

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 15/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr152025>

ARTICLES / ARTÍCULOS

Derechos humanos de migrantes en gestiones locales: un análisis articulado por el concepto de 'justicia anormal' y la planificación estratégica situacional

Migrants' human rights in local administrations: an analysis based on the concept of 'abnormal justice' and situational strategic planning

Laura Gottero

<https://doi.org/10.18543/djhr.3164>

Fecha de publicación en línea: junio de 2025

Copyright (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Derechos de autoría (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.

Deusto Journal of Human Rights

ISSN: 2530-4275 • ISSN-e: 2603-6002, No. 15/2025, Bilbao

© Universidad de Deusto • <http://djhr.revistas.deusto.es/>

Derechos humanos de migrantes en gestiones locales: un análisis articulado por el concepto de ‘justicia anormal’ y la planificación estratégica situacional

Migrants’ human rights in local administrations: an analysis based on the concept of ‘abnormal justice’ and situational strategic planning

Laura Gottero 

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) –
Universidad Nacional de Lanús, Argentina

lauritagottero@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3912-644X>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3164>

Fecha de recepción: 23.09.2024

Fecha de aceptación: 06.02.2025

Fecha de publicación en línea: junio de 2025

Cómo citar / Citation: Gottero, Laura. 2025. «Derechos humanos de migrantes en gestiones locales: un análisis articulado por el concepto de ‘justicia anormal’ y la planificación estratégica situacional». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 15: 99-127. <https://doi.org/10.18543/djhr.3164>

Sumario: Introducción. 1. Metodología. 2. Estado del arte: gobiernos locales, derechos humanos y migración. 3. Planificación estratégica situacional: elementos centrales para esta propuesta. 3.1. La categoría de “justicia anormal” para analizar gestiones locales. 4. Desarrollo de la investigación, resultados y discusión. 4.1. Aspectos centrales de la gestión migratoria local en relación con el PMM. 4.2. Experiencias de gestión local: un análisis que articula justicia y política. 4.2.1. VDP + triada redistribución, reconocimiento y representación. 4.2.2. Juego social de los actores + dinámica de re-enmarque. 4.2.3. Flujograma situacional y modificación del VDP + gramática dialógica institucional. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: Este trabajo ensambla dos propuestas teórico-metodológicas para analizar iniciativas de gobiernos locales sobre cuestiones migratorias: la planificación estratégica situacional y el modelo de análisis de la justicia con la categoría de justicia anormal. La puesta en práctica de este análisis se realiza a partir de la exposición de hallazgos de una investigación desarrollada en 2023 sobre gobiernos locales de Sudamérica que implementaron iniciativas de protección de derechos de migrantes, en relación con el Pacto Mundial para la

Migración. Pese a que la política migratoria se establece en el nivel nacional, las gestiones subnacionales tienen espacio para accionar de manera innovadora en materia de migración y derechos humanos, haciendo uso de políticas sociales, dispositivos territoriales y la voluntad política expresada en prácticas institucionales. Así, también logran mitigar o contrarrestar requisitos excluyentes o criterios restrictivos de los gobiernos nacionales.

Palabras clave: gobiernos locales, migración, derechos humanos, políticas públicas, justicia, metodología, Pacto Mundial para la Migración.

Abstract: This paper assembles two theoretical-methodological proposals to analyze local government initiatives on immigration issues: situational strategic planning and the justice analysis model with the category of abnormal justice. The implementation of this analysis is carried out from the systematization and presentation of findings from an investigation carried out in 2023 on local governments in South America that carried out initiatives to protect the rights of migrants, in relation to the implementation of the Global Compact for Migration. Although migration policy is established at the national level, subnational administrations have room to act in an innovative way in matters of migration and human rights, making use of social policies, territorial devices and the political will expressed in institutional practices. Thus, they also manage to mitigate or counteract exclusive requirements or restrictive criteria of national governments.

Keywords: Local governments, migration, human rights, public policies, justice, methodology, Global Compact for Migration.

Introducción

En lo que se refiere a políticas migratorias de regularización y acceso a derechos, el panorama de América Latina es heterogéneo, pero presenta persistencias regresivas en relación con el reconocimiento de la igualdad y la garantía de derechos para personas en situación de movilidad. Contextos nacionales con normativa y medidas más restrictivas (República Dominicana, Chile, Perú, entre otros) coexisten con otros escenarios en los que la normativa aún tiene una perspectiva de derechos, pero las políticas y los discursos institucionales, sociales y mediáticos presionan por obstaculizar, negar o debilitar los reconocimientos garantizados por la ley y lineamientos de Estado precedentes (Argentina, por ejemplo). En ese contexto de tensiones, desde el ámbito supranacional como desde el subnacional emergen dinámicas divergentes. Por un lado, en el nivel internacional, la existencia de acuerdos globales como el Pacto Mundial para la Migración (Naciones Unidas 2018; de ahora en más, PMM), de manera plena, y algunas metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas 2015) hacen foco en la necesidad estratégica de fortalecer y mejorar las condiciones de vida de migrantes en todo el mundo. En el plano subnacional o local, la vida cotidiana de las personas en situación de movilidad confronta lo establecido formalmente en normas y políticas de orden nacional con la gestión pública concreta, que debe dar respuesta a necesidades, vulneraciones o urgencias de la población extranjera residente, a través de un acceso a servicios esenciales (salud, educación, seguridad social) e incluso mediante el acceso a la identidad jurídica y documentación cuando la regularización migratoria en el plano nacional resulta difícil o inaccesible.

En este artículo, se trabaja con el modelo de análisis de justicia y el concepto de *justicia anormal* de Nancy Fraser (2015, 2008, 1997) en relación con el procesamiento de problemas previsto por la planificación estratégica situacional (PES) (Matus 2014, 2007a, 2007b) para analizar metodológicamente el rol de los gobiernos locales cuando toman a su cargo la garantía o cobertura de derechos para personas migrantes mediante políticas públicas de corte social, más allá de lo que establezca la legislación o la política migratoria nacional—sobre todo si éstas son restrictivas.

Este análisis, si bien se asienta en la discusión conceptual y metodológica surgida del ensamble de los encuadres citados, toma como fuente primaria un relevamiento regional realizado en el año 2023 sobre gobiernos locales de América del Sur. En este proyecto, se identificaron y caracterizaron estrategias de acceso a derechos de

personas migrantes cuyas necesidades de protección no necesariamente eran reconocidas por el nivel nacional de gobierno; sin embargo, en las comunidades donde vivían, accedían al sistema de servicios y se les reconocía como sujetos de derechos con necesidades específicas, en una práctica de gobierno posiblemente divergente respecto de lo que sucedía en la administración nacional del país.

El trabajo se desarrolla a través de las siguientes secciones:

En el apartado de metodología, se presentan características generales del relevamiento realizado, el que permitió el esbozo de la discusión desplegada en este artículo. Para apoyar la indagación, se presenta una caja de herramientas conceptual y metodológica que permitió el abordaje transdisciplinar del objeto de estudio, compuesta por un breve estado del arte sobre gobiernos locales, migración y derechos humanos y, luego, la presentación por separado de los enfoques metodológicos de Matus y de Fraser.

En la sección de desarrollo de la investigación, resultados y discusión, se expone en primer lugar una serie de respuestas brindadas por los gobiernos locales a las consultas sobre su situación actual para formular e implementar acciones relativas a la gestión migratoria; es decir, cuáles eran sus fortalezas, sus vacancias, los recursos disponibles y los faltantes. A partir de ese escenario resumido, en una segunda etapa de este apartado se presenta una propuesta de ensamble de los enfoques metodológicos de Matus y de Fraser, que se considera útil para analizar las prácticas gubernamentales y las políticas locales para atender desafíos de la agenda migratoria más allá de los lineamientos nacionales. Esa articulación de encuadres, clasificada en tres tipos de ensambles, puede ser observada en experiencias concretas de los gobiernos locales que participaron del trabajo de campo; por lo tanto, se comparten ejemplos de las políticas y medidas comentadas como una muestra de que los ensambles pueden servir para analizar desde la justicia y la política el quehacer institucional local y, además, para realizar estudios comparativos a partir de esos ejes de articulación teórico-metodológicos.

En las conclusiones, se hace un balance de las reflexiones y análisis realizados, tanto en lo relativo a los desafíos de gobiernos locales en relación con la protección de migrantes, como en lo concerniente al ejercicio metodológico que pretende ser el aporte de este artículo.

1. Metodología

La estrategia metodológica general del artículo parte de los estudios migratorios sobre gobiernos locales y derechos humanos,

para desarrollar la articulación entre el modelo de justicia y la categoría de justicia anormal en el marco de la teorización elaborada por Nancy Fraser (2008), y la secuencia de procesamiento de problemas según la planificación estratégica situacional (PES) y la teoría de la acción social (Matus 2014, 2007a, 2007b). Esta propuesta contempla, sin embargo, las especificidades del objeto de estudio, representado por las gestiones gubernamentales en el nivel local, en tanto su margen de acción se delimita por condicionamientos emanados del nivel nacional, pero, a la vez, la cercanía al territorio y la interacción cotidiana con la población residente permite la construcción de escenarios de situación más dinámicos y sensibles (Sánchez Gavi et al. 2017; Ortega 2013).

El diseño de investigación construido a partir de la heterogeneidad de enfoques metodológicos tuvo la intención de realizar un análisis transdisciplinario, empleando así herramientas y discusiones de perspectivas que no tienen un lugar central en los estudios migratorios, de tal manera que se pudieran observar las dinámicas subyacentes a las decisiones políticas de los gobiernos de la muestra, para inscribirlas en una reflexión crítica ampliada sobre la justicia y los derechos humanos en relación con la movilidad humana.

El punto de partida del trabajo realizado se sitúa en una serie de actividades con gobiernos locales de América del Sur que participaron en talleres de intercambio donde presentaron y reflexionaron sobre las acciones que estaban realizando para la protección de las personas migrantes, en relación específica con la implementación del PMM (Naciones Unidas 2018), que realiza repetidas referencias al rol y a la importancia del compromiso de las autoridades locales en todos los países.

El trabajo de campo fue realizado en el segundo semestre de 2023 y el muestreo de gobiernos locales fue no probabilístico, pues no pretendió exhibir representatividad, sino que se buscó identificar experiencias de gestión y aspectos problematizados por las gestiones que, además, tuvieran disponibilidad e interés en contar sobre sus prácticas institucionales. La modalidad del trabajo de campo (virtual, sincrónico y asincrónico) y la conformación de la muestra se fundamenta en la disponibilidad y sostenimiento de la interacción por parte de los gobiernos locales, así también en la imposibilidad de generar instancias presenciales de abordaje en función de la multiplicidad de gestiones indagadas, las distancias geográficas, los momentos particulares de cada agenda pública local, y los condicionamientos de recursos materiales para la investigación.

Tabla 1
Composición de la muestra de gobiernos locales

País de referencia	Cantidad de gobiernos locales
Argentina	6
Chile	3
Colombia	7
Ecuador	4
Uruguay	3
Venezuela	1

Fuente: elaboración propia.

Los 24 gobiernos locales que formaron parte del relevamiento participaron en un cuestionario asincrónico y en un taller sincrónico virtual de intercambio de experiencias de gestión. En el apartado de desarrollo de la investigación, resultados y discusión se describen los principales resultados del cuestionario asincrónico, como paso previo a la presentación de ejemplos —recabados en la instancia sincrónica— que apoyan los ensambles entre elementos de la planificación estratégica situacional y el modelo de análisis de la justicia.

Si bien no se cuenta con estadísticas migratorias por cada localidad indagada, es posible estimar que existe un escenario de movilidad muy dinámico, potenciado por la migración venezolana, pero con elementos históricos que la anteceden e incluyen a más poblaciones migrantes de otros países de la región. De acuerdo con un informe del Foro Especializado Migratorio del Mercosur (2023) que coincide con el año del relevamiento, y que retoma datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU para 2020, el 79% de la migración en América del Sur es intrarregional, pero, en algunos de los países donde se sitúan los gobiernos que forman parte de la muestra, este porcentaje es aún mayor: Colombia, 96%; Argentina, 83%, y Ecuador, el 80%. Incluso Uruguay, un país con saldo migratorio negativo histórico, presenta lo que se considera la menor cantidad de migrantes intrarregionales, pero que aún sigue siendo significativa: 40%. En tanto, otros gobiernos locales se sitúan en países con una marcada —y profundizada— tendencia emigratoria, tales como Venezuela (5,4 millones de personas) y también Colombia (3 millones). Chile y Argentina, en tanto, concentran la mayor cantidad de

población extranjera: 2,3 y 1,6 millones respectivamente (Foro Especializado Migratorio del Mercosur y países asociados 2023).

2. Estado del arte: gobiernos locales, derechos humanos y migración

De manera creciente, las ciudades como recorte geopolítico de gestión adoptan un rol estratégico e intenso en relación con la movilidad humana. Por su cercanía a la población y un aparato estatal inserto con mayor profundidad en el territorio, los gobiernos locales constituyen el primer nivel de atención, protección e interacción con las personas migrantes y, por lo tanto, conforman un espacio inmediato e imprescindible para garantizar los derechos humanos de las personas que atraviesan las fronteras internacionales, en el marco de estrategias de inclusión y derecho a la ciudad (UNESCO-COPRED 2021).

Señalan Vera y Adler (2020a) que, cada semana, 3 millones de personas se instalan en las ciudades más populosas del mundo, lo que implica que el 20% de la población migrante reside en las áreas metropolitanas globales. Las ciudades tienden a absorber con más dinamismo la afluencia de personas en condición de movilidad, pero los lapsos de mayor intensidad de la llegada, en poco tiempo, pueden generar tensiones en las comunidades de acogida. Es en estas coyunturas donde los gobiernos locales —a pesar de los ejemplos de restricción de la movilidad y exclusión que se observan en todo el mundo— han debido responder con la generación de iniciativas de inclusión y protección incluso con un mayor nivel de reacción respecto de las medidas nacionales (Vera y Adler 2020a, 2020b; Nicolao 2020).

En relación con la toma de decisiones de gestión en el plano local, y como un marco necesario para pensar las políticas públicas específicas de este nivel, es preciso tomar en cuenta que los gobiernos locales actúan en materia migratoria de un modo heterogéneo que puede observarse según la distinción de táctica y estrategia realizada por De Certeau (2000), en tanto esquemas de operaciones que se diferencian por la posesión de reglas y espacios propios (estrategia) o por el desarrollo de acciones que se generan como respuesta al espacio y las reglas ajenas (táctica). Las gestiones de las ciudades, pueblos, comunas, distritos, etc., en lo relativo al tratamiento de la migración, dependen y se enmarcan en la política y normativa migratoria que se formula en el plano nacional y constituyen la estrategia de abordaje general. Pero a la vez implementan líneas de acción y toman a su cargo funciones e iniciativas que, en el marco de la estrategia, pueden

generar cambios, desvíos o cursos particulares de gestión, lo que implica que ponen en marcha tácticas que dialogan, no sin tensiones, con las estrategias que se imponen. En esa configuración de tácticas, incorporan un marco normativo multinivel que no sólo incluye la normativa y la política migratoria del país en el que se encuentran, sino que también son interpeladas por otras herramientas supranacionales; de hecho, en la actualidad y de manera particular, los gobiernos locales son convocados a actuar para el cumplimiento de dos consensos globales: la Agenda 2030 (Naciones Unidas 2015) y el PMM (Naciones Unidas 2018), que los interpelan directamente y los involucran en el cumplimiento de sus propósitos (Gottero 2023a; 2023b).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue consensuada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su creación se plasmó en la Resolución 70/1 de 2015. Dicha herramienta presenta 15 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), entre los cuales se distribuyen 169 metas con sus respectivos indicadores de cumplimiento. Este marco integral de abordaje de urgencias globales hace un señalamiento claro al rol de los gobiernos subnacionales en la concreción de los propósitos, tanto por su acción eslabonada con la gestión nacional y el territorio local, como por la capacidad de hacer alianzas estratégicas intersectoriales y multinivel. En el ODS 10 sobre reducción de las desigualdades se hace referencia expresa a las migraciones, aunque su tematización se encuentra en otros Objetivos, tales como el de trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8). Pero en el ODS 10, y más específicamente en la Meta 10.7, se establece: "Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas" (Naciones Unidas 2015: Meta 10.7). Los indicadores de la Meta 10.7 son dos: uno referido a la equidad en las condiciones de contratación de personas migrantes, y otro vinculado con la gestión de gobierno en todo nivel puesto que promueve la identificación del número de países que apliquen "políticas migratorias bien gestionadas". De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (2018), éstas son líneas de acción que incorporan y gobiernan sobre la heterogeneidad del fenómeno migratorio y el carácter multidimensional de la garantía de derechos que se pone en juego en un proceso de movilidad humana. Respecto de la ruta migratoria, además, una política bien gestionada debería atender, prevenir y reducir las fuentes de vulneración que suceden en una ruta de migración. Como puede observarse, los gobiernos locales tienen un rol estratégico en el cumplimiento de este indicador aun cuando no constituyan el nivel de gobierno que diseña y aprueba política migratoria.

Por otra parte, en el 2018 se acordó el PMM en el marco de las Naciones Unidas, como primera expresión de un consenso global respecto de orientarse hacia la gestión de una migración segura, ordenada y regular. Dicha herramienta, si bien no constituye un instrumento de derechos humanos en tanto normativa, expresa un compromiso de los Estados miembros del Sistema Internacional de protección de los Derechos Humanos (SIDH) para implementar su contenido. Asimismo, tal como señala la OIM (2020), el PMM se vincula con la Meta 10.7 de la Agenda 2030. El PMM presenta un tratamiento multidimensional y multinivel de la migración, con un enfoque de interseccionalidad que transversaliza la perspectiva de género, las escalas de abordaje (global, nacional, local) y otras miradas analíticas a través de diez principios rectores que orientan la concreción de los objetivos del Pacto y sus respectivos compromisos. En lo que respecta a la relación del PMM con los gobiernos locales, puede observarse la reiterada interpelación a este nivel de gestión para fortalecer y profundizar la implementación de esta herramienta. En efecto, de los 23 objetivos, 16 se refieren específicamente a los gobiernos locales y su potencial para realizar acciones que cumplan compromisos del Pacto (Gottero 2023b). Dichas menciones se organizan, en términos generales, en los siguientes perfiles de iniciativas de gestión:

- Producción de información estadística sociodemográfica sobre migrantes y de datos sobre rutas migratorias y movilidad humana.
- Identificación y abordaje de vulnerabilidades surgidas de la migración y de la inserción en comunidades de acogida.
- Acceso y protección a derechos y servicios básicos.
- Gestión de fronteras con perspectiva de derechos.
- Fortalecimiento de los mecanismos de participación de las comunidades migrantes.
- Comunicación y acción coordinada entre gobiernos locales intra y transfronterizos.

Esta interpelación expresa del PMM a los gobiernos locales resultó de importancia para la realización del trabajo de campo y la sistematización de los hallazgos, en tanto las acciones comentadas por las gestiones que formaron parte de la investigación se fueron organizando en torno de los objetivos del Pacto, en relación con estas orientaciones brindadas por la herramienta. Los resultados de este relevamiento se sistematizan más adelante, cuando puedan revisarse en relación con la propuesta de articular los enfoques de Matus y de Fraser, ejercicio que se despliega a continuación.

3. Planificación estratégica situacional: elementos centrales para esta propuesta

La planificación estratégica situacional (PES) constituye el enfoque para formular y analizar políticas públicas desde una mirada estratégica, que toma en consideración la multiplicidad de factores y actores intervinientes, por acción u omisión, que pueden incidir en el despliegue de una planificación. Implica un estudio desde las motivaciones para definir una línea de acción y los procedimientos para seleccionar y configurar un problema de abordaje, pasando por un entrenamiento de escenarios posibles de desarrollo de dichas iniciativas, y observando metodológicamente la progresión de dichas acciones. La PES es un método que puede aplicarse a diferentes ámbitos de gestión pública, tanto en lo que respecta a los niveles como a la magnitud de las cuestiones para procesar. Una de las premisas de este enfoque es que los problemas no se solucionan, sino que se procesan y se intercambian: problemas de alto valor o peso, por problemas de menor valor o peso. La otra premisa es que, respecto del conjunto de problemas que forman parte de un escenario de situación, sólo se seleccionan para su abordaje o procesamiento aquéllos sobre los que es viable actuar, desde la perspectiva del equipo gobernante. Esto implica que la elección no sólo está exenta de objetividad, sino que la misma identificación de una problemática y su opción sobre otras alternativas forman parte de una ecuación tecnopolítica donde intervienen tanto criterios de viabilidad técnica como de posicionamiento político respecto de la cuestión trabajada.

El potencial de la PES para analizar la toma de medidas en materia migratoria visibiliza la multiplicidad de actores interesados en la orientación que toman las acciones en relación con la protección de las personas migrantes (Gottero 2023a; Varela 2015). Esta perspectiva permite establecer que no sólo la política y la legislación migratoria definidas en el nivel nacional son las que pueden configurar el marco de protección para migrantes en las comunidades de acogida, pese a su importancia fundamental. Por el contrario, los gobiernos subnacionales tienen margen de decisión —sin que sea necesario contravenir lo estipulado en el nivel nacional— para desarrollar líneas de acción tendientes al acompañamiento y al acceso a derechos de la población en condición de movilidad. Pero en ese escenario, sus decisiones se articulan con las acciones y los intereses de otros actores no gubernamentales: sociedad de acogida, comunidades migrantes, sector privado, comunidad internacional, OSC, etcétera.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza el esquema de análisis de la PES y enumera sus elementos centrales, organizados según las tres etapas de la planificación que forman parte de este análisis comparativo. Esta exposición se ensambla, en el apartado de Resultados, con la operacionalización del abordaje de justicia anormal para reflexionar sobre los ejemplos de gestión obtenidos en el trabajo de campo.

Tabla 2
Esquema básico de la PES

Momentos de la PES	Rasgos centrales	Elementos principales
1. Explicativo: ¿cómo explicar lo que sucede?	No hay un diagnóstico, sino explicaciones asociadas a una situación. Hay varios actores con intereses diferenciados, que toman decisiones y actúan sobre la base de lo que es su explicación de la situación. Explicar la realidad es diferenciar quién explica. Implica un cálculo estratégico para tomar decisiones en relación con las decisiones o acciones de otros actores. Se trabaja por problemas y no por temas.	Análisis de situación: implica reconocer las diferentes explicaciones existentes y atribuir las correctamente a cada actor. Vector de descripción del problema (VDP): la enumeración de hechos identificables que lo caracterizan. Los hechos imprescindibles para entender el VDP son los nudos críticos. Procesamiento e intercambio de problemas (uno grave por uno más leve).
2. Normativo: ¿cómo concebir la acción prevista?	Los problemas sociales son cuasiestructurados: no se conocen todas las causas, ni todas las consecuencias, ni se pueden asignar probabilidades para ninguna de éstas.	Abordar el problema como un juego social con reglas establecidas. Los participantes del juego son actores que tienen intereses, acumulaciones (recursos) y sobre ambos realizan jugadas (flujos), en interacción con las reglas del juego.
3. Estratégico: ¿cómo hacer viable la acción?	Diseñar un plan de acción implica considerar que los recursos son siempre escasos y que el sentido asignado a la eficacia de una acción siempre es múltiple y en disputa. Las acciones siempre son duales: combinan la decisión de quien gobierna y las acciones de quienes pueden cooperar o no con esa medida. Las decisiones deben orientarse a alternar el VDP identificado como tal por quien planifica.	Operaciones que alteran el VDP del problema porque modifican los nudos críticos, aunque pueden ser transitoriamente resistidas. Operaciones que amortiguan el efecto negativo de las que alteran el VDP. Actores: con intereses, motivaciones, afinidades, códigos de acción, decisiones presentes y previstas. Medios y tiempo: construyen viabilidad a la acción.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Matus (2014; 2007a).

3.1. *La categoría de 'justicia anormal' para analizar gestiones locales*

El concepto de justicia anormal es acuñado por Fraser (2015) para identificar aquellas coyunturas en las cuales no existen acuerdos sobre los temas, los actores, las instituciones y los interlocutores válidos para participar en el debate público sobre las cuestiones sobre las que administrar justicia. La existencia de consenso sobre todos esos factores es lo que caracteriza una situación de discurso normal sobre justicia, donde los conflictos se dirimen de acuerdo con “un conjunto de principios organizativos y presentando una gramática discernible” (Fraser 2008, 98), lo que permite que la desobediencia y la discrepancia se mantengan dentro de límites manejables respecto de la dinámica de justicia prevaleciente. No obstante, señala Fraser que el contexto global actual está marcado por la justicia anormal, con visiones contrapuestas sobre qué significa injusticia, cómo y quiénes podrían resolverla, y cuál es la posibilidad de los actores afectados de solicitar una reparación. La persistencia de este escenario de situación es tal que “es probable que la justicia normal sea históricamente anormal y que la justicia anormal represente la normalidad histórica” (Fraser 2008, 102). En esta explicación cobra un lugar relevante el binomio redistribución-reconocimiento para caracterizar los procesos de justicia económica y cultural/simbólica (Fraser 1997), al que se agrega la noción de representación (Fraser 2008, 2015) como una tercera dimensión para indagar y problematizar los alcances de la justicia. Las personas en situación de movilidad humana, en todo el mundo, constituyen un ejemplo de grupo o actor social que, incluso en tiempos de supuesta normalidad de la justicia, enfrentó de manera histórica y sistemática diversas barreras para el reconocimiento de su protección y la garantía de su acceso a derechos.

A partir de este planteo, se desarrolla un modelo de análisis para cuestiones que concitan la atención desde el acceso a la justicia, el que está basado en la identificación de tres anormalidades en la discusión pública sobre justicia y tres estrategias para abordarlas, con el fin de dar cuenta de que las etapas de justicia anormal, por extensas o estructurales que parezcan, tienen rasgos negativos para contener pero también coyunturas desafiantes para aprovechar, basadas en la posibilidad de hacer emerger participantes y tópicos del debate que la justicia anormal dejó a un lado u obstaculizó en su ingreso. El cuadro siguiente integra los focos de anormalidad y las estrategias señaladas por Fraser (2008) para pensar procesos de justicia anormal.

Tabla 3
Modelo de análisis de dinámicas de justicia anormal

Focos de anormalidad	Preguntas ampliatorias	Estrategias de abordaje
Ausencia de un consenso sobre el "qué" de la justicia	¿Qué cuestiones se comparan en un análisis desde la justicia? ¿Cómo distinguir lo justo de lo injusto? ¿Cuál demanda de justicia está bien formada y cuál no lo está?	Una perspectiva tridimensional de la justicia, basada en redistribución (económica), reconocimiento (cultural/simbólico) y representación (política/pública). Esta perspectiva debe regularse mediante el principio de la paridad de participación: "la justicia requiere acuerdos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social" (Fraser 2008, 117).
Inexistencia de un acuerdo sobre el "quién" de la justicia	¿Quiénes tienen derecho a un trato igualitario? ¿Los intereses y necesidades de quiénes deberían ser tomados primero en cuenta? ¿Quién cuenta verdaderamente en una demanda sobre justicia?	Revisión y reflexión sobre el marco de participación existente, según el cual habrá grupos que se mantengan excluidos del debate público. Re-enmarque organizando el "quién" de la justicia de acuerdo con el principio de todos los sujetos, basado en la interdependencia: "todos aquellos que están sujetos a una estructura de gobernación determinada están en posición moral de ser sujetos de justicia en relación con dicha estructura" (Fraser 2008, 126).
Falta de un sentido compartido respecto del "cómo" de la justicia	¿Cómo es la estructura de razonamiento propicia para pensar un conflicto sobre justicia? ¿Cómo deberían ser los criterios y los procedimientos para procesarlo?	Una perspectiva dialógica que funcione en el contexto de instituciones representativas globales, donde las reivindicaciones sobre el qué y el quién puedan someterse a procedimientos deliberativos y democráticos, y donde siempre se discuta el marco y el re-enmarque.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Fraser (2008).

Desde esta matriz analítica, se plantea evitar la intención de regresar a una supuesta justicia "normal". En lugar de ello, propone retomar los elementos de la justicia normal y de la anormal que pueden construir una nueva coyuntura para pensar la justicia en la actualidad. Porque si bien la justicia considerada "normal" mantuvo un consenso sobre qué parecía o debía ser justo, también fue una fuente

de exclusiones sociales y de deslegitimaciones de demandas de justicia que no encontraron lugar en el debate público. Por ello, Fraser desarrolla la categoría de “justicia reflexiva” para articular el potencial de ambas formas de justicia y establecer una forma de analizar y resolver provisoriamente el conflicto, planteando una atención urgente a quienes están siendo afectados y, en simultáneo, generando el pensamiento colectivo sobre los desacuerdos que rondan alrededor de esas soluciones o reivindicaciones. De esta manera, la justicia reflexiva configura “una gramática de la justicia que incorporaría la tendencia a llegar a conclusiones, como exige la discusión política, pero que trataría cada conclusión como provisional, sujeta al cuestionamiento, a una posible suspensión y con ello al reenfoque” (Fraser 2008, 138).

4. Desarrollo de la investigación, resultados y discusión

Siguiendo este enfoque, en este apartado se presentan los principales hallazgos del trabajo de campo, estructurado en dos etapas: a) la identificación de aspectos centrales que surgen de los cuestionarios asincrónicos sobre implementación del PMM en las gestiones locales consultadas; b) el ensamble de las propuestas del procesamiento de problemas según la PES y la categoría de justicia anormal para dar cuenta de posibles líneas de análisis sobre cómo los gobiernos locales abordan cuestiones de agenda migratoria y derechos humanos en su ámbito, analizar ejemplos concretos que los gobiernos locales que integran la muestra han brindado, respecto de su abordaje de la agenda migratoria en el espacio de su gestión, en referencia con los grados y modalidades de implementación del PMM.

4.1. Aspectos centrales de la gestión migratoria local en relación con el PMM

Los resultados de la primera fase del relevamiento, consistente en la realización de un cuestionario a las gestiones locales que participaron de la investigación, permitieron la contextualización de las prácticas de gobierno en relación con la temática migratoria, observando cuáles eran los aspectos priorizados y cuáles los principales desafíos identificados por cada gestión. Si bien el cuestionario fue ofrecido a todos los gobiernos de la muestra, sólo 10 contestaron a estas preguntas, aunque fueron más los que participaron del encuentro sincrónico.

Una de las primeras preguntas formuladas fue con cuáles de los objetivos (O) del PMM se estaban relacionando con mayor intensidad las líneas de acción puestas en marcha por parte de las gestiones locales. Los dos objetivos más referidos fueron el 7, de abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración, y el 17 sobre eliminar todas las formas de discriminación, con 8 respuestas cada uno. Le siguieron los objetivos 15 (acceso a servicios básicos) y 16 (inclusión y cohesión social), con 7 respuestas cada una. Aquí puede observarse una perspectiva integrada en el diseño de la protección para la persona migrante, en tanto el objetivo 7 requiere del objetivo 15 para fortalecerse, a la vez que el 16 y el 17 tienen una lógica común, pues la prevención de la discriminación conduce a evitar exclusiones y fragmentación social.

Frente a la consulta de si las acciones que iban a referir en el relevamiento fueron creadas especialmente en relación con el PMM, o eran anteriores o paralelas, pero podían relacionarse con dicha herramienta, 8 de 10 respuestas indicaron esto último. Esto da cuenta de un procedimiento frecuente en las gestiones de gobierno respecto de la incorporación de herramientas o marcos internacionales, como es el "etiquetado" (Gottero 2023c) de prácticas anteriores con los tópicos y elementos de acuerdos o indicadores posteriores, sin que haya un procesamiento específico, con resultados diversos. Pero justamente por el carácter anterior de las acciones de gobierno, que no fueron creadas especialmente para el PMM, es que no había acciones en fase de formulación, sólo una sola en etapa de cierre o evaluación, y 9 en implementación.

Otra de las preguntas que obtuvieron respuestas más claras y relevantes en materia de contextualización del escenario indagaba sobre los recursos existentes y disponibles para desarrollar acciones de gestión con un enfoque basado en el PMM. 7 de 10 gobiernos señalaron que contaban con políticas públicas que podían generar líneas de acción coincidentes, mientras que 6 de cada 10 identificaron como fortalezas sus alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, por un lado, y con las comunidades migrantes en el territorio local, por el otro. La menor cantidad de respuestas asignadas a "presupuesto" y a "dispositivos o agencias estatales" (2, respectivamente), así también a "alianzas con el sector privado" y "agentes en territorio" (3, respectivamente) dan cuenta de desafíos de articulación en torno de la agenda migratoria local. Esa menor cantidad de respuestas se reafirma en la última pregunta que se cita en este resumen, orientada a saber cuáles eran los recursos que se presentaban escasos o inaccesibles en relación con las posibilidades de gestión. En ese sentido, el presupuesto

fue señalado por 9 de 10 gobiernos, mientras que 6 de cada 10 indicaron que no contaban de manera suficiente con agentes estatales en territorio, por un lado, ni con personal capacitado para la acción.

4.2. *Experiencias de gestión local: un análisis que articula justicia y política*

En secciones anteriores se presentaron de manera esquemática los modelos de análisis de la PES y de la justicia anormal, puesto que en este trabajo se pretende mostrar que puede haber un ensamble de ambos enfoques para pensar el tratamiento de cuestiones migratorias en el nivel local desde una mirada de derechos humanos. El valor de esta articulación reside en que el trabajo de campo mostró que existía interés de las gestiones subnacionales por desarrollar líneas de acción que mejoraran la situación de las personas migrantes en sus territorios, y que esas medidas no pueden contraponerse a la normativa y política migratoria nacional pero que abrevan en otras estrategias políticas más asociadas con la equidad, la prevención de vulnerabilidades y el acceso a servicios básicos. En este sentido, cuando un gobierno local se propone incluir en su agenda la situación de personas migrantes, pone en circulación un cierto sentido de la justicia y de la inclusión que no se condiciona por el estándar de ciudadanía como parámetro de relación con el Estado, y por eso se enlaza mucho más con una mirada de derechos humanos basada en las personas y no en la condición de ciudadanía. En simultáneo, la generación de una línea de acción sobre migración en el plano local comprende una estrategia política que involucra a múltiples actores, con resultados muchas veces impredecibles y a partir del conocimiento de un fenómeno muy dinámico y complejo; en ese sentido, la PES tiene mucho por aportar cuando existe una decisión de gestión migratoria de nivel local.

A continuación, se presenta el ensamble entre ambos enfoques, para ver sus nexos y cómo la puesta en relación permite analizar prácticas de gobierno identificadas en el trabajo de campo.

Tabla 4
PES y justicia anormal: ensamble de los esquemas de análisis

Etapas de la PES	Preguntas / Focos del análisis de justicia anormal	Ensamble de propuestas	Gobiernos locales y medidas migratorias: puesta en práctica del ensamble
Momento explicativo (1): describir lo que sucede e identificar explicaciones. Análisis de situación.	Lo que sucede, ¿es justo o injusto y desde el punto de vista de quién? ¿Qué tipo de demandas de justicia hay y cómo se pueden describir o componer?	VDP en relación con la tríada redistribución, reconocimiento y representación.	Descripción de una cuestión problemática que involucra a migrantes leída desde el eje económico, el simbólico/cultural y el de participación política/social. Observación de la problemática en territorio como una cuestión de acceso a derechos y servicios en el plano local.
Momento normativo (2): ¿cómo planificar y organizar la acción prevista? Nivel de los actores sociales e institucionales.	¿Cómo procesar la demanda de justicia? ¿A quiénes interpela o afecta? ¿Quiénes deben ser tenidos en cuenta en la evaluación y atención de la demanda de justicia?	Acumulaciones, flujos e intereses de los actores, a partir de una dinámica de re-enmarque.	Incorporación de actores migrantes o de ciertas comunidades migrantes excluidos del debate público. Fortalecimiento de la visibilidad y la participación de la comunidad migrante en asuntos de interés local. Transversalización del eje migratorio en cuestiones generales de acceso a derechos y servicios locales.
Momento estratégico (3): ¿cómo hacer viable la acción? Tipos de operaciones y capacidad de tratar el problema abordado.	Acordar y poner en práctica criterios, reglas y procedimientos para tratar una demanda de justicia.	Flujograma situacional para analizar variaciones en el VDP, evaluando su progresión de acuerdo con una gramática dialógica institucional.	Análisis de las operaciones implicadas en una medida de gobierno que afecta a migrantes. Consideración dinámica de los actores involucrados en una línea de acción que interpela o afecta la situación de poblaciones migrantes. Participación de las comunidades migrantes locales en una propuesta dialógica institucional que someta a deliberación democrática el qué y el quién debe ser objeto de la justicia.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la articulación presentada, el ensamble que se enuncia en la columna 3 del cuadro será ejemplificado con experiencias referidas por los gobiernos locales en el trabajo de campo, de tal

manera que la construcción analítica de estos cruces pueda observarse en prácticas concretas.

4.2.1. VDP + TRIADA REDISTRIBUCIÓN, RECONOCIMIENTO Y REPRESENTACIÓN

Como ha sido señalado anteriormente, el vector de descripción del problema (VDP) es el conjunto de hechos observables que caracterizan una cuestión que demanda tratamiento o abordaje. El enfoque estratégico no piensa en “soluciones” sino en “intercambios de problemas”, donde se desactivan conflictos de alto valor y emergen o persisten otros menos graves. Desde el ensamble propuesto, este vector de descripción del problema —tomando como caso-ejemplo el de las líneas de acción locales que inciden en la estadia de personas migrantes en dichas comunidades— podría reconocer los eventos o elementos que se inscriban en la triada propuesta por Fraser de redistribución, reconocimiento y representación. Si se entiende que los grupos migrantes pueden ser comunidades bivalentes (Fraser 1997) puesto que son afectados por injusticias de reconocimiento y de redistribución a la vez, y ello incide en su posibilidad de ver representada su posición en la escena pública, es viable estructurar un proceso o demanda de injusticia como un VDP que señale los nudos críticos en torno a los tres aspectos identificados por Fraser (redistribución, reconocimiento, representación). La bivalencia, además, constituye una dimensión que emerge también cuando se combinan formas de ensamble, tal como se comentará más adelante.

En el trabajo de campo, se registraron experiencias de gestión local que, en la explicación de quienes desarrollaron esas iniciativas, dan cuenta de este ensamble y permiten la identificación, en el discurso estatal local, de actitudes de gestión relacionadas con estos encuadres:

[El] Programa Ba Migrante¹ propone informar y asesorar a las personas migrantes y refugiadas sobre sus derechos en Argentina y como acceder a ellos en la ciudad, y sensibilizar a la sociedad de acogida sobre la importancia de la inclusión de las personas migrantes y refugiadas como sujetos de derechos en la vida social,

¹ Véase <https://buenosaires.gob.ar/noticias/ba-migrante>. Es importante señalar que, tanto en este link como los que sigan como ejemplos de políticas públicas locales, la disponibilidad de la dirección URL puede variar con el tiempo, pero que los ejemplos de prácticas de gestión siguen teniendo valor explicativo en relación con el planteo del artículo.

cultural, económica y política de la ciudad (persona funcionaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina).

En el testimonio anterior se puede observar cómo las barreras de acceso a derechos y servicios que pueden enfrentar las personas migrantes parecen abordarse con iniciativas que parten del reconocimiento simbólico para generar inclusión socioeconómica; en simultáneo, a través del acceso a la información y la sensibilización, se reconstruye el marco de participación en la escena pública —por lo menos, a título formal. La garantía de derechos a través de la provisión de servicios esenciales, más allá de la condición de regularidad migratoria, también fue un elemento comentado por gobiernos locales de Chile:

Dentro de los objetivos del PMM hemos trabajamos fuertemente en el objetivo 15, que es proporcionar acceso a servicios básicos. Se requiere que la migración sea segura, ordenada y regular, porque para recibir un servicio, los chilenos usamos el RUN (Rol Único Nacional), y para poder entregar cualquier prestación social se requiere ese documento y se requiere que la migración esté regularizada, por eso tenemos que apoyar a la población migrante en su regularización. Dentro del PMM nos hemos preocupado por proveer, la ley tiene como objeto de protección especial a niños y mujeres, estamos brindando los servicios de educación a niños sin necesidad de que estén regularizados, porque el sistema nos permite brindar un RUN provisorio para que puedan acceder a salud y educación (Persona funcionaria de la Municipalidad de Monte Patria, Chile).

En el siguiente ejemplo, también de Chile, la definición de un VDP donde la situación de irregularidad migratoria restringía el acceso a salud y a educativa condujo a una iniciativa de registro de personas migrantes que, a la vez de generar ese acceso, permitió su visibilización:

Por ley nacional [migratoria de Chile], el sistema no permite que se entregue ayuda social a personas sin RUN/RUT [registro único nacional / de trabajo], y justamente los que están más necesitados son los migrantes en condición irregular. Se está haciendo un empadronamiento y llevamos ya contados 12.000 migrantes irregulares; a esos 12.000 no los podemos ayudar con ayudas del gobierno [nacional]. [Es preciso] pensar estrategias que permitan ayudar a esas personas en máxima vulnerabilidad, pero que el sistema no nos permite ayudar (Persona funcionaria de la Municipalidad de Puerto Montt, Chile).

En este ejemplo, puede observarse cómo el VDP respecto del acceso de migrantes a servicios esenciales es diferente en el plano local del nacional, puesto que en este último no es una problemática para abordar la de las vulnerabilidades que surgen por la irregularidad migratoria, pero el municipio sí considera que ello requiere tratamiento. Así, podemos ver cómo en el plano local se pueden generar diferentes explicaciones situacionales sobre una cuestión problematizada, y a la vez se suelen aceptar desafíos desoídos en niveles superiores de gobierno.

4.2.2. JUEGO SOCIAL DE LOS ACTORES + DINÁMICA DE RE-ENMARQUE

Toda medida relacionada con la agenda migratoria, en lo que concierne a la gestión pública, involucra una serie de actores heterogéneos con intereses y recursos distintos, pero todos se sienten interpelados y se manifiestan o actúan en relación con la acción desplegada. Desde las reacciones divergentes para acogerse a un programa de regularización migratoria hasta las manifestaciones públicas por situaciones regresivas de acceso a derechos, las iniciativas vinculadas con el campo migratorio siempre obtienen alguna respuesta configurada desde diferentes agrupaciones de actores (institucionales, organizacionales, políticos, académicos, mediáticos, etc.). Con frecuencia, una de esas demandas ante la toma de una decisión gubernamental en materia de migración es que exista consulta o diálogo respecto de las implicancias de dicha medida, puesto que su formulación de manera unilateral puede generar resistencias, mayores vulnerabilizaciones o, directamente, la ineficiencia de la acción planeada. Una dinámica relacionada con estos presupuestos puede observarse en el siguiente testimonio:

Hemos querido no quedarnos en una casa atendiendo y que la gente llegue, sino empezar a ir a los territorios, llegar con duplas de profesionales psicosociales para buscar a la población. Nos hemos encontrado con que efectivamente hay personas que no conocían la oferta, que no sabían que teníamos un centro de integración donde podían acercarse y recibir una cantidad de oferta que es psicosocial, jurídica, de emprendimiento, de empleabilidad, de regularización, etc. La idea es hacerle una evaluación, un seguimiento, y parte de esa estrategia no es solamente llevar o acercar oferta en el territorio, sino también generar algunas acciones y talleres que promuevan la cohesión social. [...] Se han juntado personas migrantes y de acogida diciendo "bueno, ¿qué queremos hacer?". Vemos una problemática

de basuras, entonces necesitamos salir todos y concientizar a la comuna o al barrio sobre que no podemos seguir ensuciando el barrio o el parque de esa manera (Persona funcionaria de la Alcaldía de Medellín, Colombia).

El re-enmarque también puede operar como una forma de reconocimiento simbólico en la escena pública; por lo tanto, las actividades destinadas a la visualización de situaciones y desafíos particulares de ciertas comunidades migrantes también pueden ser entendidas como una incorporación al marco sociopolítico de grupos tradicionalmente apartados, haciendo uso de recursos sociales e institucionales disponibles y no potenciados:

Una de las de las ideas que hemos estado desarrollando es cómo unificar grupos de colectividades que son segunda generación, tercera generación y grupos migrantes más recientes y demostrar que la gente de colectividades y el grupo migrante de algún país más reciente pueden parecer algo totalmente disociado, pero la temática de fondo es la misma, aunque quizás el momento histórico no² (Persona funcionaria de la Municipalidad de Rosario, Argentina).

Asimismo, el re-enmarque como resultado de una interacción tendiente al reconocimiento simbólico de la multiplicidad de actores intervinientes en la escena local también puede constituir un dispositivo para aminorar y prevenir prácticas de estigmatización, de exclusión, o cercanas a la violencia:

El Programa “Interculturalidad - Diálogo entre pares” consiste en una iniciativa desarrollada durante el 2023 en la ciudad de Córdoba [...] implementada en siete escuelas con modalidad de adultos junto a la Dirección de Escuelas Municipales. Los objetivos de este Programa han sido promover la convivencia en el respeto de la diversidad de las diferentes culturas en las escuelas municipales, potenciar la creatividad y colaboración entre las comunidades migrantes y la comunidad escolar de las escuelas municipales que participan de la propuesta, favorecer el desarrollo de actividades innovadoras que procuren experiencias significativas vinculadas a la convivencia, la diversidad, la inclusión, el respeto por la otredad, en el ámbito escolar, propiciar espacios de encuentro entre los estudiantes y referentes de las distintas comunidades

² La referencia se vincula con las reflexiones suscitadas a partir de la edición n. 40 de la Fiesta de las Colectividades en Rosario (Argentina). Véase: <https://www.rosario.gob.ar/inicio/colectividades>.

migrantes donde puedan acceder a vivencias, experiencias y aprendizajes significativos, aprovechando la riqueza de la diversidad cultural y desarrollar la promoción de la tolerancia y prevención de la discriminación, el racismo y la xenofobia en las escuelas municipales (Persona funcionaria de la Municipalidad de Córdoba, Argentina).

De esta manera, a través de los ejemplos presentados, puede observarse cómo el ejercicio de re-enmarque propuesto por Fraser permitiría una inclusión significativa de los actores interesados en la gestión migratoria, los que pondrían en juego sus acumulaciones —en el léxico del análisis estratégico— en interacción con dicha línea de acción gubernamental.

4.2.3. FLUJOGRAMA SITUACIONAL Y MODIFICACIÓN DEL VDP + GRAMÁTICA DIALÓGICA INSTITUCIONAL

La identificación de cuestiones migratorias susceptibles de ser abordadas desde la agenda pública local también puede procesarse a través de la herramienta del flujograma situacional. Este dispositivo propio del análisis estratégico de un problema que interpela a la gestión gubernamental permite analizar el desarrollo de un proceso de una forma dinámica, observando los elementos que componen su explicación, los nudos críticos —considerados los factores esenciales para que el problema persista como tal, de modo que una modificación en el nudo crítico lo altera—, así también la multiplicidad de actores involucrados en el proceso para trabajar: cuáles son sus intereses, recursos y acciones relacionadas.

La respuesta gubernamental al tipo de caracterización del problema observado, expresada como una línea de acción, puede apoyarse en la estructura dialógica dentro del ámbito institucional:

Nosotros pusimos como primera prioridad el fortalecimiento transversal de la institucionalidad, nosotros optamos por hacer un trabajo transversal y no poner una “oficina de migración”, para trabajar con desarrollo humano, derechos humanos, todo lo que tiene que ver con género y hacerlo de forma transversal. Lo otro que consideramos fundamental es la coordinación con el gobierno nacional; por ejemplo, a nosotros no nos compete la parte de regularización, por eso tenemos que hacer un *switch* y un vínculo muy fuerte con el gobierno nacional (Persona funcionaria de la Intendencia de Canelones, Uruguay).

La gestión local ofrece la infraestructura política, normativa y de organigrama para dar curso a una problemática migratoria, pero también interpela, refiere e incorpora los actores no gubernamentales para incluirlos en el procesamiento del problema abordado. A la vez, revisa el marco de participación de manera constante para tomar en consideración grupos no incluidos habitualmente en estos procesos de toma de decisiones, así como puede articular diferentes áreas para generar profundizaciones en los mecanismos de inclusión:

Tenemos un proyecto emblemático de nuestro gobierno local que se llama *Warmi Pichincha*³: un programa, un servicio gratuito que se entrega desde nuestro gobierno local para todas las mujeres que son violentadas de cualquier forma y que tiene como principal servicio una línea gratuita [donde] se atiende las 24 horas los 7 días de la semana. [...] Hemos coordinado con el área de género de la Prefectura [de Pichincha] el tema de regularización y extranjería para las mujeres migrantes que han sido víctimas de violencia de género. Y a nivel de la coordinación de movilidad humana, [estamos impulsando] cajas de ahorro que son mayoritariamente de mujeres. De hecho, una de las cajas de ahorro se llama "Patria venezolana", compuesta por un 100% de mujeres que se han unido para crear esta caja de ahorro (Persona funcionaria de la Prefectura de Pichincha, Ecuador).

La producción de información, realizada desde una articulación intersectorial entre las OSC y el Estado, y también entre las agencias estatales en diverso nivel, constituye una práctica institucional estratégica y relevante para pensar un problema de agenda pública local que involucra a la migración y que requiere una respuesta desde la justicia y los derechos humanos. La generación de datos con perspectiva de derechos, tendiente al conocimiento de la población migrante para la toma de decisiones en el plano local, es una actividad posible y eficiente desde las gestiones subnacionales, que además puede constituir una buena práctica que interpele al ámbito nacional, donde también se involucre la cooperación internacional, como se ve en el ejemplo que sigue:

Observamos que en Canelones no teníamos un perfil migratorio del departamento, y con la ayuda técnica de la OIM se confeccionó un formulario de auto-rellenado web para las personas migrantes⁴.

³ Véase <https://www.facebook.com/watch/?v=1160184751983947>.

⁴ Véase <https://www.youtube.com/watch?v=NHZviFrNvSo>.

Se trabajó con los municipios para que lo difundieran, y con nuestra área de comunicación para difundirlo en redes sociales y en la página web. Dimos un plazo amplio, dos meses, y obviamente los alcaldes y los consejos municipales lo promovieron en sus propias redes. Hoy logramos una encuesta interesante compuesta por 200 formularios rellenos por personas migrantes, sobre los cuales vamos a empezar el análisis cualitativo y cuantitativo de la información. Tuvimos la feliz coincidencia de que durante este año el Instituto Nacional de Estadística realizó un censo nuevo, un nuevo censo que tiene una granularidad mayor en preguntas respecto a la población migrante y sus condiciones y circunstancias. Ahora estamos esperando que salga [el resultado del Censo] y cruzar toda esa información, y por primera vez vamos a tener un perfil muy robusto de todo lo que tiene que ver con la llegada y la acogida de las personas migrantes (Persona funcionaria de la Intendencia de Canelones, Uruguay).

Estas tres formas de ensamble desde la propuesta de Matus y de Fraser, que se proponen en este artículo, no son excluyentes entre sí; de hecho, en el trabajo de campo se relevaron experiencias que permiten observar combinaciones de estos ejes de articulación, o derivaciones de un eje hacia otro. Por ejemplo, una iniciativa que puede leerse desde la estructuración de un VDP y la identificación de disputas relacionadas con redistribución, reconocimiento y representación, puede posibilitar una indagación sobre los recursos con los que cuentan los actores para visibilizarse en la escena pública y reclamar mayor participación (re-enmarque):

Una acción que ha desarrollado es “sembrar la migración”⁵, vinculada con los objetivos 1 y 2 del PMM, sobre datos e identidad jurídica. Como representante de la Alcaldía de Cúcuta, la estrategia que marca los Objetivos es una gran bandera de la Alcaldía, en la que hemos atendido más de 25.000 personas migrantes y les hemos llevado servicios, con lo que más hemos impactado, en alianza con la OIM. Inicialmente se orientó al objetivo 2 de identidad jurídica, se inventó una forma de regularizar a la población migrante que estaba en el territorio, otorgándole un permiso por 10 años. Tienen todos los derechos, pueden votar y ser elegidos. Tuvimos mucho apoyo de la Alcaldía para llevar este registro a los barrios vulnerables; pero luego se fue barrio por barrio, buscando a los migrantes y vimos que además de orientación legal necesitaban atención médica. Nosotros necesitábamos datos, pero ahí formulamos una estrategia más holística (Persona funcionaria de la Alcaldía de Cúcuta, Colombia).

⁵ Véase: <https://cucuta.gov.co/sembrar-la-migracion/>.

En el mismo sentido, puede dar cuenta de cómo una gestión local desarrolla líneas de acción que reconocen la existencia de ese problema, lo caracterizan (VDP) y, mediante la identificación de sus nudos críticos, propone un abordaje institucional con interacción de actores interesados (gramática dialógica institucional):

En el nivel regional, la comuna de Monte Patria pertenece a una región con 15 comunas, y ahí tenemos un equipo sociosanitario que está directamente relacionado con la atención a los migrantes independientemente de su condición de regularidad. Estamos velando por la salud a través de nuestros centros de salud locales y por el equipo sociosanitario, donde intervienen varios profesionales del área. Estamos tratando de reducir las vulnerabilidades de la migración y eliminar la discriminación. Desde el 2022 tenemos una política comunal de inclusión que fue aprobada por el Alcalde y el Consejo, y está guiando la acción en el municipio para tener una mirada inclusiva y de acogida para los migrantes. Eso, para generar una estructura administrativa con una mirada ética. Las restricciones que a nivel nacional demandan que la migración sea regular para poder brindar acciones sociales (Persona funcionaria de la comuna de Monte Patria, Chile).

Por último, una tercera forma de combinación entre ensambles puede encontrarse cuando la demanda de actores sociales por ser incorporados en un marco de participación genera una iniciativa institucional que, a la vez que los visibiliza en el diálogo intersectorial, atiende cuestiones problemáticas que se inscriben en la agenda de gestión local.

En nuestros consultorios de atención primaria de la salud hay facilitadores lingüísticos, porque tenemos una población de migrantes haitianos que no hablan español, y que los hombres son intérpretes, traductores de sus parejas mujeres, y aquí se han contratado traductores hombres en los consultorios para atender a la población migrante que no habla español. Las mujeres no hablan tanto español porque, como están en lo privado, en sus casas, o en empresas donde los hombres hablan por ellas, no desarrollan el español. Hicimos un taller para empoderar a 20 mujeres haitianas, capacitaciones para ellas como mujeres, y ahí nos dimos cuenta de que se nos había pasado la equidad de género. Hay igualdad, pero ¿cómo hacemos para que esa otra población pueda acceder? Y para ir a la consulta con la matrona el traductor era un hombre, ¿y le vamos a contar a un hombre que nos traduzca cosas íntimas? Si no sabemos si lo que decimos es, si es lo correcto, y está el pudor de

contar algo íntimo. Ahí nos dimos cuenta de que estábamos fallando y pedimos que hubiera enfoque de género, y contratamos a mujeres haitianas traductoras para la consulta con la matrona. Y qué doloroso fue decir que sí, que les decíamos que pueden ir, que las atendían, pero no podían hacer uso del servicio (Persona funcionaria de la municipalidad de Puerto Montt, Chile).

Como puede observarse en el último ejemplo, las gestiones locales pueden poner en práctica —aún sin nombrarlo de esa manera— medidas y acciones de interseccionalidad donde se visibilizan vulneraciones cruzadas (género, raza, barreras lingüísticas) y se generan medidas de política pública tendientes a su contención.

Conclusiones

En este artículo, una síntesis de hallazgos de un trabajo de campo ha permitido visibilizar el rol estratégico de las gestiones locales en relación con el acceso a derechos de las personas migrantes y, en consecuencia, con la protección de sus derechos humanos. Esa posibilidad se activa cuando dichos gobiernos generan, en paralelo a los condicionamientos emergentes de la política migratoria, mecanismos de garantía de derechos separados del requisito de regularidad migratoria y enfocados desde una mirada de justicia y de igualitarismo formal. Los resultados presentados dan cuenta de que no son pocas las gestiones locales que —por lo menos en el ámbito sudamericano, recorte geográfico de esta investigación— presentan un interés activo y creativo por realizar acciones y pensar políticas locales que contribuyan a la inclusión de las personas migrantes en las comunidades de acogida. Así, sobre premisas de gestión que no se adaptan al criterio de ciudadanía nacional sino que se enlazan con una perspectiva de derechos humanos —aun cuando no la enuncien de ese modo—, en este artículo se ha ejemplificado cómo los gobiernos locales de Sudamérica que formaron parte de la muestra han puesto en práctica experiencias de derecho a la educación, a la salud, de protección frente a la discriminación y a las violencias, así también de participación política y comunitaria, que resultan relevantes para la observación y la investigación. Para la concreción de dichas líneas de acción han resignificado la representación de sujetos de derechos y de población destinataria de la línea estatal desplegada, y generaron prácticas de gestión estratégicas en relación con el conocimiento de su escenario de situación y sus desafíos prioritarios.

Los ejemplos presentados en este trabajo permitieron, además, desarrollar un ejercicio de ensamble metodológico entre dos abordajes de gobierno y de justicia, con el fin de profundizar el análisis de estas experiencias de gestión u observar de manera compleja y multidimensional su funcionamiento e implicancias. En este estudio, la dimensión territorial o, más específicamente, la relación entre Estado local y territorio emerge con múltiples significados, desafíos y potencialidades: la inserción activa, la interacción con la población desde una gestión situada, permite la identificación y comprensión de dinámicas micro que, cuando son objeto de una acción pública, generan una incidencia que trasciende su escala, llegando así a constituirse como una buena práctica para todo nivel de gobierno, tal como pudo observarse en el último ejemplo sobre intérpretes mujeres para pacientes haitianas del servicio de ginecología y obstetricia en Chile.

Por último, es común relevar las experiencias de gobierno buscando en dichos mapeos o compilaciones elementos o dinámicas que puedan caracterizar a una "buena práctica", una categoría de amplia difusión en el léxico de la cooperación internacional y de la transferencia científico-social. En este sentido, los ejemplos brindados por los gobiernos que participaron de la investigación pueden considerarse hitos de gestión significativos que podrían servir de inspiración para otras gestiones locales. Sin embargo, a los efectos de la investigación también resultó interesante analizar la información recabada desde encuadres teórico-metodológicos mixtos para reflexionar sobre las implicancias y el potencial subyacente en la decisión de un gobierno local de tomar medidas estratégicas sobre cuestiones relevantes para la movilidad humana, tales como el acceso a la identidad jurídica o la protección de derechos fundamentales mediante la provisión de servicios esenciales. En este sentido, y para finalizar, la orientación y el compromiso local-internacional forjado desde las herramientas que expresan consensos globales para el tratamiento de la migración, tales como la Meta 10.7 de la Agenda 2030 o el PMM, representan una guía y un respaldo importante para sortear obstáculos generados por lineamientos nacionales regresivos en materia de derechos. Es por ello que las alianzas multinivel y multisectoriales parecen ser, en la actualidad, el elemento de fortaleza frente a contextos excluyentes y restrictivos desde los derechos humanos.

Bibliografía

Certeau, Michel de. 2000. *La invención de lo cotidiano. I. Artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana.

- Foro Especializado Migratorio del Mercosur y países asociados. 2023. *Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe anual 2022*. Buenos Aires: OIM.
- Fraser, Nancy. 2015. *Fortunas del feminismo*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Fraser, Nancy. 2008. *Escalas de justicia*. Madrid: Herder.
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición post-socialista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gottero, Laura. 2023a. *Caja de herramientas sobre regularización migratoria e integración socioeconómica*. Panamá: OIM.
- Gottero, Laura. 2023b. *Políticas públicas en el nivel local con el enfoque del Pacto Mundial para la Migración*. Buenos Aires: OIM.
- Gottero, Laura. 2023c. "Implementar la Agenda 2030 en gobiernos locales y transversalizar el enfoque migratorio. El caso del municipio de Lanús (provincia de Buenos Aires, Argentina)". En *Migraciones y conurbano. Territorio, institucionalidad y representaciones en contextos de desigualdades*, compilado por Brenda Matossian y Cecilia Melella, 255-278. Buenos Aires: Teseo.
- Matus, Carlos. 2014. *Planificar para gobernar: el método PES*. Caracas: Fundación CiGob.
- Matus, Carlos. 2007a. *Teoría del juego social*. Lanús: EDUNLa.
- Matus, Carlos. 2007b. *Los tres cinturones del gobierno*. Buenos Aires: UNLaM - CIGOB - ALTADIR.
- Naciones Unidas. 2018. *Pacto Mundial para la Migración*. Ginebra: ONU.
- Naciones Unidas. 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: ONU.
- Nicolao, Julieta. 2020. "El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina". *Si somos americanos* 20 (1). Doi: 10.4067/S0719-09482020000100152
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2020. *El proceso de desarrollo del Pacto Mundial para la Migración*. Acceso el 23 Agosto 2024: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/el-proceso-de-desarrollo-del-pacto-mundial-para-la-migracion>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2018. *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*. Ginebra: OIM.
- Ortega, Adriana. 2013. "Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional". *Migraciones Internacionales* 7 (n. especial 1): 101-141
- Sánchez Gavi, José Luis, Jorge López Arévalo y Perla Vargas Vencis. 2017. *Acciones locales en materia migratoria*. San Cristóbal de las Casas: UNACH-BUAP.
- UNESCO-COPRED. 2021. *Hacia un futuro inclusivo y libre de discriminación en las ciudades. Guía práctica para abordar la movilidad humana en el nivel local*. México: UNESCO - COPRED.
- Varela, Edgar. 2015. "Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global". *Eure* 41 (123): 213-237.

- Vera, Luis Felipe y Verónica Adler. 2020a. *Inmigrando (Tomo I). Fortalecer ciudades destino*. BID.
- Vera, Luis Felipe y Verónica Adler. 2020b. *Inmigrando (Tomo II). Construir ciudades plurales*. BID.