los testimonios obtenidos, la política de regularización y documentación local, prescinde en gran medida de un diálogo constante con la Oficina de la DNM local, ya que la Dirección municipal absorbe la orientación y asesoramiento integral en la gestión de estos trámites.

En cambio, en relación a la vinculación gobierno local-sociedad civil, la vinculación es permanente, la proliferación de organizaciones ha ido a la par del desarrollo de la política migratoria local alrededor de los “nodos” anteriormente descritos que, en rigor, han contribuido a promover su organización y formalización.

Conclusiones

El presente trabajo abordó analíticamente dos experiencias de política migratoria local en la PBA, durante el período 2019-2023, con el propósito de identificar las áreas de actuación y las capacidades estatales desplegadas para facilitar el acceso integral a derechos por parte de la población migrante en estos distritos. A estos efectos, una buena parte del artículo se orientó a despejar y visibilizar las principales variables que intervienen y definen las capacidades estatales en materia de políticas migratorias muni-

cipales, con la idea de contribuir a la consolidación de una incipiente línea de estudios migratorios en el plano subnacional. Asimismo, se avanzó en la sistematización de las experiencias de Quilmes y Pilar sobre la base de este esquema preestablecido de variables que, en el proceso, demostró ser productivo y eficiente no sólo a la hora de organizar los principales elementos de estas políticas migratorias, sino también de permitir su comparabilidad, aspecto clave para dar continuidad a estos estudios sumando nuevos casos y/o profundizando el análisis de los ya estudiados.

Del análisis realizado de las experiencias de Quilmes y Pilar se desprende, en primer lugar, la centralidad que detentan las políticas municipales de asesoramiento y orientación en materia de regularización y documentación, más allá de que éstas constituyan una prerrogativa excluyente del Estado nacional. Esto se relaciona con la relevancia estratégica del registro y documentación como puerta de entrada al goce efectivo de derechos sociales y políticos de la población migrante (en este segundo caso, existiendo un incentivo directo para su registro y visibilización). Se observó también la exigencia de descentralización práctica que impuso la política migratoria argentina desde la implementación del Programa Patria Grande (2006), al evidenciar que sólo a través de articulaciones multinivel al interior del aparato del Estado se alcanzan estándares de eficacia en las políticas de regularización, revelándose actualmente el carácter de eslabones fundamentales que representan determinados municipios (como los aquí estudiados), en dicha dinámica estatal. Las estrategias de intervención municipal en este terreno incluyen operativos de documentación territoriales (con desembarcos de la DNM), presencia barrial permanente en atención y servicios de información, y una política de cercanía y acompañamiento directo, tanto en el inicio como en el seguimiento de trámites y gestión de certificaciones pertinentes. Todo esto, en un marco de procedimientos burocráticos complejos y completamente digitalizados que impone el Estado central y que desafían la gestión autónoma de amplios segmentos de la población migrante.

También se ha podido confirmar que, en la medida en que estas líneas de acción municipales alcanzan un nivel de consolidación institucional y circuitos virtuosos (con suficiencia de recursos humanos, logísticos y de infraestructura, etc.), se puede destinar mayor energía política al trabajo sobre el campo de los derechos sociales y políticos de la población migrante, terreno donde se juega su inclusión efectiva en los distintos órdenes loca-

les, pero que queda en gran medida supeditada a los márgenes de actuación que define la agenda prioritaria antes descripta. En este plano, no sólo se aprecian acciones que procuran el acceso efectivo de estos grupos en políticas de pretensión universal (Quilmes y Pilar), sino que también se desarrollan políticas públicas con especificidad migrante (como el Programa pilarense de terminalidad educativa Fines Migrante). Su diseño augura escenarios promisorios para el desarrollo futuro de políticas que tomen en cuenta las demandas específicas y características particulares de la población migrante en cada comunidad local. No obstante, también es cierto que el carácter excepcional del período estudiado signado por la emergencia sanitaria por Covid 19, exigió a los gobiernos municipales la reconversión de sus espacios de atención hacia la población migrante, dando prioridad a la asistencia social directa y sanitaria.

En lo que concierne a las capacidades estatales involucradas en la gestión migratoria municipal, su evaluación arroja valores diferenciados, que informan también sobre las estrategias *sui generis* que se dan los municipios para abordar este campo de actuación y las posibilidades de potenciarlas.

Ambos distritos parten de un contexto local de acción similar en cuanto al peso relativo local de la población migrante sobre el total de habitantes, aunque difieren en los principales retos del ambiente socioterritorial en el que intervienen que tienen que ver con las dimensiones demográficas (Quilmes) y territoriales (Pilar) de sus jurisdicciones. Por su parte, mientras en Quilmes se observa un desarrollo —y dependencia— mayor de capacidades relacionales con agencias públicas nacionales y organismos internacionales (DNM, OIM, ACNUR) para fortalecer sus capacidades técnico-administrativas (capacitación de RRHH, infraestructura y equipamiento); en Pilar se observa una tendencia inversa, en la cual la gestión migratoria local, se ve más recostada en algunas dimensiones específicas de sus capacidades técnico-administrativas (recursos de liderazgo político, gestión descentralizada, y cantidad de recurso humano implicado) para retroalimentar su capacidad relacional en su dimensión Estado local-sociedad civil, a través de la promoción de la organización de la población extranjera y su interpelación permanente, involucrándolos en la generación de políticas públicas.

TABLA I
Capacidades estatales para el desarrollo de políticas migratorias locales: dimensiones e indicadores de interés

POLÍTICAS MIGRATORIAS LOCALES: CAPACIDADES ESTATALES INVOLUCRADAS		
DIMENSIONES	SUB-DIMENSIONES	INDICADORES
CONTEXTO LOCAL DE ACCIÓN	Contexto migratorio y socio-político	Tradición receptora de la ciudad –municipio
		Peso absoluto y relativo de la migración internacional en el distrito
		Densidad del entramado organizativo migrante
	Contexto político–normativo	Presencia de organizaciones sociales de promoción y protección de derechos
		Competencias y atribuciones de los gobiernos locales en el ámbito migratorio.
		Regulación de la coordinación intra–estatal
CAPACIDAD TÉCNICO–ADMINISTRATIVA	Organizacional	Existencia de área municipal destinada al campo específico, funciones y jerarquía
		Infraestructura y presupuesto
		Política basada en datos
		Generación de normativa local específica (ordenanzas)
		Liderazgo político
	Recursos Humanos	Gestión pro–activa / reactiva
		Número de personal afectado al área
		Perfil profesional y modalidad de reclutamiento
		Conocimientos y capacitación en la materia
CAPACIDAD RELACIONAL	Mapeo de actores y red de tareas (cooperación /conflicto)	Nivel intra–estatal: organismos nacionales y provinciales pertinentes
		Nivel Estado local–sociedad civil
		Nivel internacional: consulados/embajadas; organismos internacionales (OIM, ACNUR); redes de ciudades

Fuente: elaboración propia en base a Smith (1993); Hilderbrand y Grindle (1994), Rodríguez Gustá (2004), Bertranou (2013), Alonso (2007), Repetto (2007), Calvento (2012), Álvarez (2013), Nicolao (2020, 2023), Nicolao y Carcedo (2020a y 2020b).

TABLA 2
Atención de personas migrantes en dependencias de la Dirección de Migrantes 2020-2022

Año	N° de personas atendidas
2020	3842
2021	6360
2022	3113

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por el Municipio de Pilar.

TABLA 3
Operativos descentralizados de atención ciudadana a las comunidades

Año	N° de operativos	N° de personas asesoradas
2020	27	3174
2021	33	3529
2022	19	1232

Fuente: elaboración propia en base datos provistos por el Municipio de Pilar.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013)** “Cómo entender las instituciones y su relación con la política”, en Acuña Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Alonso, Guillermo (2007)** “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2013)** “Interculturalidad: inclusión y exclusión en la política de gestión de la diversidad en Barcelona”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 57.
- Amelina, Anna, Devrimsel Nergiz, Thomas Faist y Nina G. Schiller (2012)** *Beyond Methodological Nationalism: Research Methodologies for Cross-Border Studies*, Nueva York, Routledge.
- Bertranou, Julián (2013)** “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 2, Nº 4.
- Caggiano, Sergio y Federico Rodrigo (2022)** “La política migrante en la política local. Asociaciones y partidos durante la pandemia covid-19 en La Plata, Argentina”, en *Carta Económica Regional*, Año 35, Nº 131.
- Caggiano, Sergio (2011a)** “Migrantes y lucha por los derechos: posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones”, trabajo presentado en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Quito, 18-20 de mayo del 2011, Flacso.
- Caggiano, Sergio (2011b)** “La cuestión migratoria: reconocimiento de derechos, identidades nacionales y (ausencias de) género”, en Jelin, Elizabeth, Sergio Caggiano y Laura Mombello (eds.) *Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva*, Buenos Aires, Nueva Trilce.

- Calvento, Mariana (2012)** “La participación internacional de los estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires”, Tesis Doctoral en Ciencia Política, Universidad Nacional de General San Martín, Argentina.
- Cappellini, Natalí, Cesia Carballo, Milton Escobar, Alejandra Ruiz y Gisella Viale (2011)** “Conformación de la agenda gubernamental y alcance de las prácticas políticas: el caso de los migrantes bolivianos en Córdoba”, en Pizarro Cinthya (ed.) *Ser boliviano en la región metropolitana de la ciudad de Córdoba. Localización socioespacial, mercado de trabajo y relaciones interculturales*, Córdoba, EDDUC.
- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] y Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes [CAREF] (2020)** Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS_Migrantes_digital_Final-1.pdf (19 de mayo de 2022).
- Chudnovsky, Mariana (2015)** *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, Buenos Aires, CAF.
- Dirección Nacional de Población (2022)** Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp_con_autoridades_v2.pdf (15 de febrero de 2023).
- Evans, Peter (1995)** *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Filomeno, Felipe (2017)** *Theories of Local Immigration Policy*, Suiza, Springer.
- Goodrick, Delwyn (2014)** “Estudios de caso comparativos. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto N°9”, Florencia, Centro de Investigaciones de UNICEF.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista (2006)** *Metodología de la investigación*, cuarta edición, México D. F., McGraw-Hill Interamericana.
- Hilderbrand Mary y Merilee Grindle (1994)** *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*, Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2023)**, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, Resultados provisionales, Buenos Aires, INDEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2010)** Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, Buenos Aires, INDEC.

- López Sala, Ana María (2005)** Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria, Barcelona, Anthropos.
- Nicolao, Julieta (2023)** “Políticas migratorias locales”, en Trpin, Verónica y Cecilia Zunino (comps.) *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje*, Córdoba, Teseo.
- Nicolao, Julieta (2020)** “El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina”, en *Sí Somos Americanos*, Vol. 20, N° 1.
- Nicolao, Julieta y Facundo Carcedo (2020a)** “Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina”, en *Odisea*, N° 7.
- Nicolao, Julieta y Facundo Carcedo (2020b)** “Los problemas de integración no los solucionamos con fiestas, música y bailes. La cuestión migratoria en las agendas de los gobiernos locales”, en Nicolao, Julieta (comp.) *Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el Interior de la Provincia de Buenos Aires*, Tandil, CEIPIL-UNICEN.
- Nicolao, Julieta (2017)** “Migraciones regionales y derechos a escala local. Reflexiones en torno al Municipio de General Pueyrredón”, en *Revista de Integración Regional Densidades*, N° 22.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2022)** Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local Perfil 2022, Municipio de Quilmes, Ginebra, OIM.
- Ortega, Adriana (2013a)** *Políticas migratorias sub-nacionales en México. Evaluación de las oficinas estatales de atención a migrantes*, México DF, Plaza y Valdés.
- Ortega, Adriana (2013b)** “Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional”, en *Migraciones Internacionales*, Vol. 7, N° 1.
- Ortega, Adriana (2021)** “Ciudades y migrantes, tensiones entre gobernanza, derecho internacional y gestión”, en *Odisea*, N° 8.
- Ortiz, Claudia (2009)** “Agendas institucionales locales en torno a la nueva Ley de Migraciones: aspectos preliminares de su constitución. El caso de Córdoba”, en Domenech, Eduardo (comp.) *Migración y política: el Estado interrogado*, Córdoba, UNC.
- Penchaszadeh, Ana Paula (2021)** “De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual”, en *Colombia Internacional*, N° 106.
- Penchaszadeh, Ana Paul, Julieta Nicolao y Natalia Debandi (2022)** “Impacto de la covid-19 sobre la población migrante residente en Argentina a la luz de las dificultades que obstaculizan su acceso a la salud”, en *REMHU*, Vol. 30, N° 64.

- Penchaszadeh, Ana Paula y Joanna Sander (2021)** “Ciudadanías migrantes en Argentina: ejercicios democráticos (pos)nacionales”, en Lugo, Ariel y Mercedes Oraisón (comps.) *Ciudadanías alternativas. Hacia otro rol ciudadano*, Paraná, La Hendija.
- Ramírez Gallegos, Jacques (2022)** *Políticas, burócratas y migrantes. Análisis desde la Antropología del Estado*, Buenos Aires, Teseo.
- Repetto, Fabián (2007)** “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas”, en Alonso, Guillermo (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Reyes, Pedro y Aymara Hernández (2008)** “El estudio de caso en el contexto de la crisis de la modernidad”, en *Cinta de Moebio*, N° 32.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007)** “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”, en Alonso, Guillermo (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Rodrigo, Federico (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”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 84.
- Rodrigo, Federico (2019a)** “La territorialización de la política migratoria. Transformaciones en las vinculaciones entre agencias estatales y organizaciones de migrantes bolivianos”, en *(En)clave Comahue*, N° 25.
- Rodrigo, Federico (2019b)** “Más allá de la vigilancia y el control. Políticas de regularización y migración boliviana en la ciudad de La Plata, Argentina”, en *REMHU*, Vol. 27, N° 56.
- Sassone, Susana y Brenda Matossian (2014)** “Metropolización, migración y desigualdades sociales. Evidencias geográficas sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Di Virgilio, Mercedes y Mariano Perelman (coords.) *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*, Buenos Aires, CLACSO.
- Schiller, Nina (2008)** *Beyond Methodological Ethnicity: Local and Transnational Pathways of Immigrant Incorporation*, Malmö, Malmö University.
- Skocpol, Theda (1985)** “Bringing the State Back in. Strategies of Analysis in Current Research”, en Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (comps.) *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press.
- Smith, Martin J. (1993)** *Pressure, Power and Policy*, Nueva York, University of Pittsburgh Press.
- Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2022a)** Diagnóstico del abordaje en temas migratorios en los distritos de la primera sección electoral. Disponible en: <https://>

observatoriomigobierno.mgob.gba.gob.ar/adjuntos/contenido/19-12-2212Informe%20Primera.pdf (26 de marzo de 2023).

Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2022b) Diagnóstico del abordaje en temas migratorios en los distritos de la tercera sección electoral. Disponible en: [https://observatoriomigobierno.mgob.gba.gob.ar/adjuntos/contenido/22-11-2295informe%20tercera%20%20\(1\).pdf](https://observatoriomigobierno.mgob.gba.gob.ar/adjuntos/contenido/22-11-2295informe%20tercera%20%20(1).pdf) (26 de marzo de 2023).

Thayer, Eduardo y Carlos Durán (2015) “Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 63.

Thayer, Eduardo (2013) “Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago”, en *Polis*, Vol. 12, Nº 35.

Thayer, Eduardo, Fernanda Stang y Charlene Rodríguez (2019) “La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 28, Nº 55.

Thayer, Eduardo y Fernanda Stang (2017) “Entre la debilidad institucional y el voluntarismo individual: reconocimiento parcial y derechos limitados en las políticas migratorias locales en Santiago”, en Vial, Camilo y José Hernández (eds.) *¿Para qué descentralizar? Centralismo y políticas públicas en Chile: análisis y evaluación por sectores*, Santiago de Chile, Instituto Chileno de Estudios Municipales.

Thelen, Tatjana, Vettters, Larissa y Von Benda-Beckmann, Keebet (2014) “Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State”, en *Social Analysis*, Vol. 58, Nº 3. <https://doi.org/10.3167/sa.2014.580302> (2 de septiembre de 2020).

Tshitshi Ndouba, Kayamba (2020) “Pensando la inmigración desde las instituciones de la ciudad”, en *Migraciones Internacionales*, Vol. 11.

Otras fuentes

Agencia El Vigía 3/9/2021. Mayra Mendoza firmó un convenio con Migraciones.

Entrevista al Director de Relaciones Internacionales del Municipio de Quilmes, 23 de marzo de 2022.

Entrevista a la Directora de Migrantes del Municipio de Quilmes, 30 de marzo de 2023.

Entrevista al Director de Migrantes y Pluralismo Cultural del Municipio de Pilar, 28 de octubre de 2022

Entrevista al Director de Migrantes y Pluralismo Cultural del Municipio de Pilar, 22 de febrero de 2023.

- Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2022) Respuesta al pedido de acceso a la información pública, 23 de febrero de 2023.
- RadioX Pilar 3/12/2022. Egresados del FinEs Migrantes.
- República Argentina. Ley Nacional de Migraciones 25871/2004
- Organización Internacional para las Migraciones Argentina (2022/9/6). Presentación de la evaluación de los Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local y firma de convenio en el Municipio de Quilmes. Disponible en: <https://argentina.iom.int/es/news/presentacion-de-la-evaluacion-de-los-indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-nivel-local-y-firma-de-convenio-en-el-municipio-de-quilmes> (26 de marzo de 2023).
- Municipio de Pilar (2022). *Migrantes Pilar*. Documento de gestión interna (no publicado).
- Municipio de Quilmes. Ordenanza N°13466/2021
- Municipio de Quilmes (2021). Boletín Oficial Edición N°397 24/08/2021. Disponible en: <http://datos.quilmes.gov.ar/dataset/0257a32d-65f1-48fa-8d3c-80cb0d36f722/resource/987b5b88-fb95-4686-abd4-15d0ebdf8101/download/boletin-397.pdf> (26 de junio de 2022).
- Quilmes Municipio. 23/8/21. Jornadas de abordaje integral de la comunidad senegalesa de Quilmes. Disponible en: https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3361 (7 de octubre de 2022).

Resumen

Este artículo analiza las políticas migratorias locales desarrolladas recientemente (2019-2023) por dos gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires (Quilmes y Pilar) con foco en las dimensiones de actuación que abarcan, así como en las capacidades estatales, estrategias, recursos y actores involucrados en su diseño e implementación. A través de un estudio cualitativo exploratorio, y bajo el método comparativo del estudio de casos, se abordan analíticamente estas dos experiencias con base en las particularidades del con-

texto local de acción, las capacidades técnico-administrativas de estos gobiernos, el grado de sinergia con otros actores no estatales y el alcance de su agencia. El texto busca atender un área de vacancia en el campo de los estudios migratorios y politológicos, generalmente centrados en el plano nacional (y, por lo tanto, enfocados en el ámbito del control migratorio), al indagar el desarrollo específico de algunas políticas migratorias subnacionales orientadas a garantizar el acceso integral a derechos de la población extranjera.

Palabras clave

Políticas migratorias — Provincia de Buenos Aires — Municipios — Capacidades estatales — derechos

Abstract

This article analyzes the local migration policies recently developed (2019-2023) by two municipal governments of the Province of Buenos Aires (Quilmes and Pilar) focusing on the dimensions of action they encompass, as well as the state capacities, strategies, resources and actors involved in their design and implementation. Through an exploratory qualitative study, and under the comparative method of the case study, these two experiences are analytically approached based on the particularities of the local context of action,

the technical-administrative capacities of these governments, the degree of synergy with other non-state actors and the scope of their agency. The text seeks to address an area of vacancy in the field of migration and political science studies, generally centered on the national level (and, therefore, focused on the field of migration control), by investigating the specific development of some subnational migration policies aimed at guaranteeing comprehensive access to rights for the foreign population.

Key words

Migration policies — Province of Buenos Aires — Municipalities — State Capacities — Rights