



**Universidad de Chile**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Departamento de Sociología**

**INMIGRANTES EN CHILE: LÍMITES Y POTENCIALIDADES  
DE LOS NIVELES LOCALES PARA CONSTRUIR UN NUEVO  
PACTO DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

**Un estudio de caso de la comuna de Santiago**

**Tesis para optar al título profesional de socióloga**

**Betania Ávalos Berner**

**Profesor Patrocinante: Eduardo Thayer**

**Profesora Guía: María Emilia Tijoux**

**Santiago, Chile, 2012**

*Esta Tesis de Pregrado fue realizada y financiada en el marco del Proyecto FONDECYT de Iniciación a la Investigación N° 11100043 "Discriminación y lucha por el reconocimiento en el proceso de incorporación de inmigrantes argentinos, ecuatorianos y peruanos a la Región Metropolitana".*

*A mi mamá, por la dedicación y  
el entusiasmo*

## Agradecimientos

*En primer lugar quiero agradecer a mi familia por su apoyo permanente y porque – quizás a fuerza de la presencia de Mateito – se convirtieron en un espacio obligado de descanso y desconexión, ambas cosas muy necesarias para el (des)ánimo tesístico.*

*A mis amigas y amigos, por todo el apoyo brindado en este proceso. Especialmente a Camila y a las chiquillas de Matta Oriente: Brenda, Violeta, Bárbara y – en su momento- Marine. Es muy clara para mí la manera en que nuestras conversaciones y sus buenas ideas se plasmaron en este trabajo. A Violeta, especiales gracias por la revisión total del borrador final.*

*Muchas gracias a cada una de las personas entrevistadas por el tiempo y la buena fe. Debo confesar que me ha sido difícil – y todavía no tengo una posición muy desarrollada al respecto – poder conciliar ésta última con la tarea de hacer un análisis crítico de sus discursos.*

*Al Servicio Jesuíta a Migrantes por todas las facilidades prestadas para poder terminar esta tesis y por ser el marco en que he construido un sentido para mi formación sociológica.*

*A Eduardo Thayer por la orientación, correcciones y – sobre todo – los plazos puestos a esta tesis. Sin su ayuda seguramente todavía estaría pensando en la pregunta de investigación. Gracias también a María Emilia Tijoux por acceder a realizar la representación formal de este trabajo.*

*Por último, un agradecimiento especial a mis padres por haber hecho posible todas las etapas de mi vida escolar y no escolar; y por haber formado en mí un sentido religioso del mundo que me ha aportado de una manera inestimable para su comprensión.*

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	10
<b>II. ANTECEDENTES Y PROBLEMATIZACIÓN</b>	11
<b>1. La integración social como desafío permanente de los inmigrantes hacia las sociedades modernas.....</b>	11
1.1 Contexto estructural en que se plantea el desafío de la integración de los inmigrantes.....	12
1.2 El nivel local como lugar privilegiado para pensar nuevos tipos de integración que incluyan a los inmigrantes.....	14
<b>2. El contexto inmigratorio de Chile actual.....</b>	15
2.1 El marco institucional: La Ley de Extranjería.....	15
2.2 Nuevos desafíos y viejas respuestas: el anacronismo de la Ley de Extranjería frente al nuevo panorama migratorio.....	16
<b>3. Hacia una síntesis: los espacios locales como lugares privilegiados para desarrollar políticas públicas de integración a los inmigrantes.....</b>	19
<b>III. PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	21
<b>IV. MARCO TEÓRICO .....</b>	22
<b>1. CAPITULO I: GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD COMO MARCO INTERPRETATIVO DESDE DÓNDE OBSERVAR LAS RELACIONES ENTRE ACTORES RELEVANTES EN LOS PROCESOS DECISIONALES.....</b>	22
<b>1.1 A modo de introducción al debate acerca de gobernanza y gobernabilidad.....</b>	22
<b>1.2 Hacia una definición de gobernanza .....</b>	23
1.2.1 La gobernanza como nueva forma de administración pública.....	24
1.2.2 La gobernanza desde una perspectiva analítica .....	25
1.2.3 La gobernanza como una nueva forma de concebir las relaciones entre Estado y sociedad civil.....	25
1.2.4 Las redes de política pública como materialización de la gobernanza.....	27
<b>1.3 A modo de introducción al concepto de gobernabilidad.....</b>	29
<b>1.4 Hacia una definición de gobernabilidad.....</b>	29
1.4.1 La perspectiva neoconservadora.....	30
1.4.2 La perspectiva oficial: la visión de los organismos internacionales.....	31
1.4.3 La perspectiva progresista: la gobernabilidad democrática.....	31
<b>1.5 Las relaciones entre gobernabilidad y gobernanza en la perspectiva de la gobernabilidad democrática.....</b>	32
<b>2. CAPITULO II: ACERCA DE LA “INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES”: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL USO DEL CONCEPTO INTEGRACIÓN EN EL DISCURSO POLÍTICO Y ACADÉMICO</b>	33

<b>2.1 La forma extendida de entender la integración a los inmigrantes en las políticas y el discurso público: el modelo asimilacionista.....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 Los límites del modelo asimilacionista.Una crítica desde la sociología de las migraciones.....</b>	<b>34</b>
2.2.1 La homogeneidad cultural como presupuesto y resultado.....	35
2.2.2 La sociedad de acogida como única perspectiva de observación...	36
2.2.3 La “integración” como proceso lineal y resultado inevitable.....	37
2.2.4 La “integración” como proceso unidireccional.....	38
2.2.5 Unidimensionalidad de la integración: la integración cultural como integración global.....	40
<b>2.3 La aparición del concepto de integración en el discurso público y en las políticas de inmigración: ¿Hacia una asimilación disfrazada de integración?...</b>	<b>41</b>
<b>2.4 Sobre el uso actual del término integración en los estudios sobre migraciones.....</b>	<b>44</b>
2.4.1 Los cuestionamientos hacia el término integración en la sociología de las migraciones.....	44
2.4.2 Hacia una definición del concepto de integración en el marco de este estudio.....	45
<b>3. CAPITULO III: HACIA UN CONCEPTO DE INTEGRACIÓN ÚTIL PARA OBSERVAR Y ORIENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN MARCO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1 La gobernabilidad democrática como perspectiva en que se enmarca la integración de los inmigrantes en este estudio.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2 Hacia una definición de lo que deben considerar las políticas de integración a inmigrantes en un contexto de gobernabilidad democrática: redistribución, reconocimiento y representación.....</b>	<b>50</b>
3.2.1 La importancia de las políticas públicas para la integración de los inmigrantes.....	50
3.2.2 El reconocimiento como un nuevo tipo de política esencial para la profundización democrática.....	51
3.2.3 La justicia social en el escenario actual: reconocimiento, redistribución y representación.....	54
3.2.4 Acerca del ámbito de las soluciones: acciones afirmativas y acciones transformativas.....	56
3.2.5 A modo de síntesis.....	57
<b>V. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>59</b>
<b>VI. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>60</b>
<b>1. Enfoque Metodológico.....</b>	<b>60</b>
<b>2. Tipo de Estudio.....</b>	<b>61</b>
<b>3. Muestra.....</b>	<b>62</b>
<b>4. Operacionalización.....</b>	<b>65</b>
<b>5. Técnicas de producción y análisis de la información.....</b>	<b>67</b>
<b>6. Plan de Análisis.....</b>	<b>68</b>
<b>7. Trabajo de Campo.....</b>	<b>69</b>

<b>VII. RESULTADOS.....</b>	71
<b>1. ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS ACERCA DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LAS DIMENSIONES REPRESENTACIÓN, REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO.....</b>	71
<b>1.1 Acerca del Reconocimiento.....</b>	71
1.1.1 Los discursos acerca del reconocimiento.....	71
<i>1.1.1.1 El discurso asimilacionista.....</i>	71
<i>1.1.1.2 La propuesta latinoamericanista.....</i>	74
<i>1.1.1.3 El discurso culturalista.....</i>	75
<i>1.1.1.4 El discurso liberal: la integración como resultado natural de la convivencia interpersonal.....</i>	76
<i>1.1.1.5 El encuentro intercultural.....</i>	77
1.1.2 Acerca del potencial integrador de los discursos sobre reconocimiento.....	79
<i>1.1.2.1 Los discursos de no – reconocimiento.....</i>	80
<i>1.1.2.2 Los discursos de reconocimiento afirmativo.....</i>	82
<i>1.1.2.3 Los discursos de reconocimiento transformativo.....</i>	83
<b>1.2 Acerca de la Redistribución.....</b>	84
1.2.1 Los discursos acerca de la redistribución.....	84
<i>1.2.1.1 Discurso liberal: la redistribución como resultado natural del desarrollo de los proyectos migratorios. ....</i>	84
<i>1.2.1.2 Discurso liberal: la redistribución como resultado natural del desarrollo de los proyectos migratorios.....</i>	86
<i>1.2.1.3 Beneficios segmentados: cupos para chilenos y cupos para inmigrantes.....</i>	87
<i>1.2.1.4 Igualdad en el acceso a servicios y empleos.....</i>	88
<i>1.2.1.5 No basta con el acceso.....</i>	90
1.2.2 Acerca del potencial integrador de los discursos sobre redistribución.....	92
<i>1.2.2.1 Los discursos de no-redistribución.....</i>	92
<i>1.2.2.2 Los discursos de redistribución afirmativa.....</i>	94
<i>1.2.2.3 Los discursos de redistribución transformativa.....</i>	95
<b>1.3 Acerca de la Representación .....</b>	97
1.3.1 Los discursos acerca de la representación.....	97
<i>1.3.1.1 El Discurso liberal: las dificultades de representación como responsabilidad de los mismos inmigrantes.....</i>	97
<i>1.3.1.2 Hacia una idea de representación colectiva: las ONG como canalizadores de demandas, y el voto como oportunidad de visibilización grupal.....</i>	98
<i>1.3.1.3 Representación colectiva y representación individual.....</i>	100
1.3.2 Acerca del potencial integrador de los discursos sobre representación.....	101
<i>1.3.2.1 Los discursos de representación afirmativa.....</i>	102

1.3.2.2 <i>Los discursos de representación transformativa</i> .....	104
<b>1.4 A modo de síntesis: clasificación de los actores de acuerdo al potencial integrativo de sus discursos respecto de la integración</b> .....	105
<b>2. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA ENTRE ACTORES RELEVANTES. DESCRICIÓN DE LA PAUTA DE RELACIONES Y PRINCIPIOS QUE LA EXPLICAN</b> .....	111
<b>2.1 Descripción general de la estructura de gobernanza respecto de la temática inmigratoria en la comuna de Santiago</b> .....	112
2.1.1 Acerca de la influencia diferenciada de los actores gubernamentales y de la sociedad civil en la red de gobernanza.....	116
<b>2.2 Principios que estructuran la gobernanza respecto de la temática inmigratoria en la comuna de Santiago</b> .....	118
2.2.1 Tensión sectorialización – intersectorialidad .....	118
2.2.1.1 <i>Tensión en los sectores entendidos como especialidades de conocimiento</i> .....	119
2.2.1.2 <i>Tensión en los sectores entendidos como mecanismos de coordinación social</i> .....	121
2.2.2 Personalismo.....	122
<b>VIII. CONCLUSIONES</b> .....	125
<b>1. Contrastación de hipótesis específicas</b> .....	125
1.1 Respecto de las visiones acerca de la integración a inmigrantes.....	125
1.2 Respecto de la articulación de actores.....	127
1.3 Respecto de los factores que explican la actual articulación de actores.....	128
<b>2. Contrastación de la hipótesis general y respuesta a la pregunta de investigación</b> .....	129
<b>3. Nuevas preguntas que surgen a partir de los resultados de este estudio</b> .....	132
<b>IX. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	133
<b>X. ANEXOS</b> .....	139



## INDICE DE TABLAS

<b>Tabla N°1</b>	<b>Chile: Población residente nacida en el extranjero durante los últimos 50 años y variación entre períodos.....</b>	<b>17</b>
<b>Tabla N°2</b>	<b>Actores entrevistados, clasificados según grupo de pertenencia...</b>	<b>65</b>
<b>Tabla N°3</b>	<b>Operacionalización de conceptos.....</b>	<b>66</b>
<b>Tabla N°4</b>	<b>Plan de Análisis.....</b>	<b>69</b>
<b>Tabla N°5</b>	<b>Potencial integrativo de los actores en cada una de las dimensiones consideradas .....</b>	<b>106</b>
<b>Tabla N°6</b>	<b>Cantidad de actores con que mantienen relación las instituciones entrevistadas.....</b>	<b>112</b>

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro N°1</b>	<b>Modelos de Integración a Inmigrantes .....</b>	<b>42</b>
<b>Cuadro N°2</b>	<b>Clasificación de los discursos de reconocimiento según su potencial integrativo.....</b>	<b>79</b>
<b>Cuadro N°3</b>	<b>Clasificación de los discursos de redistribución según su potencial integrativo.....</b>	<b>92</b>
<b>Cuadro N°4</b>	<b>Clasificación de los discursos de representación según su potencial integrativo.....</b>	<b>102</b>
<b>Cuadro N°5</b>	<b>Clasificación de los actores entrevistados según el potencial integrador de sus discursos.....</b>	<b>108</b>
<b>Cuadro N°6</b>	<b>Red de relaciones entre los actores entrevistados, distinguiendo instituciones gubernamentales y sociedad civil.....</b>	<b>113</b>
<b>Cuadro N°7</b>	<b>Red de relaciones entre los actores entrevistados, distinguiendo según el potencial integrativo de sus discursos.....</b>	<b>115</b>

## I. INTRODUCCION

Desde el momento en que la integración social de las sociedades modernas se realiza sobre la base de una pretendida homogeneidad cultural, nacional y étnica; la figura del inmigrante se constituye simultáneamente como un problema social y sociológico. En el primer caso, los mecanismos tradicionales de inclusión social -el estatus de ciudadanía, como mecanismo paradigmático al respecto- se muestran incapaces de incorporarlo de una manera similar a la de los nacionales. En el segundo caso, la presencia de los inmigrantes pone en entredicho el actual pacto de integración social, pues constata que se realizó a costa de la invisibilización de la diversidad cultural, étnica y nacional que éstos portan; y, en este sentido, presionan hacia su reformulación.

Considerando el contexto migratorio que presenta nuestro país, esta problemática presenta hoy importante actualidad. En efecto, el panorama es el de un crecimiento sostenido de la inmigración que se realiza en el marco de la carencia de una política pública a nivel nacional. En este escenario toman relevancia los contextos locales, donde, frente al vacío en términos de política pública, se han comenzado a desarrollar algunas instancias orientadas a relacionarse de manera más adecuada con los inmigrantes.

A partir de la valoración del espacio local como un lugar central para pensar en apuestas tendientes a reformular el tipo de integración social existente, este estudio se pregunta por los límites y potencialidades de las iniciativas desarrolladas en estos lugares para generar políticas locales de integración a inmigrantes.

Debido a la gran cantidad de inmigrantes residentes que presenta en relación a otras comunas, y a la existencia de esfuerzos municipales orientados a generar acciones locales relativas a la inmigración, esta investigación toma como caso de estudio la comuna de Santiago. A partir del estudio de la articulación de actores relevantes para la temática en esta comuna, así como de las representaciones que estos actores tienen respecto de la integración, la presente investigación indaga en las potencialidades y límites de los espacios locales para generar políticas locales de inmigración que deriven en un nuevo tipo de integración social. En los términos en que este estudio la plantea esto implica generar políticas tendientes a ampliar la representación, redistribución y reconocimiento de los inmigrantes.

## II. ANTECEDENTES Y PROBLEMATIZACION

### 1. La integración social como desafío permanente de los inmigrantes hacia las sociedades modernas

La integración social es una preocupación que ha estado presente desde la construcción de las sociedades modernas. En efecto, en la medida en que tanto la tradición como la religión perdían progresivamente su carácter vinculante, la integración se transformó en un desafío estructural para éstas. Frente a ese escenario, la producción de solidaridad social necesaria para asegurar la integración, fue construida inscribiéndose en una tensión que aún conserva importante actualidad. Mientras por un lado se proclamaron principios universales sustentados en el ideario de la Revolución Francesa que defendían valores relativos a la especie humana en general; por otro, se reivindicaron valores particularistas relativos a especificidades históricas, étnicas y culturales de los Estados-nación.(Chernilo, 1999). En efecto, frente al declive de la tradición y la religión, los nacientes Estados-nación construyeron la integración -y en buena medida todavía la construyen- sobre una idea de unidad nacional que tenía como base una pretendida homogeneidad nacional, cultural y étnica, diferenciadora del resto de los Estados-nación. En este escenario, “la utilización de símbolos patrios (himnos y banderas nacionales), la invención de relatos con carácter de mito fundacional (historias y héroes patrios), el reclutamiento militar obligatorio y, muy fundamentalmente, la imposición de un idioma nacional a través de las escuelas primarias, serán las principales instancias con las que se intentará hacer frente al problema de la producción de solidaridad social” (Chernilo, 1999, pág. 2).

La figura del inmigrante es acaso una de las que pone en evidencia de mayor manera esta tensión entre universalismo y particularismo que sigue presente en buena medida en nuestras sociedades. Dicha contradicción se verifica principalmente en la exclusión de los inmigrantes del estatuto de ciudadanía. Tal como lo señala Castles (2003), al mismo tiempo que la teoría liberal presenta la ciudadanía como universalista y a los ciudadanos como individuos homogéneos, abstrayéndolos de sus particularidades identitarias, en la práctica éstos deben su condición de ciudadanía únicamente a la pertenencia a un Estado-nación particular; “La suposición subyacente es que hay una homogeneidad cultural suficiente para permitir la comunicación y el acuerdo básico sobre las reglas relativas a la convivencia: se piensa que todo el mundo en el país pertenece. Por el mismo principio se excluye al resto del mundo: los extranjeros no pueden pertenecer”(Castles, 2003, pág. 11)

Esta no pertenencia aparece como el origen desde donde el inmigrante emerge como problema social. En efecto, es desde ahí que es conceptualizado como un Otro que constituye al mismo tiempo una amenaza para la identidad nacional y -de no conformarse

con los empleos de menor calificación- para la colocación laboral de los nacionales. Este problema se torna aún más agudo cuando el inmigrante procede de países menos desarrollados o, para el caso europeo, antiguas colonias donde la otredad -expresada por medio de diferencias culturales y fenotípicas- se ha construido como inferioridad.(Castles, 2003).

Por otro lado, en la medida que la presencia del inmigrante pone en jaque el fundamento central sobre el que se construyó la integración de las sociedades modernas -la pretendida homogeneidad étnica, nacional y cultural de sus territorios- se constituye también como un problema sociológico. En efecto, abre la pregunta por nuevos sitios desde donde producir solidaridad social, que no impliquen invisibilizar la diversidad nacional, étnica y cultural existente. Así, tanto en términos sociales como sociológicos, la figura del inmigrante muestra la insuficiencia del actual pacto de integración social y, en el mismo sentido, fuerza hacia una reformulación de éste.

### *1.1 Contexto estructural en que se plantea el desafío de la integración de los inmigrantes*

El contexto estructural en el que se plantea la pregunta por un nuevo pacto de integración social que pueda incluir la diversidad nacional, étnica y cultural entre sus presupuestos, es el de un Estado que ha visto transformada tanto su capacidad integradora como sus facultades para incidir sobre ésta. En efecto, el proceso mediante el cual el inmigrante emerge como una figura que cuestiona el actual orden social coincide con una serie de transformaciones que han minado la soberanía interna y externa de los Estados-nación, afectando con ello las competencias del principal medio de integración de las sociedades modernas: el estatuto de ciudadanía.

Los cambios en la soberanía externa refieren sobre todo a actividades transnacionales que suponen altos niveles de institucionalización, llevadas a cabo por poderosos actores tales como corporaciones multinacionales y Estados y que se agrupan principalmente en dos fenómenos: (1) el surgimiento de una economía globalizada y (2) la constitución de un régimen jurídico internacional que involucra desde la creación de normativas que pretenden asegurar la gobernabilidad de las relaciones económicas internacionales, hasta la constitución progresiva de un régimen internacional de derechos humanos (Sassen, 1996)

En términos de soberanía interna, las principales transformaciones dicen relación con la aparición de múltiples actores, grupos y comunidades, fortalecidos en parte por las transformaciones antes mencionadas, “pero cada vez más renuentes a identificarse automáticamente con el propio Estado-nación” (Sassen, 2003, pág. 88). Entre éstos se encuentran tanto ciudadanos formales que por diversos motivos experimentan situaciones de exclusión que, en definitiva, les impiden acceder a los derechos propios de la condición de ciudadanía; y personas que, careciendo de la ciudadanía formal, participan de la vida

pública, generando vínculos comunitarios que les otorgan una suerte de ciudadanía efectiva. Entre éstos últimos se encuentran los inmigrantes. (Sassen, 2003)

En relación a la generación de un nuevo pacto de integración social -que pueda, claro está, incluir a los inmigrantes- estas transformaciones han conllevado resultados contrapuestos. Por un lado, la constitución de regímenes internacionales de derechos humanos presiona a los Estados para la ampliación de los derechos y sujetos incluidos en la noción de ciudadanía y alienta a los grupos excluidos a emprender nuevas prácticas y luchas reivindicativas. Sin embargo, por otro lado, la economía globalizada limita la capacidad de los Estados para emprender autónomamente una ampliación de los derechos y sujetos considerados en la condición de ciudadanía. Esto se acentúa aún más en el caso de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como son los estados latinoamericanos, pues la globalización ha significado para éstos una disminución de su influencia frente a la de los países desarrollados. Señala Castles (2003) que en su aspecto económico, la globalización se realiza en el marco de normativas neoliberales que en la práctica amplían el poder de los países desarrollados -especialmente de EEUU- lo que implica que los países en vías de desarrollo tienen una incidencia mínima en los cursos que toma la economía mundial y, por lo mismo, un poder y autonomía mucho menor a la de los países desarrollados. A su vez, esta asimetría se refleja en que además de existir una ‘ciudadanía diferenciada’-que remite a la presencia de grupos de personas excluidas dentro de un mismo país- se puede hablar de una jerarquía de ciudadanía a nivel global, puesto que quienes accederían a más y mejores derechos son los ciudadanos de los países desarrollados, mientras que las personas pertenecientes a países en vías de desarrollo accederían a una ciudadanía de menor calidad(Castles, 2003)

En definitiva: a medida que se fortalecen los movimientos que demandan una expansión de los derechos y sujetos incluidos en el actual pacto de integración social, su principal correlato empírico -el estatuto de ciudadanía-se muestra como incapaz de acoger estas nuevas demandas, especialmente considerando que un actor paradigmático de estos grupos son los inmigrantes quienes cuestionan directamente el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad; y, paralelamente, disminuye la capacidad de los Estados para emprender reformas que puedan responder a las nuevas problemáticas planteadas. En suma, lo que se visibiliza es que la creciente complejidad de los problemas sociales pone en entredicho la capacidad del estatuto de ciudadanía tradicional para asegurar integración social, al mismo tiempo que cuestiona al Estado como actor competente para guiar e implementar los cambios necesarios.

Frente a este escenario, Sassen (2003) destaca los niveles locales como los espacios más adecuados para dar dicha discusión. Atendiendo a que las transformaciones sufridas por los Estados erosionan su capacidad para contener los procesos sociales y de constitución del poder, Sassen señala que la nueva geografía política propiciada por la globalización es capaz de vincular a los espacios subnacionales y, desde esta perspectiva, las ciudades

aparecen como lugares privilegiados para pensar en nuevas formas de integración social, pues a la vez que funcionan como lugares donde se ubican los componentes estratégicos de la globalización, es donde adquieren mayor visibilidad los grupos desfavorecidos que presionan por una ampliación de los derechos ciudadanos. “La gran ciudad actual y especialmente la ciudad global aparece como el lugar estratégico para las nuevas formas de acción política y práctica social que nos interesan aquí. Se trata de uno de los principales nexos en que las nuevas reivindicaciones se materializan y asumen sus formas más concretas. Recíprocamente a la pérdida de poder y de capacidad de acción a nivel nacional, se generan nuevas posibilidades políticas y nuevas formas de poder en los niveles subnacionales. En efecto, lo ‘nacional’ se resquebraja como revestimiento de los procesos sociales y de constitución del poder. En esta carcasa resquebrajada se crean nuevas oportunidades para una geografía política capaz de vincular los espacios subnacionales. Y en esta nueva geografía, las ciudades están a la vanguardia.”(Sassen, 2003, pág. 107)

### *1.2 El nivel local como lugar privilegiado para pensar nuevos tipos de integración que incluyan a los inmigrantes*

La revalorización del nivel local como un espacio privilegiado para hacer frente a los retos que plantea la globalización así como para reconstruir el rol político que le corresponde a los ciudadanos, aparecen como características especialmente pertinentes para la generación de un nuevo tipo de integración social que incluya a los inmigrantes, pues es justamente una dimensión que suele dejarse de lado en las políticas nacionales de inmigración.

Al respecto, Sassen (1996) ha observado que, a pesar de las diferencias que puedan existir, las políticas de inmigración de los países más desarrollados tienden a una convergencia que representa prácticamente una “transnacionalización de facto” (Sassen, 1996, pág. 77) de la forma de elaborar las políticas de inmigración. Ella postula que todas las políticas de inmigración de los países desarrollados presentan una estructura básica que se basa en un común entendimiento acerca de las fronteras y el papel del Estado y que presenta dos elementos: (1) la soberanía del Estado y el control de fronteras como el corazón del esfuerzo regulador ; y (2) una visión de la inmigración como la consecuencia de decisiones individuales de los emigrantes, respecto de las cuales el país receptor es considerado un sujeto pasivo, no implicado en el proceso.

Esta comprensión de la inmigración destaca a las fronteras y a los individuos migrantes como los ámbitos donde hay que aplicar la regulación, invisibilizando el rol que los países receptores han tenido en la configuración de los flujos migratorios que reciben y con ello, asumiendo la migración como una anomalía en un mundo dividido en comunidades políticas separadas, cada una con sus propios ciudadanos y territorios nacionales. Esto tiene como consecuencia que las políticas migratorias sean sobre todo defensivas y hayan dado una mayor importancia al control que a elementos proactivos y de integración (Penninx & Martiniello, 2006)

Con esto, el país receptor pierde la capacidad de observarse como un contexto susceptible de emprender acciones para incluir de mejor manera a los flujos migratorios que, lejos de constituir una anomalía, forman parte de una dinámica de alcance mundial. En cambio, cuando el esfuerzo se pone en integrar a los colectivos inmigrantes, entonces el nivel local cobra especial relevancia pues este es el espacio en que se insertan tanto social como institucionalmente y, por lo mismo, el lugar donde deben asegurarse las acciones tendientes a solucionar las problemáticas relativas a su integración.

En efecto, incluso autores que han sido enfáticos en destacar el carácter transnacional de la migración actual así lo señalan. Smith y Guarnizo (Smith & Guarnizo, 1998) precisan que las actividades transnacionales de la migración contemporánea vinculan los países de origen y destino justamente a partir de los contextos locales desde donde dichas actividades son emprendidas. Esto ha llevado a los investigadores en la temática a afirmar que el transnacionalismo es una realidad que opera a nivel local. Más aún, Smith y Guarnizo (1998), acuñan el término “translocalismo” como una forma de enfatizar lo sensibles que son los campos sociales transnacionales al devenir de las realidades y los espacios locales.

En el mismo sentido, frente a la idea que debido al carácter transnacional de la migración actual, las políticas locales pierden relevancia, Portes y Guarnizo (2003) señalan que, al contrario, la existencia de actividades transnacionales protagonizadas por los inmigrantes confirman la presencia y relevancia de la acción de los contextos nacionales y, especialmente, locales que se ven influidos por dichas actividades. “Los análisis muestran que los vínculos transnacionales de los migrantes están lejos de ser socialmente desfronterizados y des-territorializados. Las acciones transnacionales están socialmente delimitadas a través de las fronteras nacionales y ocurren en muy específicas jurisdicciones territoriales” (Portes & Guarnizo, 2003, pág. 1239). Esto sitúa a los actores locales - gobierno, mercados, sociedad civil- como instancias centrales a la hora de emprender acciones tendientes a la integración de los inmigrantes. Evidentemente, esto no implica desvalorizar el nivel nacional como lugar desde donde generar reflexiones y políticas al respecto, sino relevar lo local como espacio que tiende a ser olvidado en este cometido y que puede entregar insumos fundamentales a este proceso.

## **2. El contexto inmigratorio de Chile actual**

### *2.1 El marco institucional: La Ley de Extranjería*

Chile aparece como un escenario especialmente pertinente para considerar los aportes que los espacios locales pudieran realizar para construir una nueva integración social, capaz de incluir a los inmigrantes. Tal como lo señalaba Sassen (1996) para los países desarrollados, Chile regula sus flujos migratorios por una legislación que pone el énfasis en el control de frontera. Si bien no puede hablarse de una política migratoria propiamente tal -de hecho, una de las críticas más fuertes respecto de la gestión migratoria nacional es la carencia de

una política migratoria que sirva como marco para regular el tema-la gestión migratoria se realiza a partir del Decreto de Ley 1.094, dictado por Pinochet en 1975.

Propia de un contexto dictatorial, el Decreto de Ley de Extranjería se basa en el principio de seguridad nacional que, entre otras cosas, se ha traducido en (1) una serie de criterios que impiden la entrada de algunos extranjeros al país, y (2) un conjunto de procedimientos altamente burocráticos que dificultan la obtención de visas de residencia tanto temporales como definitivas(Stefoni, 2011) . Este último rasgo se ha transformado en uno de los principales obstáculos para la integración de los inmigrantes pues el hecho de no contar con una visa de residencia dificulta el acceso a los servicios sociales y al ejercicio pleno de los derechos. En este sentido, podría señalarse que la misma legislación constituye un marco institucional que contribuye a crear y perpetuar condiciones de exclusión. Este hecho adquiere especial gravedad cuando se considera el contexto inmigratorio del Chile actual.

## *2.2 Nuevos desafíos y viejas respuestas: el anacronismo de la Ley de Extranjería frente al nuevo panorama migratorio*

A pesar de que la inmigración no es un fenómeno nuevo en Chile, a partir de los 90 comienza a visibilizarse una transformación en la magnitud y composición del flujo migratorio que le han otorgado un carácter “novedoso” y, con ello, una relativa importancia en la opinión pública. En efecto, las cifras censales muestran que el último período intercensal la inmigración experimentó un crecimiento de un 75%, llegando a registrar en el 2002 el mayor número absoluto de migrantes en Chile: 184.464 personas, equivalentes a un 1,2% de la población nacional(Cano, Soffia, & Martínez, 2009). Aun cuando los estudios han aconsejado ser cautelosos con las proyecciones que pueden hacerse a partir de estas cifras, han aparecido datos que indican que la inmigración sigue aumentando: en su informe anual relativo a las visaciones otorgadas al año 2010, el Departamento de Extranjería y Migración estima que para ese año residían en Chile 369.436 extranjeros, lo que corresponde a un 2,16% de la población total.<sup>1</sup>(Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior, 2011). Si se compara la cifra de Extranjería con la del Censo 2002, se obtiene que la inmigración ha experimentado un aumento de un 100,3%<sup>2</sup>, lo que comparado con el 75% del último período intercensal permite afirmar que el flujo inmigratorio hacia Chile sigue intensificándose (Ver Tabla N°1).

---

<sup>1</sup> A pesar de que el diagnóstico respecto de la intensificación de los flujos inmigratorios hacia Chile es bastante plausible, es necesario tener en cuenta que los datos del Departamento de Extranjería y Migración no tienen la misma confiabilidad que los datos censales pues no surgen a partir de un catastro nacional, sino que

<sup>2</sup> Cálculos propios.



Tabla N°1:

**Chile: Población residente nacida en el extranjero durante los últimos 50 años y variación entre períodos**

Fuente	Población nacida en el extranjero	Variación porcentual respecto del período anterior
<b>Censo 1960</b>	104.853	0,94%
<b>Censo 1970</b>	90.441	-13,74%
<b>Censo 1982</b>	84.345	-6,74%
<b>Censo 1992</b>	105.070	24,57%
<b>Censo 2002</b>	184.464	75,56%
<b>Extranjería, 2011</b>	369.436	100,3%

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis censal de Jorge Martínez (Martínez J. , 2003) y los datos anuales del Ministerio del Interior (Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior, 2011)

Por otro lado, si bien la cifra de chilenos en el exterior es mayor a la de inmigrantes en Chile (Cano, Soffia, & Martínez, 2009), estimaciones del INE y la CEPAL señalan que a partir de la década de los 90', el saldo migratorio habría comenzado a ser positivo y continuaría con este comportamiento los próximos decenios (INE y CEPAL, 2005). Esto indica que Chile comenzaría a transformarse de un país expulsor a uno receptor de inmigrantes.

En términos de su composición, la inmigración es principalmente intrarregional, siendo argentinos y peruanos los flujos mayoritarios.(Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior, 2011) A pesar de que las cifras migratorias aún son pequeñas -sobre todo si se lo compara con destinos populares de inmigración como España o Estados Unidos - este fenómeno no ha pasado inadvertido. La concentración espacial de algunas comunidades de migrantes, así como el hecho de compartir características étnicas visiblemente identificables, han generado que el tema tenga un tratamiento relativamente recurrente en los medios y la opinión pública, llegando a generarse la sensación de que el país está recibiendo oleadas gigantescas de extranjeros.<sup>3</sup> Esta y otro tipo de percepciones están asociadas a que estos grupos sufran situaciones de discriminación que potencian los contextos de vulnerabilidad en que algunos de éstos llegan al país, generando procesos de inserción desde condiciones de precariedad e incertidumbre.

Las dificultades para asegurar procesos de inclusión efectivos en el marco de una inmigración que se encuentra en aumento, han visibilizado al fenómeno migratorio como un tema que requiere de mayores tratamientos desde la política pública nacional. Paralelo a esto, el Estado chileno ha ratificado una serie de convenios internacionales que apuntan a

<sup>3</sup>Por ejemplo, uno de los últimos reportajes nacionales acerca de la inmigración hacia Chile se titulaba: “La invasión silenciosa” (Programa “En la Mira”, 22 de Julio 2011, CHV)

asegurar el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes. Esto ha tenido como consecuencia la adopción de ciertas medidas que han ayudado a solucionar situaciones puntuales de exclusión. Algunos ejemplos de esto son: la “Acción Especial de Acceso a la Educación”, que permite la matrícula escolar de los niños inmigrantes independiente de la situación migratoria de sus padres; y la “Acción Especial de Protección de la Maternidad”, que permite que las mujeres que queden embarazadas en Chile, puedan optar a una visa de residencia temporaria certificando que controlan su situación de embarazo en el centro de salud correspondiente a su domicilio.<sup>4</sup>

A pesar de que estas medidas efectivamente han contribuido a solucionar algunas situaciones de exclusión, no modifican el contexto estructural en que se plantea la inclusión de los inmigrantes: una legislación que concibe la inmigración desde una perspectiva de seguridad nacional<sup>5</sup>, dificultando la adopción de políticas positivas frente a este tema. En el mismo sentido, Stefoni(2011) plantea que la adopción de medidas puntuales lejos de ampararse en una ausencia de política migratoria, constituye en sí misma una política -la “política de la no política”- que finalmente contribuye a mantener el actual marco de seguridad nacional en que se plantea la migración y con ello, dificultar la generación de una política de inmigración que apueste por la integración de estos colectivos: “(...) las medidas tendientes a resolver los aspectos puntuales de vulneración de derechos, lejos de ampararse en una ausencia de política en materia migratoria, constituye en sí misma, una política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias en distintas áreas sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual. Estos programas, que se muestran ante la comunidad local e internacional como importantes avances, logran disminuir la presión para realizar cambios más profundos y para adoptar un nuevo marco nacional con respecto a la migración” (Stefoni, 2011, pág. 82)

Los efectos de la carencia de una política pública que apueste por la integración de los inmigrantes se dejan sentir principalmente en el nivel local. En este espacio se hace especialmente evidente que la comprensión de la inmigración desde un marco de seguridad nacional es inadecuada para responder a los desafíos que ésta conlleva. Esta inadecuación ha llevado a que en los niveles locales se desarrollen una serie de iniciativas de trabajo en red entre distintas organizaciones que apuestan por mejorar dicha situación. Resulta relevante al respecto indagar en las condiciones en que esas acciones se están realizando y la posibilidad de que deriven en políticas locales de integración a los inmigrantes.

---

<sup>4</sup> Para conocer en mayor profundidad las medidas que se han adoptado, se puede visitar el siguiente link: <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Convenios%20Sectoriales.pdf>

<sup>5</sup> Un ejemplo de esto es que los dos procesos extraordinarios de regularización realizados durante los gobiernos de la Concertación (uno en 1998 y el otro entre fines del 2007 e inicios del 2008), fueron difundidos como “amnistías”, término que supone perdonar una situación criminal o ilegal. En efecto, según la RAE, la palabra amnistía hace referencia a “olvido legal de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores” (Amnistía. En Diccionario de la lengua española (22. ed), 2001).

### **3. Hacia una síntesis: los espacios locales como lugares privilegiados para desarrollar políticas públicas de integración a los inmigrantes**

En los términos que aquí ha sido señalada, la integración social es el resultado de una dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión y las respuestas y percepciones de las personas frente al modo en que éstos operan (Hopenhayn, 2007). Tomando en cuenta dicha definición, las políticas públicas aparecen como elementos centrales en este proceso, pues son uno de los principales mecanismos de inclusión/exclusión de las sociedades actuales.

En contextos complejos como los actuales donde existe una pluralidad de intereses, las políticas públicas sólo resultan legítimas y eficaces cuando son el resultado de la interacción entre los actores gubernamentales y la sociedad civil. Para el Estado, esto supone asumir que la toma de decisiones no puede depender de una elite político administrativa homogénea y centralizada, sino que debe incorporar a un conjunto variado de actores, lo que supone formas de coordinación intersectoriales y a distintos niveles (Ruano de la Fuente, 2002). Esto posiciona a los niveles locales como espacios privilegiados para la construcción de políticas públicas.

Una perspectiva especialmente relevante en este sentido es la de la “gobernanza”, que pone el acento en que lo que las sociedades definen como “interés general” no es trascendente a los procesos de negociación entre actores, sino que es justamente resultado de las luchas de intereses entre ellos. En este sentido, una política pública será más legítima en la medida que los actores implicados en el proceso decisional representen de mejor manera los distintos intereses relevantes respecto de la temática en cuestión. Sólo en estos términos una política pública podrá contribuir a una gobernabilidad democrática de la sociedad<sup>6</sup>. Evidentemente, esto supone que los actores estén articulados de manera tal que existan relaciones fuertes entre las instituciones de gobierno y de la sociedad civil implicada. Para el caso del desafío de una política local de integración que apunte a incluir a los inmigrantes, esto supone generar redes de interacción entre actores de gobierno, organizaciones de inmigrantes y organismos no gubernamentales que trabajen la temática.

En síntesis, los niveles locales aparecen como especialmente relevantes para pensar nuevas acciones de integración a inmigrantes en un doble sentido. Por un lado constituyen el espacio donde los inmigrantes materializan su inserción en la sociedad de destino. Como se señaló, incluso en el caso de aquéllos que mantienen con frecuencia actividades transnacionales, los niveles vinculados por dichas acciones son justamente los espacios locales de los países de los países de origen y destino respectivos. Por otro lado, los niveles locales constituyen uno de los espacios más indicados para levantar políticas públicas que

---

<sup>6</sup>Los conceptos de “gobernanza” y “gobernabilidad” serán abordados con mayor profundidad en el capítulo I del Marco Teórico: “Gobernanza y Gobernabilidad como marco interpretativo desde donde observar las relaciones entre actores relevantes en los procesos decisionales”

puedan incorporar a los distintos actores implicados y, en ese sentido, hacerlas más legítimas y efectivas. Tomando ambas aristas en cuenta, la presente investigación se orienta a determinar la manera en que la actual articulación de actores existentes en los espacios locales contribuye o dificulta el establecimiento de políticas de integración a inmigrantes en los términos que aquí ha sido planteada. Esto implica por un lado estudiar la relación existente entre los distintos actores que mantienen intereses relevantes respecto del tema y, por otro, el tipo de integración que éstos imaginan como deseable en función de sus intereses. A partir de dichas acciones es posible hipotetizar respecto del tipo de política local que pudiera fraguarse y, de la manera en que ésta incide en la integración de los inmigrantes. Tanto por la gran cantidad de inmigrantes residentes en la comuna, así porque constituye una de las pocas que ha comenzado a implementar acciones locales al respecto, este estudio ha escogido la comuna de Santiago como lugar donde observar las interrogantes anteriormente planteadas. Las razones de su selección se explican con mayor detalle en el capítulo metodológico de este documento.<sup>7</sup>

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, este estudio se pregunta por las limitaciones y potencialidades del nivel local para generar políticas locales de integración a inmigrantes en los términos en que este estudio la plantea.

---

<sup>7</sup>Ver la página 60 de esta tesis.

### **III. PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

#### **Pregunta de Investigación**

**¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones que presenta la actual articulación de actores relevantes en la comuna de Santiago para generar políticas locales tendientes a la integración de los inmigrantes?**

#### **Objetivo General**

A partir del estudio de los discursos que los distintos actores tienen respecto de la integración de los inmigrantes y de la actual estructura de relaciones entre ellos, establecer cuáles son las potencialidades y las limitaciones que existen en la comuna de Santiago para generar políticas tendientes a la integración de los inmigrantes.

#### **Objetivos Específicos**

- i. Conocer las representaciones acerca de la integración de los inmigrantes que tienen los distintos actores relevantes para la temática en la comuna de Santiago.
- ii. Establecer la distancia existente entre las representaciones de la integración de los inmigrantes que mantienen los actores relevantes de la comuna de Santiago, respecto de la integración entendida en términos de un nuevo pacto de integración social.
- iii. Describir la actual articulación de actores relevantes para la inmigración en la comuna de Santiago
- iv. Establecer los factores que explican la actual articulación de actores relevantes para la inmigración en la comuna de Santiago

## IV. MARCO TEÓRICO

A continuación se exponen las opciones conceptuales utilizadas para responder a la pregunta de investigación. Como se ha señalado, dicha respuesta involucra dos procesos: por un lado, analizar la actual estructura de articulación de actores relevantes para el tema inmigratorio en la comuna; por otro, conocer las representaciones de cada uno de los actores respecto de lo que debiera ser un proceso de integración de inmigrantes. Atendiendo a estas operaciones, el marco teórico se estructura de la siguiente forma: el primer capítulo se orienta a desarrollar conceptos útiles para analizar la actual estructura de articulación de actores relativos a la inmigración en la comuna de Santiago. Con este objetivo se desarrollan los conceptos de gobernanza y gobernabilidad democrática; el primero para observar dicha articulación y el segundo a modo de marco valorativo de ésta. El segundo capítulo presenta la manera extendida en que se ha entendido la integración de los inmigrantes, señala sus límites y a partir de esto, establece el concepto de integración que se utilizará en el marco de este estudio. El tercer capítulo pretende ser una síntesis de los anteriores, señalando los tipos de políticas que debiera desarrollarse para llevar a cabo procesos de integración de los inmigrantes en un contexto de gobernabilidad democrática.

### 1. CAPITULO I

#### **GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD COMO MARCO INTERPRETATIVO DESDE DÓNDE OBSERVAR LAS RELACIONES ENTRE ACTORES RELEVANTES EN LOS PROCESOS DECISIONALES**

##### **1.1 A modo de introducción al debate acerca de gobernanza y gobernabilidad**

Gobernanza y gobernabilidad son términos a los que frecuentemente se acude para analizar y evaluar el ejercicio de los gobiernos en la actualidad. A pesar de que denotan cosas distintas, su uso común tiende a confundirlos y a presentarlos como sinónimos, restándoles su capacidad analítica. La confusión conceptual se debe principalmente a una errada traducción al español de la palabra inglesa *governance* que ha contribuido a confundir los significados de gobernanza y gobernabilidad. Este error se explica por un lado, por las numerosas aproximaciones conceptuales al término que en algunos casos lo confundían con “gobernabilidad”. Por otro lado, por “la inexistencia hasta 1992 de un criterio académico para traducir el término al castellano, lo que dio lugar a que tanto en las obras científicas como en los documentos de organizaciones públicas se tradujese *governance* como *gobernanza*, *gobernancia*, *buen gobierno* e, incluso, manteniendo el término inglés *governance*” (Martínez A. C., 2005, pág. 10)

Si bien sirven para indicar cosas distintas -mientras la gobernanza hace referencia al aspecto más procedimental de gobernar, la gobernabilidad refiere a una cualidad del sistema en su conjunto, a su cualidad de “governable”- ambos conceptos tienen una raíz

teórica común: surgen del reconocimiento de la importancia del desarrollo institucional para el crecimiento económico (Mayntz, 2005). A partir de esto, su uso en el discurso político muchas veces conlleva una reducción de la acción gubernamental al cumplimiento de los objetivos económicos, sin embargo, esta consideración puede cambiar si se asume, en lugar del crecimiento económico, el bienestar social como meta. Esta idea permite considerar la gobernanza y gobernabilidad desde una perspectiva progresista y, con ello, utilizarlas como categorías útiles para dirigir el camino hacia una sociedad más democrática. Además de distinguir claramente estos términos, el capítulo mostrará las repercusiones que una concepción progresista de éstos tiene para su utilización. Para facilitar la comprensión del capítulo, se adelantará que la gobernanza es la base de la gobernabilidad.

Por último, es importante señalar que en el marco de esta tesis el concepto de gobernanza será utilizado para observar la articulación de los actores referentes al tema inmigratorio en el espacio local, y el de gobernabilidad para reflexionar respecto de la forma en que esta articulación favorece la posibilidad de generar políticas tendientes a la integración de los inmigrantes.

## **1.2 Hacia una definición de gobernanza**

En contextos complejos, diversos e interdependientes donde existe una pluralidad de intereses, la determinación y realización del interés general ya no puede ser monopolio de los poderes públicos, sino que su acción resulta eficaz y legítima sólo cuando es resultado de una interacción con los actores empresariales y con la sociedad civil. La dificultad intrínseca a este proceso tiene que ver con cómo gestionar la agregación de intereses diferentes, a menudo contrapuestos, y al mismo tiempo generar políticas públicas que sean eficaces. Este dilema entre representatividad y eficacia constituye justamente la problemática central implicada en la noción de gobernanza.

En efecto, los distintos significados que se atribuyen al concepto de gobernanza se pueden agrupar en dos aproximaciones fundamentales no excluyentes entre sí, ambas relacionadas con el dilema entre representatividad y eficacia anteriormente planteado. (1) Por un lado, la gobernanza es indicativa de una nueva forma de gobierno donde los distintos elementos de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y la ejecución e implementación) ya no son producto de la acción aislada de una elite político administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino que son el resultado de la interacción de múltiples actores y suponen formas de coordinación multinivel e intersectoriales (Ruano de la Fuente, 2002). En este contexto, la gobernanza sirve para designar una nueva forma de administración pública, alternativa a la burocracia y a la nueva gestión pública, donde el interés está puesto en crear las condiciones para asegurar interacciones positivas entre los distintos actores implicados en la resolución de un problema (Prats, 2005). (2) Por otro lado se puede identificar una aproximación más bien

analítica que, aun cuando se relaciona estrechamente con la definición anterior, se concentra más en el proceso de “materialización” de esta nueva forma de gobierno, planteándose así como una aproximación más operativa. Desde esta segunda acepción, la gobernanza se relaciona con los cauces o mecanismos mediante los cuales la pluralidad de los intereses implicados en una decisión se convierten en una acción política unitaria. En esta línea, Prats define gobernanza como “la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados” (Prats, 2005, pág. 161).

### *1.2.1 La gobernanza como nueva forma de administración pública*

En tanto que nuevo paradigma de acción pública, la gobernanza tiene como base el reconocimiento, aceptación e integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político, lo que se ha traducido a dos principios fundamentales: 1) que para ser legítima y eficaz, la acción de los poderes públicos debe ser resultado de una interacción con la sociedad civil; 2) que para generar políticas públicas efectivas debe existir un continuo diálogo entre sus diferentes fases: formulación, implementación y evaluación (Prats, 2005)

Estos principios obligan a romper con las formas de gobernación tradicionales: la burocracia y la nueva gestión pública. Respecto de ésta última, la gobernanza se diferencia en que, por un lado, rompe con la separación entre concepción e implementación de la política pues reconoce que las metas y objetivos no pueden plantearse sino con el conocimiento que entrega la implementación y ejecución<sup>8</sup>. En segundo lugar, cuestiona la efectividad de la división de las políticas en departamentos sectoriales, enfatizando en la necesidad de generar acciones transversales que faciliten la coordinación entre distintos departamentos y niveles administrativos: “La nueva gerencia pública, con su visión de la Administración pública como una constelación de agencias ejecutivas, no ha tenido en cuenta que la mayoría de los bienes públicos o intereses generales de los que depende el bienestar de nuestro tiempo no dependen de la acción de un único departamento y agencia, sino que requieren de la capacidad de coordinación y colaboración entre una pluralidad de actores públicos, privados y civiles. Los grandes desafíos del bienestar de nuestro tiempo (seguridad, libertades, competitividad, servicios de cohesión social, inmigración, educación, etc.) no se corresponden con las jurisdicciones departamentales y no pueden ser alcanzados sólo con la acción pública” (Prats, 2005, pág. 154)

---

<sup>8</sup>Para controlar la desviación del interés general en favor de los intereses privados de los funcionarios -o lo que se ha llamado desviación burocrática o neocorporativa- la nueva gestión pública propone la separación entre las tareas de formulación e implementación de las políticas. Así, mientras las metas y objetivos de las políticas se dejan en manos de los ministros políticamente nombrados junto a la acción de comités de expertos; la implementación, entendida como una tarea meramente operativa, es delegada a los funcionarios de gobierno.



A su vez, la gobernanza supera al paradigma burocrático<sup>9</sup> en tanto niega sus fundamentos centrales: que la definición y logro del interés general es una tarea exclusiva del Estado y sus funcionarios, y que el interés general se determina con independencia de los intereses privados. Por el contrario, la gobernanza asume como base que los intereses generales no son trascendentes sino immanentes al juego conflictivo de los intereses privados, y por lo mismo no pueden ser monopolio de la acción gubernamental, sino que surgen justamente en los procesos de conflicto, negociación y consenso entre los distintos actores sociales involucrados.

### *1.2.2 La gobernanza desde una perspectiva analítica*

Como ya se ha adelantado, en términos analíticos la gobernanza se identifica con las normas y principios que pautan la interacción de actores que surge en un proceso decisional determinado. En este sentido, es importante recalcar que no se trata del conjunto de actores intervinientes, sino que el término alude a algo mucho más basal: la gobernanza refiere a las reglas de constitución del espacio público, las que a su vez marcan la línea divisoria entre lo público y lo privado.

En esta dirección, pero en un sentido más específico, el PNUD define gobernanza como “el proceso por medio del cual las decisiones relativas a políticas públicas son tomadas e implementadas. Es el resultado de interacciones, relaciones y redes entre diferentes sectores (gobierno, sector público sector privado y sociedad civil) e involucra decisiones, negociaciones, y diferentes relaciones de poder entre los *stakeholders* para determinar quién consigue qué, cuándo y cómo. Las relaciones entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad determinan cómo las cosas son hechas y cómo son proporcionados los servicios. La gobernanza es, por tanto, mucho más que gobierno o buen gobierno y estructura la forma en que un servicio o conjunto de servicios es planificado, manejado y regulado dentro de un sistema político social y económico.”<sup>10</sup>(PNUD, 2009)

### *1.2.3 La gobernanza como una nueva forma de concebir las relaciones entre Estado y sociedad civil*

Ya sea entendiéndola como nueva forma de administración pública o como mecanismo para la toma de decisiones en un espacio plural, la gobernanza plantea una nueva forma de concebir las relaciones entre Estado y sociedad en los procesos de gobernación. Durante mucho tiempo el término “gobernación” se aplicó sólo a las instituciones y acciones del Estado, pues se consideraba que los actores privados como las empresas y las organizaciones sin fines de lucro solamente eran portadores de intereses privados. Sin embargo, cuando se asume que la determinación del interés general no es independiente de

---

<sup>9</sup>Para una descripción más detallada del paradigma burocrático, la nueva gestión pública y la gobernanza, consulte el texto “Modos de gobernación en las sociedades globales” de Joan Prats (Prats Catalá, 2005).

<sup>10</sup> Traducción propia

los intereses privados sino que justamente es producto de los procesos de conflicto y negociación entre éstos, entonces se pasa a considerar a los actores privados como integrantes activos del proceso de gobernación.

Para hacer efectivo este movimiento, la gobernanza plantea una nueva forma de coordinación alternativa a la coordinación jerárquica del Estado: las redes. Las redes representan una invención institucional que responde a las particularidades de una sociedad policéntrica donde el Estado se ha mostrado incapaz de asumir por sí solo la sobrecarga de demandas que surgen de la pluralidad de intereses que conlleva la creciente diferenciación de la sociedad. A pesar de que combina la comunicación vertical -típica de la coordinación política- y la horizontal -característica de la coordinación propuesta por el Mercado-, la coordinación mediante redes constituye una nueva forma de coordinación: las redes tienen como objetivo formular y llevar a cabo decisiones colectivas en torno a un tema determinado, a partir de una colaboración competitiva (cada actor defiende sus propios intereses a la vez que colabora en decidir una solución compartida) entre diversos actores que mantienen entre sí relaciones recurrentes, pero no necesariamente formales (Lechner, 2003).

Es necesario señalar que si bien la gobernanza implica una redefinición de la acción pública que supone la entrada de actores no estatales al proceso de toma de decisiones, no propone una reducción de la presencia del Estado sino que lo que plantea es una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad, que para realizarse debe tener como soporte un Estado y sociedad civil fuertes: “El fortalecimiento de la sociedad civil no significa empero una correlación de suma cero en detrimento del Estado. La cooperación entre los actores socioeconómicos requiere de la intervención del Estado, por cuanto éste dispone de recursos intransferibles (implementación jurídica de los acuerdos, convenios internacionales) o medios adicionales (recursos financieros, información sistematizada). Una premisa básica de la coordinación mediante redes radica pues en cierto equilibrio entre sociedad y Estado.” (Lechner, 2003, pág. 178)

Así, la teoría de la gobernanza sigue asignándole al Estado un rol clave, pero, a diferencia de otras teorías acerca de la acción pública, transforma también la comprensión acerca de la sociedad civil, pues la entiende no sólo como una fuente de demandas, sino como un polo de capacidades que puede aportar activamente a la toma de decisiones: “ La teoría de la gobernanza se distingue de otras teorías en que no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad, y las capacidades en los gobiernos. Por el contrario, necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias” (Ruano de la Fuente, 2002, pág. 4)

#### *1.2.4 Las redes de política pública como materialización de la gobernanza*

Como ya se ha adelantado, la gobernanza plantea una nueva forma de coordinación: las redes. En efecto, en la actualidad, la interacción multiactorial que plantea la gobernanza se lleva a cabo en contextos relativamente estables conocidos como redes de políticas públicas. Estas redes facilitan la articulación entre distintos niveles de gobierno, diferentes departamentos temáticos, y entre actores públicos y privados. Es así que cuando se habla de gobernanza, se piensa en redes multinivel, intersectoriales y público-privadas.

La noción de red se incorpora a la ciencia política a partir del reconocimiento de lo insuficiente que resulta la observación de los gobiernos como decisores únicos en el desarrollo de las políticas públicas. En efecto, el concepto de red pretende ser un mecanismo para, por un lado, dar cuenta que existen actores distintos del gobierno y de los poderes públicos que inciden de manera central las políticas públicas; y, por otro lado, para trasladar el análisis desde los actores individuales a la red interorganizacional en que la política se desarrolla.

Existe una gran cantidad de definiciones y perspectivas asociadas al concepto de red de políticas públicas, sin embargo Borzel señala que todas ellas comparten como mínimo su identificación con “un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vincula a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Borzel, 2002)

Atendiendo a esta definición, es posible destacar tres elementos fundamentales en la conformación de redes de política pública. En primer lugar, (1) la pluralidad de actores y objetivos. En los procesos de gobernanza debieran participar todos los actores relevantes; esto es, individuos, organizaciones o grupos de personas que tienen recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de los procesos de toma de decisiones en la política en cuestión. Debido a los diferentes recursos que controlan, así como a sus características internas -su solidez, la capacidad para agregar los intereses que dicen representar, las alianzas con que cuentan - cada grupo se relaciona de manera distinta con el tema implicado, lo que se manifiesta en diferentes intereses y concepciones respecto de éste. En segundo lugar, (2) la interdependencia entre actores. A pesar de contar con distintos intereses, la dispersión de recursos entre distintos actores se traduce en que ningún actor tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás y, por lo mismo, se establezcan relaciones de mutua dependencia que se expresan en interacciones que crean y sostienen patrones de relación. De hecho, las redes de política pública no son otra cosa que “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman alrededor de los problemas y/o programas de políticas” (Klijn, 2005, pág. 213). Esta interdependencia los obliga a entrar en un proceso de

colaboración competitiva (Lechner, 2003) donde a la vez que se defienden los propios intereses, se colabora en decidir una solución compartida. Por último, (3) un cierto nivel de institucionalización. Tal como se ha señalado en las dos definiciones de redes de política pública presentadas, las relaciones entre los actores deben ser relativamente estables. Con independencia de si se trata de relaciones de tipo formal o informal, la institucionalización pone el énfasis en que las interacciones deben tener algún nivel de estabilidad y rutinización. Tomando en cuenta lo aquí señalado, el concepto de gobernanza refiere justamente a la “articulación de actores” a la que se hace referencia en la pregunta y los objetivos de esta investigación.<sup>11</sup> Considerando esto, ambos términos se utilizarán como sinónimos en el marco de este estudio.

Es importante señalar que desde la perspectiva de la gobernanza, las redes de política pública constituyen mucho más que una simple herramienta analítica. En la medida en que suponen una participación activa de actores no estatales en los procesos de definición e implementación de las políticas públicas, implican una nueva relación entre Estado y Sociedad en la determinación y realización del interés general. Desde esta aproximación, las redes de políticas públicas son indicativas de un cambio real en la estructura política, lo que las instala como una forma específica de gobernación y, más aún, “como la solución a los problemas de coordinación típicos de las sociedades modernas” (Borzel, 2002, pág. 14).

En efecto, las redes han sido conceptualizadas como una forma específica de coordinación que, a partir de la combinación de elementos propios de las otras dos formas de coordinación paradigmáticas -la pluralidad de actores autónomos, típica del Mercado, y la habilidad de perseguir los objetivos escogidos a través de la acción coordinada, típica de la coordinación jerárquica- logra sortear las dificultades de eficacia y legitimidad que Estado y Mercado presentan. Sin embargo, sería ingenuo pensar que constituyen la solución final para los problemas de toma de decisiones en los sistemas de negociación. Las redes presentan algunas características que pueden actuar influyendo negativamente en la eficacia y legitimidad de las políticas. Por un lado, las redes tienden a institucionalizarse con el tiempo, lo que las hace resistente al cambio y puede operar inhibiendo transformaciones políticas; por otro lado, a menudo carecen de control democrático, lo que puede traducirse en que se excluya a algunos actores del proceso decisional. Así, las redes crean un dilema: a la vez que realizan funciones necesarias para superar las deficiencias de los sistemas de negociación “(...) no pueden sustituir del todo las instituciones formales debido a sus propias deficiencias” (Borzel, 2002, pág. 18). En este sentido, Borzel (2002) señala que un asunto pendiente en el estudio de las redes de políticas públicas es especificar bajo qué

---

<sup>11</sup>La pregunta que guía esta investigación es: “¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones que presenta la actual articulación de actores relevantes en la comuna de Santiago para generar políticas locales tendientes a la integración de los inmigrantes?”

condiciones fortalecen la eficacia y legitimidad de las políticas públicas, y bajo cuáles producen el efecto contrario.

### **1.3 A modo de introducción al concepto de gobernabilidad**

Hasta el momento, la gobernanza ha sido presentada como un concepto descriptivo, útil para iluminar la intervención de actores no estatales en los procesos de construcción e implementación de políticas públicas. La pregunta acerca de las condiciones que una red de política pública debe contemplar para aumentar su legitimidad y eficacia, abre el aspecto normativo de este concepto. En efecto, en la medida en que una estructura de gobernanza es resultado de la interacción de los actores, es posible vincularla con una dimensión normativa. “Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el bienestar, el desarrollo o la democracia), qué actores deben jugar un rol en la reforma institucional y qué constricciones deben tenerse en cuenta” (Prats, 2005, pág. 167).

La respuesta a esta pregunta escapa al concepto de gobernanza y se vincula directamente con la noción de gobernabilidad. En efecto, la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para lograr la gobernabilidad.

En términos amplios, la gobernabilidad hace referencia a la capacidad de un sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo, es decir, para transformar sus necesidades en políticas. Prats lo define de la siguiente forma: “la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado” (citado por Martínez A. C., 2005, pág. 14) Como puede apreciarse, el concepto de gobernabilidad no se restringe a la acción de un gobierno particular, sino que refiere a una cualidad del sistema en su conjunto, aun cuando el gobierno tenga una influencia fundamental en ésta. En este sentido este concepto - al igual que el de gobernanza- supone una ampliación respecto de la noción tradicional de gobernación que atribuye exclusivamente a los poderes públicos la responsabilidad y resultados de este proceso. Sin embargo, como se verá, esta ampliación no se traduce directamente en un gobierno más democrático e inclusivo, sino que esto dependerá de la noción de gobernabilidad que se maneje, lo que finalmente se relaciona con los principios normativos sobre los que se construya este concepto.

### **1.4 Hacia una definición de gobernabilidad**

En base a las múltiples definiciones de gobernabilidad existentes, es posible establecer una gradiente de tres categorías marcada por dos polos: uno conservador y otro progresista (Rabí Blondel, 2009). El primero traduce la gobernabilidad como estabilidad política y el análisis y desarrollo institucional como un ámbito que sólo cobra sentido en relación a su contribución al crecimiento económico. Así, la gobernabilidad se lee como un sinónimo del grado de ley y orden existente independiente del tipo régimen político –

democrático, dictatorial, etc.- en que se presente. El polo progresista abandona la (falsa) neutralidad política del modelo anterior<sup>12</sup> y pone a las instituciones en el centro del debate, asumiendo que su análisis y desarrollo no puede reducirse a su contribución al crecimiento económico, sino que su tratamiento conlleva objetivos normativos. Bajo este modelo la democracia no es un medio optativo para lograr el crecimiento, sino un objetivo central de desarrollo.

#### *1.4.1 La perspectiva neoconservadora*

El primer polo deriva de un planteamiento neoconservador dirigido, entre otros, por autores como Bell y Huntington. Esta corriente se acerca al concepto de gobernabilidad en términos negativos: a través del concepto de ingobernabilidad. Teniendo como contexto histórico la crisis del Estado de Bienestar, esta corriente explica la crisis de gobernabilidad por una incapacidad del Estado de responder a las crecientes demandas de los ciudadanos. Así, el Informe sobre la gobernabilidad de las democracias desarrollado por Crozier, Huntington y Watanuki para la Comisión Triestamental en 1975 (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975) señala que existen cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático: la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y el individualismo; la sobrecarga del gobierno debido a la expansión de la participación política y al desarrollo de actividades gubernamentales; la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de partidos políticos; y el incremento del provincialismo nacionalista en la política exterior. (Moreno Pérez, 2006)

En otros términos, lo que este informe señalaba era que la inminente crisis de gobernabilidad se debía a un “exceso de democracia” y, en coherencia con esto, la solución se orientó no a ampliar la capacidad de respuesta del Estado, sino a disminuir la demanda ciudadana. Así, aun cuando el concepto de gobernabilidad permite observar la acción estatal en un espectro más amplio que considera además los efectos que puede producir la sociedad civil, en definitiva las soluciones que esta corriente plantean no apuntan a generar un gobierno más participativo, sino a fortalecer los actores políticos tradicionales, relegando en el gobierno las capacidades y en la sociedad civil, las necesidades. Desde este punto de vista, la gobernabilidad se identifica con la estabilidad política producida a partir del equilibrio entre demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales, estabilidad que – como se observa del diagnóstico planteado – debe ser lograda incluso a costa de los valores democráticos. Extremando este argumento, para que un régimen sea gobernable, no es necesario que sea democrático.

---

<sup>12</sup> Neutralidad que, evidentemente, nunca es tal puesto que el sometimiento de la política al logro de objetivos económicos constituye en sí misma una ideología política que tiene como horizonte la sociedad de libre mercado, y al mercado como el mecanismo central de coordinación social.

#### *1.4.2 La perspectiva oficial: la visión de los organismos internacionales*

Como una posición intermedia se puede ubicar el tratamiento de la gobernabilidad que realizan las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Alejándose del economicismo que plantea la vertiente neoclásica más ortodoxa, este planteamiento reconoce que el mercado es una construcción social y, por lo mismo, los proyectos económicos sólo tendrán éxito si funcionan sobre la base de cierta legitimidad política y orden social. Esto logra introducir en el concepto de desarrollo ciertas consideraciones de orden político y social, sin embargo, las reformas institucionales que esta corriente propone se realizan en pos de garantizar un marco normativo institucional funcional a la actividad económica, y no una nueva concepción del crecimiento que permita romper con su versión economicista “Es importante entender que el nuevo protagonismo de los ‘temas de la gobernabilidad’ en el discurso y práctica de las instituciones financieras internacionales y de los donantes no ha significado en ningún caso un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado. (...) En los programas económicos neoliberales se añadió la preocupación por una ‘buena gobernabilidad’ y por las reformas institucionales, con el fin de que éstos fueran más eficaces, y no para integrarlos en una nueva síntesis donde la economía dependería de consideraciones de orden social y político”. (Hewwit de Alcántara, 1998). Así, aun cuando la introducción de elementos políticos y sociales le otorgan a esta perspectiva cierta distancia respecto de la neoconservadora, no logra superarla pues perpetúa la neutralidad política que dicha posición le asigna a la gobernabilidad.

#### *1.4.3 La perspectiva progresista: la gobernabilidad democrática*

En el polo opuesto se encuentra el concepto de gobernabilidad democrática que justamente busca hacer frente a la neutralidad política que las corrientes anteriores le asignan a la gobernabilidad. En efecto, esta vertiente pone en entredicho el valor de la gobernabilidad cuando no viene acompañada de una reflexión normativa. “Si la gobernabilidad fuera un fin en sí misma, tendríamos que medirla y ordenar los países en más o menos gobernables, en función de la capacidad del régimen político para integrar a los actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. La gobernabilidad vendría a coincidir con el grado de ley y orden existente, independiente de la naturaleza y calidad de la ley y de las consecuencias económicas y sociales del tipo de orden vigente (...) Así considerada, no tenemos argumentos para negar que la gobernabilidad de una dictadura fundamentalista es mejor que la de Holanda, por ejemplo.” (Prats, 2001, pág. 127).

Así, esta corriente asume que la gobernabilidad no puede concebirse sólo analíticamente - como una cualidad del sistema que da cuenta de su aptitud para alinear necesidades con capacidades sociales- sino que conlleva necesariamente ideales normativos que le obligan

a definir las necesidades que se considerarán como legítimas, los procedimientos mediante los que se levantarán las necesidades y el objetivo último al que estas acciones apuntan. Desde la gobernabilidad democrática son dos los ejes fundamentales: “la democracia como fórmula para canalizar y expresar las preferencias en políticas y el desarrollo humano como objetivo de las reformas institucionales y de política” (Oriol Prats, 2003, pág. 250).

Asumiendo entonces que la gobernabilidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr un mayor bienestar social, en esta vertiente la crisis de gobernabilidad tiene un sentido distinto que en las corrientes anteriores. Desde una perspectiva de neutralidad política la gobernabilidad se asocia a la mantención del orden creador por y para los actores estratégicos, de manera que, mientras no se traduzca en la creación de un nuevo actor capaz de replantear el orden existente, puede convivir con grandes cantidades de población en situaciones de exclusión y marginalidad. En estos casos, el conflicto trata de procesarse dentro del equilibrio de poder preexistente y la crisis de gobernabilidad se produce sólo cuando emerge un nuevo actor capaz de replantear este equilibrio. En la gobernabilidad democrática, en cambio, el conflicto se asume como un elemento intrínseco al quehacer democrático, y tiene una connotación positiva en tanto su resolución involucra incorporar nuevos actores estratégicos y con ello, lograr una mayor representatividad y legitimidad en el proceso decisional. En este sentido, en este paradigma se busca que las reglas y procedimientos aseguradores de la gobernabilidad sean lo suficientemente amplias para acomodar a nuevos actores y reacomodar a los ya existentes. Por su parte, la crisis de gobernabilidad sólo tendría lugar cuando la resolución del conflicto no es capaz de ser procesada por cauces democráticos. Así “(...) la cooperación a la gobernabilidad no es la negación o anulación sino el reconocimiento y discernimiento del conflicto así como la capacidad para actuar para su resolución en formas de gobernabilidad superiores en tanto que más capaces de producir desarrollo” (Prats, 2001, pág. 128)

### **1.5 Las relaciones entre gobernabilidad y gobernanza en la perspectiva de la gobernabilidad democrática**

Como ya ha sido señalado, la gobernanza refiere a los procesos de interacción entre actores estratégicos en el marco de una problemática puntual. A su vez, estos patrones de interacción tienen su fundamento último en las instituciones formales e informales -reglas del juego- que dan las restricciones e incentivos para la interacción entre actores. En este contexto, la gobernabilidad puede ser conceptualizada como la capacidad que determinada pauta de interacción entre actores estratégicos sostenida en una arquitectura institucional específica, proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, para transformar las necesidades o preferencias en políticas efectivas. Así, la gobernabilidad permite vincular gobernanza con políticas públicas, planteándose como un espacio intermedio entre la interacción de actores – gobernanza –y las oportunidades que esta pauta de interacción confiere a la formulación e implementación de políticas públicas. A su vez, la gobernabilidad forjada por cierta gobernanza puede incidir – a partir de políticas –en la



misma estructura de gobernanza que le dio origen, incorporando nuevos actores al proceso de formulación e implementación de políticas (consultores externos, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, etc.)

En síntesis, desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, una mejor gobernabilidad no será sólo aquella que logra alinear necesidades con políticas sino, aquella que conlleve una alineación que implique un mayor bienestar social. Naturalmente, esto se realizará de mejor manera cuanto más se tomen en cuenta los distintos intereses para la toma de decisiones. Para la gobernanza esto implica que en la estructura de interacción de actores, el conjunto de intereses concernidos en el proceso decisional se encuentren lo más simétricamente representado posible, de modo que no se excluya a ninguno de los grupos de interés significativo pues, de ser así, el riesgo de deslegitimación de la decisión es muy elevado. En este contexto, el conflicto -la interacción entre actores o gobernanza- es central pues es a partir de éste que pueden ampliarse las reglas del juego para acomodar nuevos actores y reacomodar a los ya existentes, pudiendo generarse así una mayor y mejor cobertura de las necesidades presentes en la sociedad.

## **2. CAPITULO II**

### **ACERCA DE LA “INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES”: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL USO DEL CONCEPTO INTEGRACIÓN EN EL DISCURSO POLÍTICO Y ACADÉMICO**

#### **2.1 La forma extendida de entender la integración a los inmigrantes en las políticas y el discurso público: el modelo asimilacionista**

Mientras que en términos conceptuales la preocupación por la integración de los inmigrantes ha estado presente desde el origen de la Sociología de las Migraciones -en 1920<sup>13</sup>- su planteamiento en términos de política pública es bastante posterior. Castles y Miller (Castles & Miller, 2004) señalan que no es sino hasta fines de la década de los 80 que se le empieza a dar atención sistemática y de más alto nivel. En el contexto europeo, esto se vino a transformar en una preocupación política en el ocaso del Estado de Bienestar keynesiano. Señala Cachón (Cachón, 2009) que los efectos generalizados de esta crisis se hacían notar especialmente en el caso de los inmigrantes; así, “La (nueva) ‘cuestión social’ aparece notablemente ‘etnificada’. Es en ese momento histórico cuando la problemática de la ‘integración de los inmigrantes’ adquiere actualidad” (Cachón, 2009, pág. 262). En el caso de América Latina, es recién a mediados de la década de los 90 (Domenech, 2011) que

---

<sup>13</sup> El surgimiento de la Sociología de las Migraciones se le atribuye a los textos generados en el departamento de Sociología de la Escuela de Chicago, alrededor de 1920. Park, Burgess, Thomas y Znaniecki son los principales exponentes de este proceso. (Cachón, 2009)

comienzan a realizarse encuentros regionales relativos a la migración y a la búsqueda de fórmulas para lograr su integración en los países de destino.

Tanto a nivel de política pública como de discurso común, la forma más extendida de entender la integración de los inmigrantes se acerca a lo que ha sido conceptualizado como “asimilación”. El concepto de asimilación aparece en su origen vinculado a la sociología estadounidense clásica. En 1921 Robert Park y Ernest Burgess publican “*Introduction to the Science of Sociology*”, donde describen la asimilación como “un proceso de interpenetración y fusión en que personas y grupos adquieren la memoria, los sentimientos y las actitudes de otras personas o grupos, y, por medio de compartir su experiencia e historia, se incorporan con estos a una vida cultural común” (citado por Thayer, 2008, pág. 154). La teoría de la asimilación fue formulada basándose principalmente en las experiencias de los inmigrantes de Europa central y oriental y de países mediterráneos a Estados Unidos a finales del siglo XIX (Portes & Böröcz, 1992). A partir de la observación de estos casos esta teoría planteaba, a grandes rasgos, que el resultado natural de la interacción cotidiana de los inmigrantes con las sociedades de recepción sería la adquisición por parte del grupo inmigrante -minoritario- de las pautas culturales de la sociedad receptora -grupo mayoritario. Si bien la velocidad de los procesos de absorción cultural podían diferir dependiendo de ciertos factores relativos a la diferencia cultural del grupo inmigrante respecto de la sociedad receptora -religión o idioma, por ejemplo- los pasos del proceso de asimilación eran básicamente los mismos, y su resultado se planteaba como irreversible. (Portes & Böröcz, 1992).

Si bien esta teoría se planteó más que nada como un modelo descriptivo-explicativo de las relaciones entre sociedad receptora y grupos inmigrantes, conlleva un componente normativo claramente identificable. Eso facilitó que la asimilación apareciera como el *deber ser* de los inmigrantes en la sociedad receptora, lo que en términos políticos se tradujo en políticas públicas que fomentaban procesos de asimilación. Castles y Miller definen las políticas de asimilación como aquellas tendientes a incorporar a los migrantes en la sociedad a través de un proceso unilateral de adaptación: “se espera que renuncien a sus características distintivas en lo lingüístico, lo cultural o lo social, para confundirse con la mayoría de la población” (Castles & Miller, 2004, pág. 302). Desde este modelo, el papel de los Estados se ha orientado a generar condiciones favorables para este proceso, a través por ejemplo, de la insistencia en el uso del idioma dominante y la supresión de símbolos culturales distintivos de los grupos inmigrantes en los espacios públicos.

## **2.2 Los límites del modelo asimilacionista. Una crítica desde la sociología de las migraciones.**

La identificación del concepto de integración con el de asimilación ha presentado varias limitaciones, tanto en términos analíticos -como una categoría útil para dar cuenta de la realidad social- como normativos -como un concepto guía de acciones para generar

intervenciones sociales o políticas públicas relativas a la inmigración. A partir del estudio de las condiciones sociales en que la inmigración emerge como objeto de discurso -e *ipso facto* de gobierno-, la sociología ha contribuido a dar cuenta de estos límites. Desde lo que se ha conceptualizado como Sociología de las Migraciones se han desarrollado una serie de trabajos que en conjunto con aportes provenientes de otras disciplinas de las ciencias sociales, han contribuido a visibilizar y desmontar los supuestos sobre los que se basa la teoría de la asimilación. A continuación se exponen las principales críticas a la perspectiva asimilacionista para, a partir de éstas, definir qué se entenderá por integración en el marco de este estudio.

### *2.2.1 La homogeneidad cultural como presupuesto y resultado*

Una de las críticas más extendidas hacia el asimilacionismo se dirige hacia el supuesto de que los Estados Nacionales son homogéneos culturalmente. En efecto, este modelo supone que existe un estado de equilibrio primigenio que es roto por la llegada de los inmigrantes debido fundamentalmente a las diferencias culturales que portan. Así, su integración a la nueva sociedad supondría la restauración de ese equilibrio original, vía la asimilación de las culturas de los inmigrantes a la cultura mayoritaria. De este modo, la asimilación puede describirse como un proceso de cambio cultural que va desde la homogeneidad a la homogeneidad; “es decir, una filosofía social donde la diversidad es transitoria, un mal o problema coyuntural en la historia de un país” (Díaz Lopez, 2006).

No obstante, es preciso tener en cuenta que la homogeneidad cultural no es un invento de la teoría asimilacionista, sino que tiene como antecedente una de las categorías sobre las que se levanta la definición del mundo moderno: la figura del Estado –nación. La construcción de los Estados Nación se realizó sobre el supuesto de que el territorio nacional era homogéneo culturalmente. Al respecto señala Zapata (Zapata-Barrero, 2002) que “al construir nuestro sistema político, nuestros Estados y nuestras Naciones en el siglo XIX, no tuvimos simplemente en cuenta la multiculturalidad, esto es, la posibilidad de coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones y prácticas culturales diferentes(...) La multiculturalidad simplemente no pertenece al universo semántico de nuestras categorías políticas.” (Zapata-Barrero, 2002, pág. 20). En el caso de América Latina esto es aún más evidente, pues las ficciones de uninacionalidad y monoculturalidad implícitas en la figura del Estado-Nación funcionaron en sí mismas como mecanismos de colonización. Al respecto señala Quijano (Quijano, 2005) que la nacionalidad de los nuevos Estados americanos no sólo no representaba las identidades de la mayoría de la población, si no que les era contraria. La creación de los nuevos estados generó un sistema de control de la autoridad colectiva controlado exclusivamente por (hombres) europeos o blancos, de manera que el nuevo Estado no era ni nacional -excluía a la mayoría de la población: los indígenas- ni democrático -no representaba a ninguna mayoría ciudadana.

Así, en términos descriptivos, la teoría asimilacionista pierde capacidad analítica pues tiene como supuesto central un hecho que es falso. Con independencia de la llegada de inmigrantes, las sociedades receptoras ya presentan una serie de factores de diferenciación interna que son invisibilizados por esta teoría. El género, la religión, las opciones sexuales, la edad y, en algunos casos, la existencia de grupos étnicos anteriores a la formación de los Estados Nación, son algunos de éstos. Más bien, si la lógica asimilacionista reconociera la diversidad interna de los países, tendría que plantearse la pregunta ¿A cuál de las tradiciones o segmentos socioculturales debieran los inmigrantes asimilarse? Al operar desconociendo la diversidad ya existente en sus países las políticas asimilacionistas se han terminado traduciendo en una exacerbación de aquellos rasgos culturales hegemónicos y en una subvaloración de la cultura de los inmigrantes. Esto, además de facilitar la existencia de reacciones discriminatorias de parte de la población, constituye en sí mismo un acto de racismo, lo que cuestiona éticamente a las políticas basadas en este modelo. Por último, la homogeneización cultural idealmente resultante de estas políticas tampoco se ha producido. Citando a Abad, Gualda Caballero (Gualda Caballero, 2001) señala que una de las respuestas típicas por parte de los grupos étnicos minoritarios frente a los intentos de asimilación es un “vuelco melancólico a los orígenes” que exalta diversos aspectos de la sociedad de procedencia como resistencia a querer ser asimilados. Esto pone de relieve el tema de las relaciones de los inmigrantes con sus países de origen, lo que se vincula con la segunda crítica que se realizará a este modelo: su excesiva centralidad en la sociedad de destino como lugar para observar la inmigración.

### *2.2.2 La sociedad de acogida como única perspectiva de observación*

Para ser justos, es pertinente aclarar que este sesgo no es exclusivo de la teoría asimilacionista, sino que constituye una tendencia generalizada en el estudio de las migraciones. En efecto, la mayor parte de la producción académica que se ha realizado alrededor de la temática ha tomado la perspectiva del país de destino, dejando de lado la del país de partida o la posibilidad de considerar ambas visiones en conjunto (Herrera, 1994). Uno de los autores más críticos respecto de este punto ha sido Abdelmalek Sayad, quien consideraba que la lectura de la migración desde el país de acogida formaba parte de un nacionalismo metodológico que contribuía a naturalizar el Estado Nación como entidad político social del mundo moderno (Gil Araújo, 2010). Como propuesta, Sayad postulaba que un entendimiento verdaderamente sociológico de la migración debía comprenderla como un hecho social total, lo que conlleva estudiar al mismo tiempo las condiciones en las cuales viven los inmigrantes, como las condiciones sociales que los producen como emigrantes (Gil Araújo, 2010).

A principios de los años 90 surge en Estados Unidos una perspectiva teórica que a pesar de que aparentemente no mantenía relación con la obra de Sayad<sup>14</sup> (Gil Araújo, 2010) recoge varios de los planteamientos de este autor. La perspectiva transnacional<sup>15</sup> cuestiona la visión extendida de la inmigración, como un proceso de abandono de una sociedad e inserción en otra. Al contrario, el transnacionalismo plantea que en la actualidad la mayor parte de los migrantes movilizan permanentemente recursos y mantienen relaciones recurrentes con el país de origen, lo que da origen a la formación de *campos sociales transnacionales* integrados por dos o más lugares conectados por las actividades que los mismos migrantes realizan. (Thayer L. E., 2008). Esto a su vez tiene implicancias metodológicas. Al situar las prácticas sociales de los inmigrantes en varios lugares a la vez, la perspectiva transnacional cuestiona el Estado-Nación como unidad de análisis privilegiada y apuesta por el trabajo de campo multilocalizado (Gil Araújo, 2010).

La incorporación de los contactos de los migrantes con la sociedad de origen como parte del objeto de estudio, abre la posibilidad de un factor que la teoría asimilacionista no contemplaba entre sus presupuestos: la existencia de un vínculo permanente con la cultura de origen que puede contribuir a su fortalecimiento. Con esto nuevamente se pone en duda la capacidad analítica de la teoría asimilacionista para dar cuenta de los procesos efectivos llevados a cabo por los migrantes.

En términos de política pública, la consideración simultánea del país de origen y el de destino se ha traducido en la generación de acciones conjuntas entre los distintos países implicados en los flujos de inmigración. Uno de los ejemplos más emblemáticos son los proyectos de co-desarrollo que, entre otras cosas, se orientan a maximizar los beneficios provenientes de la inmigración en los países de emigración.

### 2.2.3 La “integración” como proceso lineal y resultado inevitable

Si bien algunos autores inscritos en la teoría de la asimilación señalaron la posibilidad de excepciones y obstáculos en las etapas del proceso de asimilación, la imagen de un proceso lineal e irreversible constituye el planteamiento teórico central de este enfoque (Portes & Böröcz, 1992). Los estudios han demostrado, sin embargo, que no existe una secuencia única de fases en la incorporación de los inmigrantes a los países de destino sino que la diversidad parece ser la norma (Portes & Böröcz, 1992; Castles & Miller, 2004; Penninx & Martiniello, 2006). Penninx y Martiniello señalan que “(...) [la integración] no debería considerarse como un proceso lineal y unidireccional. Aunque hemos señalado antes que la

---

<sup>14</sup> Sandra Gil Araujo señala que el aparente desconocimiento de la obra de Sayad por parte de los “cultivadores” de la mirada transnacional da cuenta de la falta de diálogo existente entre la academia estadounidense y la europea, al menos en el campo de los estudios migratorios.

<sup>15</sup> El transnacionalismo no es un enfoque que se aplique exclusivamente al estudio de las migraciones. En tanto que perspectiva teórica, observa una serie mucho más amplia de sucesos. El turismo internacional, las actividades de las empresas multinacionales, la conformación de un mercado global y la configuración de regímenes jurídicos transnacionales son algunos de éstos.

situación de la primera generación de inmigrantes varía sustantivamente de la de sus hijos y de sus nietos, eso no implica que ‘la integración’ sea el resultado final inevitable, como a menudo se asume o se desea. Al contrario, la literatura ha revelado que pueden acontecer importantes contratiempos. La tercera generación no necesariamente está mejor integrada que la segunda, ni la segunda respecto a la primera. Eso implica también que la integración no se pueda considerar como un proceso que tenga un final claro, que se haya alcanzado para siempre.” (Penninx & Martiniello, 2006, pág. 135)

Además del hecho de que la experiencia haya demostrado que la integración de los inmigrantes no responde ni a un proceso lineal ni tiene un resultado definitivo, existe una segunda crítica que puede hacerse a la teoría de la asimilación en relación a estos presupuestos. Desde una perspectiva epistemológica, ya en sí mismo el hecho de observar desde un concepto que supone un resultado es cuestionable. Implica que la observación comienza a realizarse desde una normatividad que, al no haber sido señalada como tal, queda naturalizada. En términos prácticos, esto deriva en que más que una descripción de las relaciones entre inmigrantes y sociedad de destino, lo que se logra es hacer una valoración, una evaluación de estas relaciones en función de un resultado que se plantea como culminación natural del proceso. Con esto, se termina dando por sentado justamente aquello que debiera ponerse a prueba y así, la observación científica se termina transformando en una suerte de ideología respecto del *deber ser* de los inmigrantes para con las sociedades de destino.

En un sentido similar al anterior, pero extremando el argumento, Mezzadra cuestiona la manera extendida de entender la integración de los inmigrantes en tanto al poner énfasis en un resultado armonioso y carente de conflictos, representa una forma de legitimar el discurso acerca de la capacidad integradora del capitalismo actual: “(...) una vez más, estamos frente a una teoría de la *integración social* en el sentido pleno del término (...) [que] termina por utilizar en buena medida la referencia a las migraciones como confirmación de la movilidad social ascendente que caracterizaría al sistema capitalista (...) los procesos de exclusión, estigmatización y discriminación que por supuesto están muchas veces remarcados de modo enfático en esta literatura, aparecen en este cuadro como simples efectos colaterales de un capitalismo (y de una ciudadanía) cuyo código integrador fundamental no se pone en discusión: por el contrario, se considera que este código es permanentemente reconstruido y reforzado justamente por las migraciones” (Mezzadra, 2005, pág. 146)

#### 2.2.4 La “integración” como proceso unidireccional

A pesar de que en términos globales la asimilación se basa en una comprensión estática de la cultura de la sociedad de destino, ésta no se traspasa a la del grupo inmigrante. Al contrario, son ellos quienes deben modificar sus culturas para que “todo pueda seguir igual”. De esta forma, el cambio cultural que exige el proceso de asimilación no es

concebido como un asunto que afecta a toda la sociedad; los únicos transformados en este transcurso serían los grupos inmigrantes. Así, la imagen es la de una sociedad que “integra” a los de afuera, permaneciendo inalterada.

Son varias las críticas que pueden hacerse al respecto. En términos analíticos, es insostenible asumir que la relación entre dos colectivos terminará afectando sólo a uno, mientras que el otro permanecerá intacto. Señala al respecto Lucas que “La imagen de una sociedad de acogida que integra a los de afuera permaneciendo igual a sí misma (...) es, por encima de un mito, un error. (...) Sólo desde una perspectiva rabiosamente etnicista, que sostenga la presunción de que la sociedad de acogida es siempre superior, al par que homogénea en esa identidad superior -al menos culturalmente, se dice- y que esa superioridad y homogeneidad no precisen ser discutidas, sólo desde esos puntos de partida, insisto, puede defenderse la viabilidad de semejante modelo” (Lucas, 2001, págs. 14,15) Así, la asimilación no sólo no constituye el *devenir natural*<sup>16</sup> de las cosas, sino que si se quiere llevar a cabo requiere un rol activo de coerción de parte de la sociedad de destino; sobre esta base, “la asimilación encubre en realidad un acto de violencia porque no acaba siendo otra cosa que la imposición de la cultura dominante” (Abad Márquez, 1993, pág. 55).

En segundo lugar, el hecho de plantear la integración de los inmigrantes como un proceso unilateral implica invisibilizar a la sociedad receptora como un factor relevante en este proceso. Con esto, toda la responsabilidad de la integración recae en los mismos migrantes, lo que facilita que las situaciones de exclusión o discriminación se atribuyan a características individuales de éstos en lugar de observarlos como fenómenos originados en dinámicas sociales más amplias. En este mismo sentido, Abad señala que “(...) puesto que tal asimilación perfecta es, en realidad, una exigencia imposible, actúa como justificación ideológica de una práctica real: el culpable de su marginación es el propio inmigrante, que se niega a integrarse” (Abad Márquez, 1993, pág. 53).

Por el contrario, lo que los estudios han demostrado es, por un lado, que los países con inmigración han visto influenciadas sus *culturas nacionales*. Por otro, que la sociedad de destino juega un rol determinante en el proceso de integración de los inmigrantes, más influyente, quizás, que lo que pudieran llegar a serlo los mismos inmigrantes. Así, por ejemplo, en el modelo que Portes y Boröcz realizan para explicar los *modos de acceso* de los inmigrantes a las sociedades de destino, incluyen junto con 1) las condiciones de salida de los migrantes y 2) sus orígenes de clase, 3) el contexto de acogida como factor determinante del *modo de acceso* que se alcanza (Portes & Böröcz, 1992). Así mismo, Penninx Y Martiniello (Penninx & Martiniello, 2006) señalan que “Hay dos partes

---

<sup>16</sup> Evidentemente, desde una perspectiva sociológica no existe nada así como el devenir natural de las cosas. Los procesos sociales no ocurren nunca por “inercia” sino que son siempre el resultado de correlaciones de fuerzas entre distintos actores sociales. El término “devenir natural” se usa aquí justamente para contrastar con el rol activo de parte de la sociedad receptora que requeriría un proceso de asimilación efectivo.

principales en los procesos de integración: los mismos inmigrantes (...)y la sociedad receptora (...).Es sobre todo la interacción entre ambos la que determina la dirección y los resultados temporales de los procesos de integración. Sin embargo (...) estos dos “socios” son intrínsecamente desiguales en términos de poder y recursos (...) la sociedad receptora, su estructura institucional y sus reacciones ante los recién llegados son mucho más decisivas para los resultados del proceso que los propios inmigrantes”. (Penninx & Martiniello, 2006, pág. 128)

### *2.2.5 Unidimensionalidad de la integración: la integración cultural como integración global*

Como señala Blanco, “el proceso que da como resultado la asimilación de los grupos de inmigrantes se percibe como un proceso globalizante, presuponiendo que la adopción de pautas culturales conlleva necesariamente la inclusión de estos grupos como ciudadanos de pleno derecho” (citada por Díaz Lopez, 2006, pág. 35)

En efecto, una de las críticas más extendidas al enfoque asimilacionista es su sesgo culturalista. No obstante, es preciso señalar que esta crítica no es exclusiva de asimilacionismo, sino que adolecen de ello una serie de modelos planteados con posterioridad y como superación de la teoría asimilacionista como son el pluralismo cultural, el multiculturalismo, y el enfoque intercultural. (Cachón, 2009)

En términos analíticos, la principal crítica al respecto es que al tener en cuenta sólo el aspecto cultural estas explicaciones no constituyen más que teorías parciales pues no logran dar cuenta de otros aspectos igualmente relevantes para comprender las relaciones entre inmigrantes y sociedad de destino. Más aún, la teoría asimilacionista asume que una vez conseguida la “integración cultural”, entonces el resto de las dimensiones debiera también resolverse. Al contrario, diversos autores (Abad Márquez, 1993; Cachón, 2009; Lucas, 2001; Gualda Caballero, 2001; Giménez Romero, 2006) han señalado que para poder asegurar que los inmigrantes accedan a la sociedad en un plano de igualdad respecto de los nacionales, se debe implementar acciones en las distintas dimensiones que este proceso implica. En este sentido, Abad señala como ejemplo que la eficacia real de los proyectos de educación intercultural depende enteramente de que éstos se enmarquen en una lucha contra las condiciones que han hecho posible la dominación y explotación (Abad Márquez, 1993).

En términos más bien normativos, la principal crítica a esta concepción estriba en que su énfasis en lo cultural finalmente termina oscureciendo otros ámbitos de acción centrales para asegurar un acceso igualitario a la sociedad de destino, lo que se traduce en una mantención del *status quo*. En este sentido, Araujo destaca que “es irónico que en el caso de la población migrante, el retorno a la ciudadanía haya reinterpretado la igualdad en términos étnicos y culturales, ensombreciendo la importancia de los criterios



socioeconómicos, jurídicos y políticos, que demostraron tener un importante poder inclusivo en el pasado” (Gil Araújo, 2004, pág. 14)

### **2.3 La aparición del concepto de integración en el discurso público y en las políticas de inmigración: ¿Hacia una asimilación disfrazada de integración?**

A partir de estas críticas se hizo evidente que la teoría de la asimilación no era adecuada ni como perspectiva analítica ni como orientación normativa. Lo que quizás funcionó como un modelo relativamente explicativo de lo que había sucedido con los inmigrantes de Europa central y oriental y de países del mediterráneo en Estado Unidos, era incapaz de explicar la variedad de caminos que seguían otros inmigrantes. Para el caso estadounidense por ejemplo, Portes y Börocz señalan que la teoría de la asimilación fue incapaz de dar cuenta de la pluralidad de caminos seguidos por las minorías inmigrantes, en especial aquellas que llegaron en el período posterior a la II Guerra Mundial (Portes & Börocz, 1992).

El desprestigio de la teoría de la asimilación en el ámbito académico se tradujo en la progresiva desaparición del término en el discurso público. Antes de la II Guerra Mundial tanto en Europa como en Estados Unidos se esperaba que los grupos inmigrantes y las minorías nacionales “asimilaran” la cultura dominante. En el periodo de posguerra estos Estados comenzaron a abandonar las prácticas de nacionalización agresiva y la asimilación empezó a ser criticada, principalmente por los terribles efectos del nazismo. “¿Cuándo y por qué el asentamiento de (cierta) población inmigrada comienza a ser objeto de debate y medidas concretas y su presencia pasa a ser problematizada en términos de *integración*? Una mirada atenta sugiere ciertas situaciones comunes: la necesidad de confrontar las consecuencias sociales de la inmigración de trabajadores y, al mismo tiempo, incluir esta novedad en un discurso restaurador y patriótico sobre cómo una integración exitosa enriquecerá a la nación” (Gil Araújo, 2006, pág. 162) Aparentemente ambas situaciones confluyen cuando ocurre algo que a pesar de ser bastante probable, no fue previsto: los trabajadores inmigrantes no sólo no regresaron a sus países de origen, sino que empezaron a traer a sus familias. Señala Gil Araujo que para el caso europeo es desde ese momento que el término *integración* se comienza a convertir en la forma más común de conceptualizar el desarrollo de las relaciones entre las naciones europeas y su creciente población inmigrante no europea (Gil Araújo, 2006)

Sin embargo, el abandono de la palabra asimilación no implicó lo mismo para sus postulados. El caso de Francia es paradigmático al respecto. A principio de los 70’ el concepto de asimilación es relativamente abandonado y comienza a aparecer como dominante el concepto de *inserción*. A mediados de los 80’ éste concepto es remplazado por el de *integración*<sup>17</sup>. A pesar de esto las ideas asimilacionistas siguen estando presentes

---

<sup>17</sup> Para conocer en detalle las razones que llevaron ala utilización del término “inserción” y a su posterior reemplazo por “integración”, ver Gil Araújo, 2006, página 172.

en las medidas adoptadas por el gobierno<sup>18</sup>. Uno de los primeros proyectos del *Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo*, creado en el 2007 por el gobierno de Nicolás Sarkozy, proponía evaluar los conocimientos del francés de los candidatos a la reagrupación familiar y organizar en los países de origen cursos sobre los valores de la República Francesa. (Gil Araújo, 2008)

En el mismo sentido, Castles y Miller<sup>19</sup> (Castles & Miller, 2004), señalan que, si bien al día de hoy los modelos de política pública basados en la perspectiva asimilacionista han tenido a ser remplazados por otros más flexibles, todavía permanecen medidas asimilacionistas. Igual que Araújo, señalan el caso de Francia como paradigmático al respecto. En otros países al abordaje ha sido más bien ambivalente combinando políticas asimilacionistas en algunos ámbitos (como los servicios sociales) con políticas multiculturalistas en otros (como la escuela).

Para facilitar la comprensión de este apartado, a continuación se expone un cuadro que sintetiza los que han sido considerados como los principales modelos de “integración” a inmigrantes. Además del asimilacionista, el cuadro introduce los modelos “multiculturalista” e “intercultural”, que - como se verá- han sido planteados como una superación del modelo asimilacionista.

Cuadro N°1

### **Modelos de Integración a Inmigrantes**

A continuación se presentan, en términos muy generales, los principales modelos de integración a inmigrantes. Estos modelos aparecen como tipos ideales (en el sentido weberiano) que han sido utilizados tanto analíticamente como normativamente. En su dimensión normativa, se han entendido en términos de políticas de integración.

#### **Asimilacionismo**

El modelo asimilacionista nace en la sociedad norteamericana de comienzos del siglo XX, como forma de descripción de las transformaciones sociales derivadas de la llegada de un gran contingente de inmigrantes de origen mediterráneo y eslavo, los cuales parecían menos asimilables a la corriente principal que los de origen anglo y protestante, provenientes del norte de Europa (Díaz Lopez, 2006). En este modelo se espera que, para poder integrarse en las sociedades de destino, los inmigrantes renuncien a sus características distintivas en lo lingüístico, lo cultural y lo social para confundirse con la mayoría de la población. Las políticas públicas erigidas en el marco de este modelo se orientan a generar condiciones favorables para este proceso, por ejemplo, a través de la insistencia en el uso del idioma dominante y la supresión de símbolos culturales distintivos en espacios públicos. Las

<sup>18</sup> Esto al menos hasta la presidencia de Sarkozy. Aparentemente, el nuevo presidente, Holland, tendría una visión más abierta respecto del tema o así lo ha expresado en los debates previos a su elección. Será necesario observar el desarrollo de su gobierno para ver si esto se traduce en políticas que corten con el asimilacionismo actual.

<sup>19</sup> Castles y Miller sacan estas conclusiones a partir de un estudio realizado en 12 países: EEUU, Canadá, Australia, Suecia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, Alemania, Suiza, Austria y Japón.

principales críticas a este modelo han sido largamente expuestas en este capítulo.

### **Multiculturalismo**

El multiculturalismo constituye una apuesta antiasimilacionista que se puede ubicar dentro de la vertiente del “pluralismo cultural”. Se trata de un esquema de relaciones interétnicas que apoya la igualdad social a la par que el principio que el derecho a la diferencia. La principal idea-fuerza de este modelo es la concepción de que la diversidad es beneficiosa y necesaria para la sociedad, y que ésta es compatible con los objetivos de unidad nacional y cohesión social. En este sentido, se enfatiza el reconocimiento de todas las vertientes culturales presentes en una sociedad como igualmente válidas y, por ende, dignas de ser valoradas. La mayor crítica que se le hace a este modelo tiene que ver con que no incluye un elemento de concordia que pudiese funcionar como un marco normativo subyacente, común a los distintos grupos. De esta forma puede ocurrir que más que una convivencia cultural lo que se logre sea una coexistencia cultural (en términos de una fragmentación cultural), donde el reconocimiento del otro derive en una suerte de relativismo absoluto (Gualda Caballero, 2001). En términos de política, Castles y Miller identifican dos variantes principales de multiculturalismo. “En la aproximación de *laissez-faire*, típica de Estados Unidos, se acepta la diferencia cultural y la existencia de comunidades étnicas, pero no se ve como papel del Estado asegurar la justicia social o apoyar el mantenimiento de las culturas étnicas. La segunda variante es el multiculturalismo como política de gobierno, como en Canadá, Australia y Suecia (...). Aquí, el multiculturalismo implica a la vez la voluntad del grupo mayoritario de aceptar la diferencia cultural y la acción del Estado para asegurar derechos iguales para las minorías” (Castles & Miller, 2004, pág. 304)

### **Interculturalidad**

La interculturalidad es un modelo que, al igual que el multiculturalismo, se ubica dentro de la perspectiva del “pluralismo cultural”; en efecto, se ha identificado como una segunda versión de éste que además de asegurar el respeto entre los grupos de diferentes culturas, favorece la convivencia e interacción entre los mismos (Gualda Caballero, 2001). En este sentido, hay quienes han encontrado en la interculturalidad una superación del multiculturalismo en tanto pone énfasis en un marco común que puede contribuir a disminuir los riesgos de fragmentación cultural achacados al multiculturalismo. Desde esta perspectiva, Giménez (2006) describe la interculturalidad en términos de “un proyecto sociopolítico y ético que afirma que para que los diferentes sean respetados como tales, es necesario tener un marco común al que llamamos ciudadanía cívica” (Giménez Romero, 2006, pág. 146). Una de las aplicaciones paradigmáticas de este modelo son los proyectos de educación intercultural. Éstos se orientan a construir un nuevo tipo de cohesión social a partir de la generación de representaciones colectivas nuevas que consideren la singularidad cultural de los inmigrantes. Consisten en “construir un marco simbólico para la convivencia que sea compatible, por un lado, con la socialización de los inmigrantes fuera de la escuela con su socialización al interior de ésta, y por otro, la socialización del alumnado autóctono también dentro y fuera de la escuela” (Thayer, 2008, pág. 170)

## 2.4 Sobre el uso actual del término integración en los estudios sobre migraciones

### 2.4.1 *Los cuestionamientos hacia el término integración en la sociología de las migraciones*

Hasta el momento, el término “integración” ha sido el concepto predilecto con que la sociología ha observado las relaciones entre los inmigrantes y las sociedades receptoras. Como se señaló al inicio de este capítulo, su uso se puede situar junto con el surgimiento de la Sociología de las Migraciones<sup>20</sup>. Sin embargo, hoy la utilización de este concepto está siendo ampliamente debatida en el marco de los estudios de migraciones, principalmente por la polisemia a que está sujeto. Penninx y Martiniello han declarado que prácticamente existen tantas definiciones de integración como personas que escriben sobre el tema (Penninx & Martiniello, 2006). Por otro lado, el uso que el sentido común ha hecho de este término -como se veía, mayoritariamente asociado a asimilación- ha contribuido a aumentar su cuestionamiento en el marco de las ciencias sociales. A esto se suma que en muchos estudios su significado queda implícito, sin que exista una definición previa.

Esto ha llevado a que se busquen términos alternativos con una menor carga normativa asociada. “Acomodación” (Zapata-Barrero, 2002), “asentamiento” (Castles & Miller, 2004), “instalación” (Colectivo Ioé, 2008) son algunos de ellos. A partir de esto, hay quienes han señalado que se estaría produciendo “(...) un desplazamiento desde la elaboración conceptual a una simple denominación y desde una crítica semántica a una verdadera ‘guerra de palabras’” (Herrera, 1994, pág. 74). Al mismo tiempo hay quienes reconociendo la capacidad analítica del término integración y la tradición asociada a éste, han reivindicado su uso por sobre el de los otros términos acuñados<sup>21</sup>. Con esta orientación, Lorenzo Cachón señala, citando a Favell, respecto de los cuestionamientos a los que actualmente se ve sometido este concepto “La primera tentación es criticar el término integración, abandonarlo y, como han hecho algunos autores, proponer otros varios conceptos alternativos o complementarios (...) Pero, (...) a pesar del aire funcionalista y anticuado del término integración, ningún otro ha sido (y sigue siendo en nuestra opinión) tan popular y ha reflejado tan ajustadamente la calidad técnica de ingeniería social y la

---

<sup>20</sup> En “El campesino polaco en Europa y América” de W.I. Thomas y F. Znaniecki publicado en 1920 y se incluye el concepto de integración: “Parecería a priori (...) que los principales problemas de los inmigrantes se pueden formular en términos de su integración o no integración individual (...) Pero, de hecho (...) descubrimos que el problema de la integración individual es en realidad una cuestión apenas relevante y totalmente secundaria (...) el proceso fundamental que ha tenido lugar durante este período es la formación de una nueva sociedad polaco-americana a partir de esos fragmentos separados de la sociedad polaca y de su inserción en la sociedad estadounidense (...) Pero esta integración no es un fenómeno individual sino grupal que da como resultado un nuevo producto específico cuyas materias primas se han derivado en parte de las tradiciones polacas, en parte de las nuevas condiciones en las que viven los inmigrantes y en parte de los valores estadounidenses tal y como el inmigrante los ve y los interpreta (...)” (Citado por Cachón, 2009, pág. 263)

<sup>21</sup> Lorenzo Cachón (Cachón, 2009) y Penninx y Martiniello (Penninx & Martiniello, 2006) son algunos ejemplos de esto.

concepción holística sobre la sociedad que refleja este concepto. Sean cuales sean los significados con los que aparece en la literatura, la noción de integración conceptualiza todo lo que ocurre después de la llegada de los inmigrantes a su nuevo país” (Cachón, 2009, pág. 265). Esta es la dirección en que se orienta la presente investigación.

#### *2.4.2 Hacia una definición del concepto de integración en el marco de este estudio*

Para establecer el sentido que este estudio le dará a la noción de integración, ha aparecido como necesario hacer una reflexión preliminar. Indagar en cuál es la relación existente entre el término de integración que se maneja en los estudios relativos a la inmigración con el concepto de integración acuñado en la sociología clásica.

Siguiendo a Chernilo (Chernilo, 1999) es posible señalar que la problemática que da origen a la utilización sociológica del concepto de integración responde a la necesidad que tenía la sociología -en el contexto de una ciencia que está recién definiendo su objeto de estudio- de conocer las formas en que la sociedad se reproduce a sí misma, o de saber cómo, a pesar de (o gracias a) todos los cambios sociales que experimenta, se mantiene como una unidad. En otros términos, la pregunta acerca de cómo una sociedad maneja su diferenciación interna para que ésta no devenga en desintegración. Atendiendo a esta definición, todas las sociedades tienen que resolver un doble problema de integración (Chernilo, 1999): (1) por un lado, lo que se ha denominado integración funcional (que Chernilo termina llamando “interpenetración sistémica”) y que tiene que ver con cómo los subsistemas regulan las dinámicas a través de las que se relacionan entre sí; (2) por otro lado, la integración social que estaría relacionada con cómo y dónde se produce la solidaridad social. Es este segundo problema el que está relacionado con la integración de los inmigrantes.

La producción de solidaridad social remite al problema de cómo una sociedad es capaz de dotarse de representaciones sociales y pautas reguladoras capaces de resolver la tensión que se da entre individualidad y colectividad, de manera de que los individuos puedan generar un sentido de pertenencia hacia la sociedad como totalidad mayor que los engloba (Chernilo, 1999). En estos términos, la integración remite, entonces, a una capacidad societal, no a características de ciertos grupos o individuos.

Para alcanzar una cabal comprensión de este planteamiento, resulta imprescindible referirse al contexto histórico en que esta problemática es planteada: la sociedad industrial de Estado Nación. El Estado Nación se construye sobre un discurso al que la idea de diversidad tal como se la discute hoy día le es ajena. Como ya fue señalado, la sociedad imaginada por el Estado Nación era una que se presentaba como cultural y étnicamente homogénea, encontrando su sentido de unidad justamente en esa igualdad. En ese contexto, la sociología entendió la diferenciación más bien en términos de roles diferenciados<sup>22</sup> que de diferencias

---

<sup>22</sup> El hecho de que Durkheim se plantee la pregunta acerca de la solidaridad social a propósito de la división social del trabajo es ilustrativo al respecto.

basadas en características adscritas. En efecto, la solidaridad social que se construyó en este marco lo hizo distinguiéndose de lo único que el Estado Nación reconocía como diferente: los otros Estados nación o, en otros términos, “lo extranjero”. Así, señala Chernilo que frente a un escenario donde tanto la religión como la tradición habían perdido buena parte de su carácter vinculante, la solidaridad social se motivó a partir de la exaltación de “lo nacional”, proceso en que la imposición de un idioma a través de las escuelas primarias fue una de las instancias principales al respecto<sup>23</sup>. (Chernilo, 1999, pág. 2). Poniendo de relieve la construcción social que este proceso conllevaba, Hobsbawm comenta al respecto “(...)no obstante los poderosos sentimientos y -a medida que las naciones se convertían en estados o viceversa- lealtades nacionales, la nación no era un desarrollo espontáneo, sino elaborado. No se trataba simplemente de una novedad histórica, aunque representaba las cosas que los miembros de algunos grupos humanos muy antiguos tenían en común o creían tener en común frente a los ‘extranjeros’. Tenía que ser realmente construida. De ahí la crucial importancia de las instituciones que podían imponer uniformidad nacional” (citado en Chernilo, 1999, pág. 106)

Si bien en su origen la integración se concibió como un concepto analítico que permitía dar cuenta de las dinámicas primarias de constitución y reproducción de la sociedad, debido a los efectos negativos asociados a la falta de integración (anomia), ésta pasó a considerarse como un objetivo deseable para el buen funcionamiento de las sociedades. Este tránsito se puede verificar en que en el contexto actual la cohesión social aparece como un atributo primordial para el buen desarrollo de las sociedades democráticas (Hopenhayn, 2007). En efecto, en el marco de los estudios relativos a las migraciones, la línea de investigación que observa la relación entre los inmigrantes y la sociedad de destino desde este concepto de integración<sup>24</sup> es aquella que valora su inserción en la sociedad de destino justamente desde

---

<sup>23</sup> Es conveniente tener en cuenta que tal como lo señala Kymlicka (Kymlicka, 1996), este modelo de construcción nacional no debe ser visto únicamente como una cuestión de imperialismo cultural y prejuicio etnocéntrico. También respondía a una serie de otros objetivos “importantes y legítimos” relativos a facilitar el orden social. Desde una visión macrosocial, tal como se señala en este capítulo, constituyó la estrategia de producción de solidaridad social primordial de los Estados modernos.

<sup>24</sup> En la literatura visitada se han podido identificar al menos dos otros sentidos en que el concepto integración es asociado a los inmigrantes. Por un lado, su identificación con el modelo asimilacionista que, como ya se ha señalado, si bien no tiene mucha presencia en la producción académica constituye hoy en día una de las formas más generalizadas de entender la integración a nivel de políticas y de opinión pública. Por otro lado, una versión más bien “denotativa” del concepto que, en su esfuerzo por generar una definición analítica que se separe de cualquier valoración normativa, termina por proponer una definición de integración en términos de “incorporación a una sociedad”. Desde esta comprensión del concepto, todos los inmigrantes se encontrarían integrados en igual medida en tanto todos de alguna manera forman parte de las sociedades de destino. En este contexto incluso la segregación es asumida como una forma de integración. Ahora bien, esto no quita que después se critiquen los tipos de “integración” a los que los inmigrantes han llegado, momento en que el análisis se vuelve muy similar al planteado desde la línea que concibe la integración de los inmigrantes en términos de cohesión social. Sin embargo, para el caso es relevante destacar que esta valoración ya no se hace desde el mismo término integración, sino desde otras referencias. Esto separa dicho planteamiento de la línea problemática en que este estudio se inscribe. Para conocer este planteamiento en detalle, véase “La integración de los inmigrantes: conceptualización y análisis” de Paloma Gómez Crespo

el concepto de cohesión social (Thayer L. , 2008). Ahora bien, esta línea presenta algunas diferencias respecto del concepto de integración planteado en el marco de la sociología clásica, precisamente por el contexto histórico en que se origina.

La pregunta por la integración de los inmigrantes en la sociología de las migraciones no es sino la pregunta por cómo y desde dónde generar nuevas solidaridades sociales que, en contraposición a aquellas generadas en oposición a “lo extranjero”, sean capaces de asumir la diversidad étnica, nacional y cultural como características propias de sus sociedades. En términos espaciales esta pregunta se sigue circunscribiendo al marco del Estado Nación, aunque también se ha aplicado a espacios supranacionales que comparten ciertas jurisdicciones, como es el caso de la Unión Europea. Sin desconocer la existencia de actividades y actores transnacionales que pueden tener influencias muy relevantes en los procesos de integración de los inmigrantes, en el marco de este estudio esta pregunta tendrá como referencia general el ámbito del Estado Nación y más particularmente el espacio local (la comuna de Santiago) pues se asume que para la gran mayoría de la población éstos siguen siendo los espacios determinantes para las condiciones en que desarrollan sus vidas.<sup>25</sup>

Así, es posible concebir esta pregunta como una reactualización de la preocupación de la sociología clásica por cómo una sociedad procesa las transformaciones sociales sin desintegrarse, pero aplicada a las características propias de las sociedades actuales. En este contexto, Penninx y Martiniello establecen: “El proceso de integración debería definirse en términos abiertos, dentro de las normas de las sociedades liberales y democráticas, dejando como resultado la posibilidad de una sociedad más diversa, pero más cohesionada. La diversidad que se conseguiría de ese modo no está predeterminada ni es estática, sino negociada, compartida y dinámica” (Penninx & Martiniello, 2006, pág. 171). Así entendido, el concepto de cohesión social al que hace referencia la sociología de las migraciones cuando se plantea la problemática de la integración de los inmigrantes, se relaciona directamente con la posibilidad de procesar este fenómeno en un marco de gobernabilidad democrática.

---

(Gómez Crespo et al, 2005), disponible en: [http://www.uam.es/otroscentros/imes/docs/publi/pvista\\_3PGC.pdf](http://www.uam.es/otroscentros/imes/docs/publi/pvista_3PGC.pdf)

<sup>25</sup> La inclusión del Consulado de Perú como uno de los actores de la muestra a entrevistar muestra que, a pesar de circunscribirse a una dimensión nacional, se asume la importancia que actores transnacionales como éste pueden tener para la integración de los inmigrantes en los países de destino. Para conocer la muestra de actores entrevistado, visite el apartado metodológico de este estudio que se encuentra en la página 60.

### 3. CAPITULO III

#### **HACIA UN CONCEPTO DE INTEGRACIÓN ÚTIL PARA OBSERVAR Y ORIENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN MARCO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

A partir de la definición de integración que se esbozó en el segundo capítulo, y la exposición de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad desarrollados en el primer capítulo, éste pretende ser un capítulo de síntesis que permita llegar a una noción de integración útil tanto para orientar como evaluar políticas. Lo primero en ese proceso es señalar la perspectiva en que se enmarca la pregunta por la integración de los inmigrantes.

##### **3.1 La gobernabilidad democrática como perspectiva en que se enmarca la integración de los inmigrantes en este estudio**

Como fue señalado, en términos generales, la gobernabilidad refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean (Martínez, 2005). Ahora bien, la elección de cuáles son los retos y oportunidades a considerar variará dependiendo de la orientación final que la gobernabilidad se plantee. De acuerdo a esto se pueden identificar distintas formas de entender la gobernabilidad. En el primer capítulo expusimos estas distintas visiones agrupándolas en 3 perspectivas: (1) la neoconservadora, (2) la adoptada por los organismos oficiales y (3) la progresista (Rabí Blondel, 2009). En términos generales, la visión neoconservadora (1) entendía la gobernabilidad como estabilidad política, lo que para lograrse podía incluso ir en detrimento de la democracia; (2) la versión de los organismos oficiales supera en parte a la neoconservadora pues incluye en la noción de gobernabilidad algunas consideraciones de orden político y social, pero no logra separarse completamente de ésta, pues sólo las toma en cuenta en la medida que sean funcionales al crecimiento económico; (3) la gobernabilidad democrática, en cambio, pone al desarrollo humano como meta y a la democracia como fórmula para canalizar las preferencias en políticas. Esta visión permite separar el crecimiento económico del interés general, y con ello salir de la política tecnocratizada, recuperando entonces el control político sobre los procesos de reforma económica e institucional.

Si bien en su origen el concepto de gobernabilidad fue pensado para una evaluación general del ejercicio de gobierno, a medida que se fue difundiendo se comenzó a utilizar para evaluar políticas en ámbitos de acción específicos. Así, hoy se habla de gobernabilidad medioambiental, gobernabilidad corporativa, gobernabilidad global, etc. Las migraciones no son la excepción. En América Latina, a partir de mediados de los años 90' se ha llevado a cabo una serie de procesos consultivos de alcance regional que tienen como objetivo definir una posición común respecto del tema migratorio y fijar lineamientos para la



elaboración de políticas nacionales en materia de migraciones. Entre estas instancias la noción de gobernabilidad se ha erigido como orientación principal de las recomendaciones para políticas migratorias que desde allí se plantean. De hecho, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)<sup>26</sup> se ha definido como “una instancia regional para la concertación de estrategias regionales para la gobernabilidad de las migraciones internacionales” (Domenech, 2011, pág. 4)

Sin embargo, basándonos en los análisis que realiza Domenech(2011), da la impresión de que la manera en que estas iniciativas han entendido la gobernabilidad migratoria se ubica entre las perspectivas conservadora y oficial de la gobernabilidad, lo que se ha traducido en una valoración instrumental de la integración. Así, los esfuerzos políticos para la integración de los inmigrantes quedan supeditados al beneficio que éstos puedan reportarle a la sociedad de destino en lugar de erigirse como objetivo primordial de las políticas de inmigración. En efecto, esta propuesta conlleva una valoración de los migrantes desde la lógica costo- beneficio, con lo que la legitimidad de su presencia en los países de destino queda condicionada a un criterio de rentabilidad. “La inmigración y los inmigrantes sólo tienen sentido mientras la contabilización (o comparación) de costos y ventajas deje un saldo positivo. Esta visión, en términos ideales, supone una maximización de las ventajas (principalmente económicas) de la inmigración y a la vez una minimización de los costos (fundamentalmente sociales y culturales) de la presencia de los inmigrantes. Este esquema, contenido expresamente en la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, asume implícitamente la rentabilidad como criterio para determinar en qué medida la presencia del inmigrante es o no legítima” (Domenech, 2011, pág. 4)

La valoración de la inmigración desde una visión economicista implica para las políticas de inmigración que su motivación principal será maximizar los beneficios y minimizar los costos que los movimientos migratorios pudieran reportar para el país de destino. En este contexto, las acciones tendientes a la integración de los inmigrantes sólo cobran sentido en tanto aporten a uno de estos objetivos (maximización de beneficios o minimización de costos), pero no tienen valor en sí mismas. Esto puede llevar a políticas equívocas en relación al respeto a los derechos humanos, pues su cumplimiento queda supeditado a la rentabilidad que los inmigrantes reporten al país. Desde la gobernabilidad democrática, en cambio, la integración de los inmigrantes constituye el objetivo primordial de las políticas de inmigración, lo que se traduce en una restitución del rol político del Estado - invisibilizado en una concepción reducida de la gobernabilidad migratoria- por sobre consideraciones de orden económico. Esta es la perspectiva en que se enmarca la comprensión del proceso de integración de los inmigrantes en el presente estudio,

---

<sup>26</sup> A nivel de América Latina se reconocen dos procesos consultivos regionales: La Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM). LA CSM inicia su proceso de institucionalización en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima, Perú el año 1999. Actualmente participan en esta instancia: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana y Surinam. (Ortiz, 2011)

entendiéndolo como un elemento central para lograr el desarrollo humano en el contexto actual.

### **3.2 Hacia una definición de lo que deben considerar las políticas de integración a inmigrantes en un contexto de gobernabilidad democrática: redistribución, reconocimiento y representación**

#### *3.2.1 La importancia de las políticas públicas para la integración de los inmigrantes*

Como se señalaba, en términos sociológicos la integración de los inmigrantes refiere a la pregunta acerca de cómo y desde dónde generar nuevas solidaridades sociales que sean capaces de asumir la diversidad cultural, nacional y étnica en el marco del Estado Nación. En términos prescriptivos, esta pregunta se traduce en la búsqueda de mecanismos para que la presencia de los inmigrantes en las sociedades de destino se pueda procesar dentro de un marco de cohesión social. Desde una perspectiva restringida de gobernabilidad, esta búsqueda pondrá sus esfuerzos en generar las fórmulas necesarias para que los inmigrantes puedan encajar en el pacto de cohesión social *preexistente*; es decir, no en el sentido de que sea anterior a su llegada<sup>27</sup>, sino en tanto que se ha conformado en base a su invisibilización. Desde una perspectiva de gobernabilidad democrática, en cambio, la integración de los migrantes conlleva un desafío estructural: se trata de cómo y desde donde generar un nuevo pacto de cohesión social que involucre el reconocimiento de la diversidad étnica, nacional y cultural como parte de sus elementos constituyentes. Dentro de este proceso, las políticas de inmigración constituyen un elemento central.

Hopenhayn define la cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (Hopenhayn, 2007). Desde esta definición se comprende a la cohesión social como una capacidad que involucra tanto el aspecto estructural de las sociedades como la subjetividad de los individuos. En el marco de la inmigración este aspecto estructural viene dado fundamentalmente por las políticas de inmigración, ya sea que se trate de políticas explicitadas como tales, o de medidas que operan *de facto*, sin que hayan sido declaradas como políticas. Éstas son las que delinean los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión de los inmigrantes; de ahí su importancia para los procesos de integración.

Ahora bien, tomando en cuenta todo lo expuesto, cabe preguntarse qué debería contener y cómo debiera orientarse una política tendiente a la integración de los inmigrantes. Considerando tanto las críticas realizadas hacia la forma extendida de comprender la integración -como asimilación- como el marco de gobernabilidad democrática en que inscribimos esta pregunta, siguiendo la propuesta de Cachón nos parece que las políticas de

---

<sup>27</sup> Como se ha señalado, las migraciones no constituyen un fenómeno nuevo. En América Latina, han estado presentes desde la constitución de sus Estados como Estados-nación.

integración “(...) son aquellas que, además de garantizar la igualdad de trato (y no discriminación) en una sociedad libre y plural (es decir, de garantizar la igualdad de derechos cívicos, sociales, económicos, culturales y políticos), fomentan (de modo decidido) la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y reconocen el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales (antiguos y nuevos), fomentando su interacción. El resultado que buscan estas políticas es la creación de una sociedad con vínculos sociales (y económicos, culturales y políticos) fuertes que garanticen la pertenencia plena (que no quiere decir exclusiva) de los individuos y grupos que la forman y el doble sentimiento de individuos y grupos que hacen que sientan la sociedad como suya (asumiendo la memoria y el proyecto colectivo) y se sientan aceptados (porque vean asumida colectivamente su memoria) por la sociedad, maximizando de esta manera la capacidad de los individuos para decidir (es decir, elegir) sobre sus propias vidas”(Cachón, 2009, pág. 269).

A esta concepción de lo que debieran ser las políticas de integración “de y con los inmigrantes” (dice Cachón) subyace una teoría de la justicia que apuesta simultáneamente por dos dimensiones: la justicia redistributiva y la justicia de reconocimiento.

### *3.2.2. El reconocimiento como un nuevo tipo de política esencial para la profundización democrática*

Quizás uno de los principales aportes realizado por el debate alrededor de los “modelos de integración a inmigrantes” (ver Cuadro N°1 en la página 42), es haber instalado la idea de que para asegurar una verdadera integración es necesario que la sociedad de destino reconozca y respete la especificidad cultural de los grupos inmigrantes. Sin embargo, cuando esta idea pasa a jugarse en el terreno de las políticas públicas, entonces el acuerdo ya no es tan generalizado. Existe al respecto la idea de que la adopción de medidas que apunten a reconocer la especificidad cultural de los inmigrantes implicaría romper con la igualdad que está a la base de los ideales democráticos. Quienes adhieren a esta crítica señalan que las democracias liberales se han construido sobre la idea de ciudadanía como estatus que permite dotar de derechos a los individuos en tanto los presenta a todos como iguales ante la ley. “Eso es lo que distingue a la ciudadanía democrática del feudalismo y otras concepciones premodernas que determinaban el estatus político de la gente en función de su pertenencia a determinada clase, etnia o confesión religiosa. De aquí que la organización de la sociedad sobre la base de derechos o pretensiones derivados de la pertenencia a determinado grupo se opone tajantemente al concepto de sociedad basado en la idea de ciudadanía.” (Kymlicka & Wayne, 1997, pág. 18)

El argumento contrario señala que esta crítica desconoce que la pretendida igualdad que se predica respecto del Estado moderno no es sino la universalización de ciertos rasgos particulares, definidos por y para un único grupo -los hombres blancos- y constituidos a costa de invisibilizar las diversas identidades y grupos étnicos que existían en el Estado

nación. Marion Yung declara al respecto que “el intento de crear una concepción universal de la ciudadanía que trascienda las diferencias grupales es fundamentalmente injusto porque históricamente conduce a la opresión de los grupos excluidos (...) en una sociedad donde algunos grupos son privilegiados mientras otros están oprimidos, insistir en que, como ciudadanos, las personas deben dejar atrás sus filiaciones y experiencias particulares para adoptar un punto de vista general, sólo sirve para reforzar los privilegios “ (Marion Yung citada por Kymlicka, 1997, pág 18). En este contexto, Marion Yung apuesta por la creación de una ciudadanía diferenciada donde los miembros de ciertos grupos sean incorporados a la comunidad política no sólo como individuos sino también a través del grupo, de forma que parte de sus derechos dependan de su pertenencia a él.

Los críticos a la ciudadanía diferenciada señalan, en cambio, que medidas como ésta podrían llevar a la desintegración de la sociedad. Glazer plantea para el caso estadounidense que entonces “la esperanza de una amplia fraternidad entre todos los estadounidenses deberá abandonarse” (Glazer citado por Kymlicka 1997, pág 19.) Al contrario, y muy en sintonía con el lugar desde donde el presente estudio observa la integración, Kymlica señala que lejos de llevar a una desintegración de la sociedad, estas medidas no son si no una forma de integrarse:“(...) es incorrecto, creo, interpretar las exigencias multiculturales de los inmigrantes como la expresión de un deseo protocolonialista de autogobierno. (...) Por el contrario, pretenden precisamente hacerles a los miembros de los grupos inmigrantes más fácil la participación en las instituciones principales de la sociedad existente. En resumen, estas políticas multiculturales suponen una revisión de los términos de la integración, no un rechazo de la integración en sí misma” (Kymlicka & Wayne, 1997, pág. 16)<sup>28</sup>. Más aún, Kymlica postula que las políticas basadas en la pertenencia grupal -que en adelante llamaremos políticas de reconocimiento- no sólo no son incompatibles con las ideas que están a la base de las democracias liberales, sino que constituyen elementos fundamentales para su real cumplimiento. Siguiendo el argumento de Young, Kymlicka reconoce que la universalización de elementos particulares (lengua, cierta interpretación de la historia, etc.), si bien ha sido funcional para la cohesión social de las sociedades nacionales, concede una profunda ventaja a los miembros de las naciones mayoritarias, mientras que aliena y pone en desventaja a inmigrantes y minorías nacionales. En este sentido, las políticas de reconocimiento son indispensables si se quiere

---

<sup>28</sup>Kymlicka establece la existencia de 2 tipos de derechos de grupo: los “internos” -que atañen a las relaciones intragrupal, donde el grupo puede perseguir la utilización del poder estatal para restringir la libertad de sus propios miembros- y los “externos” -que atañen a las relaciones entre grupos, donde el grupo étnico o nacional intenta proteger su existencia y particularidad propia limitando el impacto de las decisiones de la sociedad más amplia en que se engloba . Es este último tipo de derechos al que se refiere el análisis que realiza Kymlicka. Los derechos “internos”, por el contrario, podrían oponerse a los principios básicos del liberalismo pues pudieran significar poner los derechos del grupo sobre los del individuo. Así, respecto de esta temática, Kymlicka establece dos restricciones: “(...) los derechos de las minorías no deberían permitir a un grupo dominar a los demás grupos y tampoco deberían capacitar a un grupo para oprimir a sus propios miembros. Dicho con otras palabras, los liberales deberían asegurar la existencia de igualdad *entre* los grupos y la libertad e igualdad *dentro* de los grupos.” (Kymlicka, 1996, pág. 36)

perseguir algún tipo de igualdad. Así mismo, Kymlica considera que las políticas de reconocimiento son imprescindibles para acercarse a la idea de libertad base del liberalismo. El argumento tras esto es que las posibilidades de elección de un individuo -es decir, el ejercicio de su libertad- están condicionadas por la cultura de la que forma parte. Así, la cultura limita (cuando establece prohibiciones, por ejemplo), a la vez que libera (en tanto permite aprender y desarrollar el intelecto, sensibilidades, lenguaje, etc.), entonces “Ejercer la libertad y gozar de la igualdad es posible, por tanto desde el sistema cultural en el cual el sujeto se encuentra inmerso. Cuando a un grupo se le niega el desarrollo de su cultura (aprender lengua materna, practicar tradiciones, costumbres etc.), entonces, señala el autor, su libertad también se ve coartada”(Stefoni, Acosta, Gaymer, & Casas-Cordero, 2008, pág. 74)

En conclusión, las políticas de reconocimiento lejos de erosionar los ideales sobre los que se erigen las democracias modernas, constituyen un mecanismo indispensable para llevarlos a cabo en el contexto actual. En los términos en que lo plantea este estudio, en un contexto de gobernabilidad democrática el reconocimiento representa un nuevo tipo de acción política que se orienta a cambiar los términos en que tradicionalmente se juega la integración de los inmigrantes. Esto constituye un primer paso hacia la generación de un nuevo pacto de cohesión social que se formule reconociendo la diversidad. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, para ser efectivo, el reconocimiento cultural debe venir acompañado de medidas que incidan en las bases materiales de los inmigrantes que se encuentran en condición de desventaja. En este sentido, Nancy Fraser advierte que una de las tendencias negativas en relación a las políticas de reconocimiento es que muchas veces se usan como una forma de desplazar del debate político otros temas que son centrales para transformar la calidad de vida de los inmigrantes. “(...) Los conflictos de estatus han alcanzado un estatus paradigmático en el momento, precisamente, en que un capitalismo neoliberal en agresiva expansión está exacerbando radicalmente la desigualdad económica. En este contexto, [las políticas de reconocimiento] están sirviendo menos para complementar, complicar y enriquecer las luchas por la redistribución que para marginarlas, eclipsarlas y despalzarlas” (Fraser, 2006, pág. 98)

Siguiendo esta línea, Fraser desarrolla un argumento que postula que en las condiciones actuales, la justicia exige tanto redistribución como reconocimiento. En miras a construir una definición operativa de lo que debiera implicar una política de integración para inmigrantes, a continuación se revisará el desarrollo que hace Nancy Fraser para llegar a incluir la redistribución como pilar fundamental de la integración de los inmigrantes.

### *3.2.3 La justicia social en el escenario actual: reconocimiento, redistribución y representación*

Fraser (2006) comienza constatando que actualmente nos encontramos frente a una nueva constelación en lo que a demandas de justicia social se refiere. Mientras que en los últimos 150 años las reivindicaciones redistributivas han constituido el paradigma de la mayor parte de la teorización sobre justicia social, actualmente el discurso sobre justicia social se encontraría dividido entre las reivindicaciones de la redistribución y las del reconocimiento. Además, estas reivindicaciones aparecerían dissociadas tanto práctica como intelectualmente, lo que se reflejaría en el distanciamiento generalizado de la política cultural respecto de la política social y de la política de la diferencia respecto de la política de la igualdad. Al respecto, la tesis de Fraser es que esta antítesis es falsa puesto que en la actualidad la justicia social requiere tanto redistribución como reconocimiento. “Yo mantengo que hay que integrar en un único marco global los aspectos emancipadores de las dos problemáticas. Desde el punto de vista teórico, la tarea consiste en idear una concepción bidimensional de la justicia que pueda integrar tanto las reivindicaciones defendibles de igualdad social como las del reconocimiento de la diferencia. En la práctica, la tarea consiste en idear una orientación política programática que pueda integrar lo mejor de la política de redistribución con lo mejor de la política del reconocimiento” (Fraser, 2006, pág. 84)

Siguiendo a Fraser (Fraser, 2006), los paradigmas de la redistribución y el reconocimiento pueden ser contrastados en al menos tres aspectos. En primer lugar, (1) cada uno asume una concepción diferente de la injusticia. Mientras el paradigma de la redistribución se centra en injusticias que define como socioeconómicas y que supone enraizadas en la estructura económica de la sociedad, el paradigma del reconocimiento interpreta las injusticias como culturales, es decir, arraigadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. (2) Proponen distintos tipos de soluciones frente a la injusticia. En el caso de la redistribución, las soluciones apuntan a la reestructuración económica; en el reconocimiento, al cambio cultural o simbólico. En tercer lugar (3) asumen distintas concepciones de las colectividades que sufren la injusticia. En la redistribución los sujetos colectivos se definen económicamente por el tipo de relación que mantienen con el mercado o con los medios de producción; es decir, se trata de clases o grupos similares a las clases. En el reconocimiento, en cambio, “(...) las víctimas de la injusticia se parecen más a los grupos de estatus weberianos que a las clases marxianas. Definidas por las relaciones de reconocimiento y no por las de producción, se distinguen por el respeto, estima y prestigio de menor entidad que disfrutaban en relación con otros grupos de la sociedad.” (Fraser, 2006, pág. 88)

Tomando en cuenta estas diferencias, los defensores de la redistribución dicen que las políticas culturales de la diferencia no son sino una versión contraproducente de los problemas económicos reales, que balcaniza los grupos y rechaza normas morales

universalistas. A la inversa, los defensores del reconocimiento insisten en que una política social de la igualdad que haga caso omiso de las diferencias termina reforzando la injusticia pues universaliza las normas del grupo dominante, exigiendo que los grupos subordinados la asimilen al mismo tiempo que desconoce el valor de su diversidad (Fraser, 2006). Por el contrario, Fraser postula que observar la relación entre estas reivindicaciones en términos de una antítesis es incorrecto pues en la actualidad la justicia social requiere de ambos tipos de políticas. Primero con el género, luego con la inmigración y por último incluso con la categoría de clase social, Fraser demuestra que actualmente los grupos subordinados lo están en un doble sentido pues ( todos en medida y composición distinta) sufren injusticias que son imputables a la vez a la distribución de los bienes materiales y a su ubicación en el mundo cultural. Y que lo hacen “en formas en las que ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales. Por tanto, en su caso, no basta ni una política de redistribución ni una de reconocimiento solas. Los grupos bidimensionalmente subordinados necesitan ambas”<sup>29</sup> (Fraser, 2006, pág 91)

Para el caso de los inmigrantes, Fraser señala que el racismo es un fenómeno enraizado tanto en la estructura económica como en el orden de estatus de la sociedad capitalista. “En la economía, la “raza” organiza divisiones estructurales entre trabajos remunerados serviles y no serviles, por una parte, y entre fuerza laboral explotable y ‘superflua’, por otra. En consecuencia, la estructura económica genera formas racialmente específicas de mala distribución. Los inmigrantes racializados y las minorías étnicas padecen unas tasas desproporcionadamente elevadas de desempleo y pobreza y están representados en exceso en los trabajos serviles, con salarios bajos. Estas injusticias redistributivas sólo pueden remediarse mediante una política de redistribución. Mientras tanto, en el orden de estatus, los patrones eurocéntricos de valor cultural privilegian los rasgos asociados con la ‘blancura’, mientras estigmatizan todo lo codificado como ‘negro’, ‘moreno’ y ‘amarillo’, paradigmáticamente -pero no sólo- las personas de color. En consecuencia, los inmigrantes racializados y/o las minorías étnicas se consideran individuos deficientes e inferiores, que no pueden ser miembros plenos de la sociedad. Esas normas eurocéntricas, institucionalizadas de un modo generalizado, producen formas racialmente específicas de subordinación de estatus, que incluyen la estigmatización y la agresión física; la devaluación cultural, la exclusión social y la marginación política; hostilidad y menosprecio en la vida cotidiana y negación de los derechos plenos y protecciones equiparables de los ciudadanos. Estas injusticias, daños prototípicos de reconocimiento erróneo, sólo pueden remediarse mediante una política de reconocimiento” (Fraser, 2006, pág. 94). Más aún, ninguna dimensión del racismo es efecto directo de la otra, sino que cada una tiene cierta independencia relativa, aún cuando interactúen. Por consiguiente, ninguna puede

---

<sup>29</sup> Por otro lado, Fraser muestra que esta bidimensionalidad se hace más acuciante cuando los ejes de subordinación (género, “raza”, clase social) se superponen. En estos casos la necesidad de una política que contemple ambos componentes no sólo surge de una manera endógena, sino “también aparece de forma exógena, por así decir, a través de las diferenciaciones que se intersectan”.(Fraser, 2006, pág. 96)

solucionarse indirectamente mediante las respuestas que se adoptan para la otra, sino que la superación de los efectos del racismo requiere tanto de la redistribución como del reconocimiento.

A esta propuesta, Cachón (Cachón, 2009) suma la representación como el tercer elemento a considerar en una política de integración a inmigrantes en los términos que aquí ha sido planteada. “El tercer pilar de esta propuesta es la política de representación que debe reconocer el espacio de los inmigrantes en el campo público y político porque los inmigrantes no son sólo sujetos pasivos, sino que deben ser considerados como ciudadanos cuya voz y voto ha de ser tomado en cuenta” (Cachón, 2009, pág. 321) En el mismo sentido, Fraser señala la importancia de la paridad de participación como requisito fundamental para poder posicionar este debate en el marco de los planes políticos. (Fraser, 2006)

#### *3.2.4 Acerca del ámbito de las soluciones: acciones afirmativas y acciones transformativas*

En términos del tipo de medidas concretas a adoptar, Fraser (Fraser, 1997) distingue entre dos tipos de acciones: las afirmativas y las transformativas. Las soluciones afirmativas son aquellas dirigidas a corregir los resultados inequitativos de los acuerdos sociales, pero sin afectar el marco general que los origina. Las soluciones transformativas, en cambio, son aquellas dirigidas a corregir los resultados inequitativos, precisamente mediante la reestructuración del marco general que les da lugar. Son estas últimas las que tendrían resultados más efectivos para un cambio real de las condiciones de desventaja que presentan los inmigrantes que se encuentran en esta situación.

Para el caso de los inmigrantes<sup>30</sup> las soluciones afirmativas apuntan a la revaluación de las identidades injustamente revaluadas, pero deja intactos tanto el contenido de esas identidades como las diferenciaciones de grupo implícitas. Por el contrario, las soluciones transformativas se asocian a ejercicios de deconstrucción, es decir, a la transformación de la estructura cultural-valortativa subyacente. Así, “al desestabilizar las identidades de grupo existentes y los factores de diferenciación, estas soluciones no sólo elevarían la autoestima de los miembros de los grupos irrespetados; cambiarían la imagen que todos los miembros de la sociedad tienen de sí mismos” (Fraser, 1997, pág. 39) En términos concretos, para el caso redistributivo las soluciones afirmativas apuntarían a asegurar a los inmigrantes desventajados una porción equitativa de los empleos y cupos equitativos existentes, pero sin cambiar ni la naturaleza ni el número de esos empleos y cupos. Para el caso del reconocimiento, el reconocimiento afirmativo centra su esfuerzo en reevaluar las características de los inmigrantes, pero sin afectar los códigos de distinción desde donde el

---

<sup>30</sup> Esta descripción no sólo atañe a los inmigrantes, sino que puede ser aplicada para todos aquellos grupos que presentan situaciones de racismo. Además de los inmigrantes otro ejemplo prototípico lo constituyen los colectivos étnicos preexistentes a la formación de los Estados Nación.



inmigrante emerge como una figura desventajada. Al dejar intactas las estructuras que generan las desventajas raciales la acción afirmativa se ve obligada a hacer nuevas asignaciones una y otra vez. El resultado de esto no es sólo subrayar la diferenciación, sino también estigmatizar a los inmigrantes como un grupo ‘deficiente e insaciable’ que necesita cada vez más. Esto puede generar además que aparezcan al resto de la población como receptores privilegiados de un tratamiento especial.

El caso de las soluciones transformativas, dice Fraser, es mucho menos problemático. La redistribución transformativa adoptaría la forma de un socialismo democrático antiracista, y el reconocimiento transformativo apuntaría a dismantelar el eurocentrismo mediante la desestabilización de las dicotomías raciales. Así, “el objetivo a largo plazo del antiracismo deconstructivo es crear una cultura en la que las dicotomías raciales jerárquicas sean reemplazadas por redes de diferencias múltiples que se intersectan, que no están masificadas y que cambian constantemente. (...) incluso como estrategia de transición, esta combinación evita igualmente avivar las llamas del resentimiento” (Fraser, 1997, pág. 51)

### *3.2.5 A modo de síntesis*

Se ha intentado integrar en este capítulo los diversos conceptos expuestos en los distintos apartados del marco teórico. A modo de resumen podemos señalar que, en primer lugar el presente estudio toma el concepto de gobernabilidad democrática como marco referencial desde dónde valorar tanto la articulación de actores –gobernanza- como los discursos de éstos respecto a la integración de los inmigrantes. En referencia a ésta última, cabe relevar la transformación de su significado en un marco de gobernabilidad democrática: como la generación de un nuevo pacto de cohesión social que considere la diversidad cultural, nacional y étnica como parte de sus presupuestos. En términos de política pública, la integración de los inmigrantes así entendida involucra acciones (1) tendientes a mejorar y asegurar su representación política, (2) mecanismos de redistribución que tiendan a solucionar las situaciones de desventaja material en que muchos de los inmigrantes se encuentran, y (3) políticas de reconocimiento que a la vez que permitan y valoren el desarrollo de las culturas específicas que cada colectivo porta, apunten a transformar los patrones de comunicación e interpretación desde donde los inmigrantes emergen como objeto de discriminación. En relación a las soluciones, se ha planteado que, para cumplir de mejor manera con estos objetivos, deben acercarse a lo que ha sido conceptualizado por Fraser como acciones transformativas, que, a diferencia de las acciones afirmativas, apuntan a solucionar las situaciones de injusticia modificando el marco estructural donde éstas tienen su origen. Es éste tipo de acciones las que de mejor manera pueden dar lugar a un proceso de integración abierto, bidireccional, que reconozca y valore la diversidad cultural sin caer, sin embargo, en sesgos culturalistas. Es desde aquí entonces que se puede

ir generando un nuevo pacto de cohesión social que reconozca la diversidad como uno de sus elementos constituyentes.<sup>31</sup>

En los términos recién planteados - esto es, tomando en cuenta las decisiones tomadas y el desarrollo teórico hasta aquí expuesto- la pregunta de investigación que orienta este estudio no es sino la interrogante por las potencialidades y limitaciones de la actual estructura de gobernanza respecto del tema inmigratorio en la comuna de Santiago, para generar políticas de reconocimiento, redistribución y participación tendientes a generar un nuevo pacto de cohesión social que reconozca la diversidad étnica y cultural como uno de sus elementos constituyentes.

---

<sup>31</sup> Debido a la temática de este estudio, el desarrollo aquí expuesto se ha focalizado sobre la diversidad cultural y étnica, pero es relevante señalar que esta misma argumentación puede aplicarse a grupos definidos por otros criterios, como son el género o las opciones sexuales. En efecto, estos son los grupos que mayormente utiliza Nancy Fraser como ejemplo para desarrollar la idea de una justicia bidimensional que debe implicar tanto redistribución como reconocimiento.

## V. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN<sup>32</sup>

Teniendo en cuenta el desarrollo teórico expuesto, a continuación se exponen las hipótesis de investigación en relación a los objetivos – general y específicos – planteados.

### **Hipótesis General**

La actual estructura de articulación de actores -gobernanza- de la comuna de Santiago presentará más limitaciones que potencialidades en relación a la posibilidad de construir políticas locales de integración a inmigrantes en los términos que este estudio plantea. Las limitaciones se relacionarán con el hecho de que los actores más influyentes tendrán visiones restringidas acerca de la integración; es decir, sus discursos estarán orientados hacia acciones tendientes a limitar la representación, la redistribución y el reconocimiento de los inmigrantes. Por otro lado, su mayor influencia se deberá a la tenencia de una mayor cantidad de relaciones formales, cuya institucionalización dificultará la posibilidad de que actores con visiones más progresistas puedan ocupar posiciones de influencia en la red de gobernanza. Por su parte, las potencialidades tendrán que ver con la existencia de actores con visiones progresistas en relación a la integración - es decir, con discursos orientados a acciones tendientes a expandir el reconocimiento, redistribución y representación de los inmigrantes – y que presionarán para una transformación de la actual estructura de gobernanza, orientada a tener una mayor influencia.

### **Hipótesis específicas**

- i. Los actores entrevistados tendrán representaciones distintas respecto de la integración de los inmigrantes en la comuna, sin embargo, será posible establecer tendencias. Los actores gubernamentales tenderán a presentar una visión restrictiva de la integración, orientada a limitar la representación, reconocimiento y redistribución de los inmigrantes. Los actores de la sociedad civil, en cambio, tenderán a visiones más progresistas de la integración, orientadas a ampliar cada una de estas dimensiones.
- ii. La articulación de actores privilegiará a los actores del ámbito gubernamental, mientras que las organizaciones de la sociedad civil tenderán a ocupar posiciones de menor influencia.
- iii. La articulación de actores estará fuertemente estructurada por la sectorialización, la que se verá reflejada en que los actores gubernamentales tenderán a establecer redes entre sí, pero no con las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, éstas últimas tenderán a tener redes fuertes entre sí, pero no con los actores gubernamentales.

---

<sup>32</sup>Se ha preferido desarrollar las hipótesis de investigación después del marco teórico, pues tanto su pronóstico como la terminología utilizada en éstas tienen como referencia el desarrollo teórico anteriormente expuesto. Para alcanzar una comprensión más acuciosa de estas hipótesis se sugiere igualmente revisar el apartado “Marco Metodológico” que aparece a continuación de éstas.

## VI. MARCO METODOLÓGICO

### 1. Enfoque Metodológico

La metodología constituye la forma de acercarse al objeto de estudio. Dicha aproximación se define tomando en cuenta la forma en que este objeto interpela al investigador en función de las características con que ha sido construido. Para la presente investigación el acercamiento al objeto de estudio exige dos operaciones. Atendiendo al objetivo general del estudio<sup>33</sup>, por un lado se requieren conocer las representaciones que tienen sobre la integración de los inmigrantes los actores relevantes de la comuna de Santiago; por otro, la forma en que estos actores se relacionan entre sí -la gobernanza- y los principios que están a la base de esa estructura.

Para lograr las dos operaciones requeridas, se ha optado por un enfoque metodológico mixto: cualitativo y cuantitativo. Cualitativo para conocer las distintas visiones acerca de la integración que existen entre los actores relevantes; cuantitativo para dar cuenta de la estructura de relaciones que mantienen entre ellos. En el primer caso se optó por un enfoque cualitativo, pues su forma de aprehender la realidad resulta especialmente adecuada para la problemática implicada en este primer objetivo. El enfoque cualitativo tiene a la base la idea de que lo que las personas dicen o hacen es producto de la forma en que definen el mundo, de manera que la realidad social aparece en última instancia como una construcción simbólica creada e interpretada intersubjetivamente (Sandoval, 1996). Desde ahí, la manera en que la metodología cualitativa accede al conocimiento de la realidad social es a partir de su reconstrucción desde la perspectiva de mismos los actores (Hernández, Fernández, & Baptista, 2003). Esta manera de concebir la realidad es especialmente coherente con la pregunta acerca de las visiones de integración de los distintos actores relevantes en la comuna de Santiago. En efecto, esta investigación apuesta por conocer las potencialidades que podría tener una política migratoria a nivel local a partir del estudio de las representaciones que los distintos actores tienen acerca de la noción de integración. Este cometido implica evidentemente ahondar en el sentido que los mismos actores le otorgan a la integración de los inmigrantes y, desde ahí, reconstruir la idea de sociedad que está a la base de estas concepciones. Así, tanto por su concepción de la realidad social, como por la manera de aprehenderla, el enfoque cualitativo ha aparecido como el más adecuado para realizar este primer objetivo.

---

<sup>33</sup> Objetivo general: “A partir del estudio de los discursos que los distintos actores tienen respecto de la integración de los inmigrantes y de la actual estructura de relaciones entre ellos, establecer cuáles son las potencialidades y las limitaciones que existen en la comuna de Santiago para generar políticas tendientes a la integración de los inmigrantes”.

En el caso del segundo objetivo, se ha optado por un enfoque cuantitativo para conocer la estructura de relaciones -gobernanza- existente entre los distintos actores relevantes, pero cualitativo a la hora de explicar los principios que subyacen a esta estructura. Para conocer la gobernanza este estudio se ha apoyado en el sociograma, técnica de análisis cuantitativo que responde a la epistemología de este enfoque metodológico: se acerca a la realidad social suponiendo que puede medir, numerizándola, ciertas propiedades de ésta (Asún, 2006). Para el caso de este estudio, este supuesto se ha aplicado a las relaciones que mantienen los actores entre sí, midiéndolas en función de su intensidad. Al respecto, cabe precisar que en este caso el enfoque cuantitativo no implica asumir que los objetos de estudio son efectivamente números o distancias. Se opta por este enfoque porque se considera que su (re)presentación en estos términos permite responder de mejor manera a la pregunta acerca de la estructura de relaciones entre ellos. Del mismo modo, se ha optado por utilizar un enfoque cualitativo para conocer los patrones que están a la base de esta estructura. Se asume al respecto que estas pautas se sostienen fundamentalmente en las representaciones que cada actor tiene respecto del resto, a las que se puede acceder de mejor manera a partir del uso de un enfoque cualitativo.

## **2. Tipo de Estudio**

Si bien el cumplimiento de los objetivos anteriormente expuestos involucra distintos procedimientos de producción de información -y, como se vio, distintos enfoques metodológicos- éstos han sido abordados en el marco de una decisión metodológica mayor: El estudio de caso como *estrategia metodológica* (Sandoval, 1996) en que se enmarcan las distintas técnicas de producción de información utilizadas en este estudio.

El estudio de caso constituye un proceso de indagación que se caracteriza por el examen comprehensivo, sistemático y en profundidad de un caso de interés. El caso corresponde a una entidad dotada de límites espacio-temporales, de una estructura y de una lógica específica de funcionamiento. (Tarrés, 2001). Atendiendo a la distinción realizada por Strake, los estudios de caso pueden ser intrínsecos o instrumentales (Hernández, Fernández, & Baptista, 2003). Los intrínsecos son aquellos que relevan el caso no tanto por un interés en construir teoría, sino porque el caso mismo resulta de especial importancia. Los instrumentales, por el contrario, examinan el caso para proveer de insumos de conocimiento a algún tema o problema de investigación. El presente estudio se inscribe en esta segunda categoría.

El caso analizado en esta investigación es la comuna de Santiago. Se ha seleccionado a la comuna de Santiago porque se considera que cuenta con una serie de características que la hacen especialmente relevante para observar las problemáticas planteadas en este estudio. Según los datos del Censo 2002, del total de inmigrantes presentes en Chile un 61,28% se ubica en la Región Metropolitana y de éstos, un 10,26% en la comuna de Santiago. De acuerdo a estos datos, Santiago sería la segunda comuna con mayor cantidad de inmigrantes

en la Región Metropolitana después de Las Condes. Sin embargo, el perfil migratorio de la comuna de Santiago difiera de las características que presenta Las Condes, posicionándola como un caso más atractivo que este último para indagar en la problemática abordada en este estudio. En efecto, si bien Las Condes presenta un mayor número de inmigrantes (un 15,77% de los inmigrantes en la Región Metropolitana), la concentración nacional de éstos muestra mayor dispersión que en el caso de Santiago. Mientras en Santiago los peruanos alcanzan el 50,5% de los inmigrantes en la comuna, en Las Condes ningún grupo supera el 18%. Por otro lado, las comunidades nacionales presentes en Las Condes provienen en su mayoría de países positivamente valorados y que Chile tiende a establecer como modelos a alcanzar, asociándose entonces más a experiencias de discriminación positiva que a problemas de integración. El caso de los peruanos, sin embargo, destaca al respecto. Éstos representan la comunidad nacional con mayor concentración en la comuna, pero por su distribución según sexo (82,72% son mujeres), se puede inferir que en su gran mayoría corresponden a trabajadoras domésticas puertas adentro. En Santiago, en cambio, los peruanos muestran una distribución según sexo casi simétrica (49,86% de mujeres), lo que permite inferir que su presencia en esta comuna no se debe al trabajo doméstico, sino a que la han establecido como lugar de residencia. Por su parte, este escenario ha generado cierto malestar de parte de los vecinos, lo que impulsó a que el 2009 el municipio de Santiago creara un programa destinado a trabajar el tema en la comuna. En este contexto se hace especialmente pertinente observar las nociones de integración que están a la base de este proceso y los efectos que éstas tendrían en términos de política local.

Así, la gran cantidad de inmigrantes que concentra en relación a otras comunas del país, la convivencia cotidiana de éstos con los residentes chilenos en la comuna y la existencia de una iniciativa municipal orientada a trabajar el tema, posicionan a la comuna de Santiago como un caso especialmente propicio para observar las potencialidades de la actual articulación de actores en la comuna –gobernanza- para generar políticas locales tendientes a la integración de los inmigrantes.

### **3.Muestra**

La muestra utilizada en este estudio fue seleccionada con el fin de conocer la gobernanza respecto al tema migratorio de la comuna de Santiago, y su relación respecto del tipo de gobernanza que debiese suponer un contexto de gobernabilidad democrática.

De acuerdo a lo señalado por Prats (2001), en un marco de gobernabilidad democrática, la estructura de gobernanza debiera asegurar que los intereses de los distintos grupos de interés se encuentren lo más simétricamente representados posible. De este modo, no se excluirá de las decisiones a ningún grupo de interés significativo y, por lo mismo, los acuerdos contarán con un amplio grado de legitimidad. Atendiendo a esta definición, se seleccionaron para el muestreo a informantes claves de lo que se consideró constituían los grupos de interés significativos en relación a la inmigración en la comuna. Tomando en

cuenta que en el contexto actual la legitimidad de las decisiones políticas depende de que el proceso decisional haya considerado tanto al Estado como a la sociedad civil, éstos fueron los principales grupos de referencia a la hora de seleccionar a los entrevistados. Ahora bien, considerando que ninguno de éstos constituye un grupo homogéneo, basándose en la información que iban proveyendo los mismos entrevistados se dividió cada grupo en categorías que pudieran asegurar cierta representatividad de los discursos existentes dentro de cada uno de ellos. A su vez, los mismos entrevistados fueron dando pistas de quiénes eran las organizaciones más indicadas para entrevistar dentro de cada subgrupo. La muestra final consideró a un total de 16 instituciones. De éstas se seleccionó para cada organización a un informante que pudiera aparecer como representativo de la posición institucional frente a la temática. Excepto por lo casos en que los mismos directores derivaron la entrevista a algún trabajador que ellos identificaran como más entendido en la temática, en la mayoría de los casos se entrevistó a los responsables institucionales; mayoritariamente directores y subdirectores.<sup>34</sup>

Con respecto a los actores inmigrantes considerados en la muestra, es necesario aclarar que, como se verá, se privilegió la inclusión de actores representativos de la comunidad peruana. Esta decisión se justifica por varios motivos. En primer lugar, pues constituyen la comunidad nacional más numerosa en Chile (Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior, 2011) y en la comuna de Santiago (Censo 2002). En segundo lugar, pues los estudios realizados en la temática la señalan como la comunidad más representativa de las situaciones de precariedad y discriminación que experimentan los inmigrantes en dicha situación (Cano, Soffia, & Martínez, 2009), lo que los posiciona como una comunidad nacional especialmente relevante para constatar la insuficiencia del actual marco de integración social. Por último, por un motivo práctico, pues al ser el colectivo nacional mayormente estudiado (Cano, Soffia, & Martínez, 2009) es respecto del que existe mayor información acerca de las organizaciones de inmigrantes existentes, lo que facilitaba muchísimo la constitución de la muestra.

Como un atributo positivo acerca de la representatividad que pudiese tener la consideración de los actores de la comunidad peruana para la gobernanza relativa a la inmigración en general, podemos señalar lo que se ha identificado como la “peruanización” de la inmigración (Stefoni, Acosta, Gaymer, & Casas-Cordero, 2008). Este rasgo hace referencia al hecho de que el contenido simbólico que se ha construido en torno a la inmigración peruana pasa a ser utilizado para referirse a otros grupos nacionales.<sup>35</sup> Para el

---

<sup>34</sup> El caso de la Dirección de Salud fue bastante particular. A falta de una persona que conociera más del tema en el nivel directivo, se me derivó a la encargada del consultorio que agrupaba mayor cantidad de inmigrantes en la comuna. En esta entrevista participó finalmente la directora del consultorio y una de las trabajadoras sociales que conocía el tema con mayor profundidad.

<sup>35</sup> Como se verá, esto también ha sido corroborado en el presente estudio donde gran parte de los entrevistados al preguntárseles por la inmigración en general respondían refiriéndose exclusiva -o al menos preferentemente- a la comunidad peruana.

caso de este estudio esto implica que las representaciones acerca de los inmigrantes peruanos que tengan influencia en la configuración de relaciones entre los actores relevantes, pudiesen entregar pistas importantes respecto del lugar que otros colectivos nacionales podrían estar ocupando en esta estructura de relaciones. Es necesario señalar al respecto que la selección de actores relativos a la inmigración peruana no significó a su vez reducir el estudio de la representación acerca de la integración de los inmigrantes a las opiniones respecto de la inmigración peruana. Para que quede claro, este estudio investigó las visiones existentes acerca de la integración de los inmigrantes (en general), entre los que se consideraron actores representativos de grupos de interés relevantes para la inmigración peruana en la comuna.

Siguiendo la conceptualización desarrollada por Patton (Sandoval, 1996) podemos identificar el muestreo realizado como un “muestreo de casos políticamente importantes”. Éste se relaciona con la identificación de los actores principales respecto del objeto de investigación; es decir, los que intervienen directa o indirectamente de modo significativo en la toma de decisiones involucradas en la situación que se está investigando. En términos más generales ésta constituye una estrategia muestral de carácter teórico, la que se caracteriza por tener un muestreo deliberado que se realiza en virtud de criterios conceptuales. Tal como ha sido explicitado en este apartado, en el caso de la presente investigación el criterio fue que constituyeran actores de interés respecto de la inmigración peruana en la comuna.

En la Tabla N° 2, aparecen indicados los actores que se seleccionaron para integrar la muestra entrevistada, señalando además su grupo de referencia.



Tabla N °2:

**Actores entrevistados, clasificados según grupo de pertenencia**

GRUPO		ACTORES
Sociedad civil	Sociedad civil chilena	Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)
		Instituto Católico de las Migraciones (INCAMI)
		Unión Comunal Junta de Vecinos
	Sociedad civil inmigrante	Secretaría de los Migrantes
		Programa Andino para la Dignidad Humana (PROANDES)
		Warmipura
Actores gubernamentales	Nivel Central	Departamento de Extranjería
	Nivel Local (Municipalidad de Santiago)	Programa Migrante
		Dirección de Salud
		Dirección de Educación
		Subdirección de Desarrollo Social
		Subdirección de Gestión Comunitaria
		Subdirección de Promoción y Capacitación Laboral (OMIL)
		Dirección de Seguridad e Información
		Gerencia Técnica de Vivienda
País de Origen	Consulado de Perú	

Elaboración propia

#### 4.Operacionalización

A continuación se presenta la manera en que se han operacionalizado los conceptos necesarios para llevar a cabo el objetivo general de esta investigación. Considerando que este estudio se pregunta tanto por las representaciones acerca de la integración de los inmigrantes, como por la estructura de interacciones -gobernanza- existente entre los actores relevantes, se han establecido dos dimensiones generales: 1) los intereses y representaciones respecto de la integración de los inmigrantes, y 2) la estructura de gobernanza existente entre los actores relevantes para la inmigración peruana en la comuna de Santiago. La Tabla N° 3 muestra las subdimensiones asociadas a estas dimensiones en función del desarrollo teórico expuesto.

Tabla N°3:  
Operacionalización de conceptos

DIMENSIONES		SUBDIMENSIONES	
<b>1. INTERESES Y REPRESENTACIONES RESPECTO DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES</b>	1.1 DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL		
	1.2 RELACIONES QUE MANTIENEN CON LOS INMIGRANTES		
	1.3 DIAGNÓSTICO DE LA ACTUAL INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES	1.3.1 DIMENSIÓN SOCIAL	
		1.3.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA	
		1.3.3 DIMENSIÓN CULTURAL	
		1.3.4 DIMENSIÓN POLÍTICA	
	1.4 CAUSAS DEL DIAGNÓSTICO ACERCA DE LA ACTUAL INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES	1.4.1 DIMENSIÓN SOCIAL	
		1.4.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA	
		1.4.3 DIMENSIÓN CULTURAL	
		1.4.4 DIMENSIÓN POLÍTICA	
	1.5 EXPECTATIVAS DE INTEGRACIÓN PARA LOS INMIGRANTES	1.5.1 DIMENSIÓN SOCIAL	
		1.5.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA	
		1.5.3 DIMENSIÓN CULTURAL	
		1.5.4 DIMENSIÓN POLÍTICA	
1.6 RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DE LAS EXPECTATIVAS DE INTEGRACIÓN	1.6.1 DIMENSIÓN SOCIAL		
	1.6.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA		
	1.6.3 DIMENSIÓN CULTURAL		
	1.6.4 DIMENSIÓN POLÍTICA		
<b>2. ESTRUCTURA DE GOBERNANZA</b>	2.1 INTERDEPENDENCIAS ENTRE LOS ACTORES	2.1 ACTORES ESTRATÉGICOS CON QUE EXISTEN RELACIÓN	
		2.2 RECURSOS MOVILIZADOS EN LAS INTERACCIONES	
		2.3 ACTORES CONSIDERADOS COMO "ALIADOS" Y "OBSTACULIZADORES" PARA EXPECTATIVAS DE INTEGRACIÓN	
	2.2 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ACTORES	3.1 RUTINIZACIÓN (REGULARIDAD DE LAS INTERACCIONES)	
		3.2 FORMALIDAD/INFORMALIDAD (MARCO INSTITUCIONAL EN QUE SE AMPARAN)	

## **5. Técnicas de producción y análisis de la información**

Como fue señalado, la respuesta a la pregunta que guía esta investigación supone realizar dos operaciones diferentes, cada una con un enfoque metodológico y una técnica de producción de información propia. Para conocer la estructura de gobernanza existente entre los actores relevantes, se utilizó el cuestionario. Para conocer las pautas sobre las que se sostiene esta estructura, así como las representaciones acerca de la integración de los inmigrantes, la entrevista semiestructurada.

Se ha definido la entrevista como “una situación construida o creada con el fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y/o presentes, así como sobre sus anticipaciones e intenciones futuras” (Tarrés, 2001, pág. 66). La particularidad de la entrevista semiestructurada es que permite mantener la conversación enfocada en temas específicos a la vez que da al entrevistado la posibilidad de definir el contenido de la discusión (Tarrés, 2001). Esta síntesis entre libertad y profundidad aparece como especialmente pertinente para conocer las representaciones acerca de la integración de los inmigrantes pues, si bien se trata de un concepto que ha sido operacionalizado en dimensiones, se pretende dejar un espacio relativamente amplio para que las personas entrevistadas puedan ahondar en su posición al respecto.

En relación a la técnica de análisis de información, las entrevistas han sido procesadas mediante el análisis de discurso. Este tipo de análisis tiene a la base la idea de la orientación subjetiva de la acción social, es decir, la consideración de que la acción se orienta por el sentido que el mismo sujeto le otorga (Ruiz, 2009). Desde ahí, este tipo de análisis se acerca al conocimiento de la realidad social a partir de la observación de los discursos que los individuos tienen acerca de ésta. Esta perspectiva de análisis es especialmente coherente con nuestra investigación pues parte del mismo supuesto sobre el que se erige el estudio de las visiones acerca de la integración de los inmigrantes: que su esclarecimiento entrega pistas fundamentales acerca de las acciones que pudieran realizarse al respecto. Por otro lado, es importante resaltar al ejercicio interpretativo como elemento intrínseco de este tipo de análisis y que también se encuentra en línea con las características de nuestro objeto de estudio. En tanto se asume la opacidad de los discursos estudiados, la interpretación aparece como condición necesaria de este tipo de análisis. Más aún, el análisis de discurso sólo cobra sentido si se parte de la base de la no transparencia de los discursos, es decir, la conciencia de que si bien en ocasiones pueden expresar directamente lo pensado, en otras aparecen como indicios sutiles y cínicos de esto (Santander, 2011). Esto se hace especialmente evidente en temáticas donde existe un discurso conocido acerca de las opiniones consideradas negativas y las asumidas como “políticamente correctas”, como es el caso de la inmigración. Considerando estos atributos, el análisis de discurso apareció entonces como el más adecuado para los desafíos que planteaba el objeto de estudio.

Por su parte, la gobernanza de los actores relevantes respecto de la inmigración peruana en la comuna, fue construida utilizando como técnica de producción de información el cuestionario y, como técnica de análisis, el análisis de redes. Mientras el cuestionario sirvió para conocer los actores con que existía relación y la frecuencia de estas relaciones, el análisis de redes se utilizó para graficar estos datos y, a partir de ello, (re)construir la estructura de gobernanza existente. Este tipo de análisis apareció como adecuado para este último objetivo en tanto se orienta justamente al desafío que esta operación plantea. En efecto, el análisis de redes constituye una aproximación intelectual orientada a identificar las estructuras sociales que emergen de las diversas formas de relación entre los actores sociales. (Sanz, 2003).

Finalmente, la consideración conjunta del análisis de redes y de discurso permitió conocer la influencia relativa de las distintas representaciones acerca de la integración de los inmigrantes, en virtud el lugar que ocupaban sus portadores en las redes de gobernanza respecto de la temática en la comuna. A su vez, desde ahí se pudo reflexionar acerca de las potencialidades y los límites para que se construyera una política local conducente a la integración de los inmigrantes en los términos en que este estudio lo plantea.<sup>36</sup>

## **6. Plan de Análisis**

Considerando tanto los objetivos de la investigación como el marco teórico expuesto, se diseñó un plan de análisis para cada uno de los procesos de producción de información: (1) los discursos acerca de la integración de los inmigrantes, y (2) la caracterización de las redes de gobernanza respecto a la temática en la comuna.

Para el caso de los análisis de discurso se siguió el siguiente proceso. Tomando en cuenta que - de acuerdo al desarrollo teórico realizado - una política de integración debe considerar acciones tendientes a la redistribución, reconocimiento y representación, el análisis se orientó a identificar los distintos discursos que existían en relación a cada una de estas dimensiones y su capacidad para generar una integración en los términos en que este estudio la plantea: como un nuevo pacto de cohesión social que incluya la diversidad nacional, étnica y cultural como uno de sus presupuestos. Así, en cada una de las dimensiones de integración se siguió el siguiente proceso: 1) se identificaron los discursos existentes; 2) se posicionó a cada uno de los actores en los discursos identificados; 3) se clasificó a cada uno de los discursos en términos de su capacidad integradora, estableciendo 3 categorías: i) la no existencia de la dimensión (no-reconocimiento, para el caso de la dimensión de reconocimiento, por ejemplo), ii) su versión afirmativa y iii) su versión transformativa. Mientras que estas últimas categorías fueron tomadas de la distinción entre acciones afirmativas y transformativas desarrollada por Nancy Fraser, la primera (la no existencia de la dimensión), fue una categoría creada en el marco de esta tesis y que denota

---

<sup>36</sup>Tanto la entrevista como el cuestionario utilizados se pueden revisar en el apartado “Anexos”.

una orientación hacia la no resolución de las injusticias generadas en el ámbito observado. Este proceso permitió identificar el potencial integrativo con que cada actor se posiciona en las dimensiones señaladas. La consideración conjunta de estos potenciales integrativos permitió a su vez establecer un puntaje global desde donde comparar a los actores entre sí en términos de si aparecían como mayor o menormente integrativos.

Para el caso de la caracterización de las redes de gobernanza, se siguió el siguiente proceso. En primer lugar se realizó una descripción general de las redes de gobernanza, distinguiendo a los actores según se trataran de actores gubernamentales o de la sociedad civil; y según el potencial integrativo de sus discursos, lo que se obtuvo del primer proceso de análisis. En segundo lugar, se presentaron los principios estructurantes de las redes de gobernanza identificadas, los que se obtuvieron mediante un análisis de discurso respecto de lo que los actores señalaban acerca de las relaciones que establecían entre sí.

A continuación se presenta una tabla donde se exponen ambos procesos.

Tabla N°4  
**Plan de Análisis**

PROCESO	PLAN DE ANÁLISIS
Análisis de los discursos acerca de la integración de los inmigrantes	1. Caracterización de los discursos relativos a la redistribución, reconocimiento y representación
	2. Identificación de los adherentes a cada discurso
	3. Clasificación de los discursos respecto de su capacidad integradora en i) no existencia de la dimensión; ii) versión afirmativa; o iii) versión transformativa
	4. Caracterización de los actores de acuerdo al potencial integrativo de su discurso
Caracterización de las redes de gobernanza	1. Descripción general de las redes de gobernanza
	2. Explicación de los principios estructurantes de dicha red

## 7. Trabajo de Campo

El trabajo de campo se realizó durante el mes de abril y las primeras semanas de mayo del 2012. Previamente -durante el mes de marzo del mismo año- se llevó a cabo un pre-test aplicando la pauta de entrevista inicial a un participante de una organización considerada como actor relevante para la temática. Este pre test contribuyó a generar una pauta final de entrevista más abierta, que daba mayor libertad al entrevistado para definir el contenido de la discusión. La institución a la que se le realizó el pre test fue representada en la muestra final por un participante distinto al entrevistado en esta primera instancia.

En su gran mayoría, las entrevistas se realizaron en los lugares de trabajo de los entrevistados y registraron una duración que fluctuó entre los 50 y los 70 minutos. Excepto por dos personas que fueron contactadas telefónicamente, para realizar las entrevistas el primer contacto fue a través de correo electrónico. La mención de la Universidad de Chile como institución en que se amparaba la investigación actuó como un elemento facilitador en esta etapa.

Durante las entrevistas los actores mostraron muy buena disposición a responder preguntas y elaborar reflexiones alrededor de la temática. Es necesario precisar al respecto que, sobre todo en el caso de los actores municipales – aunque no sólo entre ellos -, existía una clara conciencia de la postura que debían manifestar frente a la inmigración. Incluso antes de comenzar las preguntas de la entrevista, estos entrevistados partían señalando que en esa institución nadie discriminaba. Por lo mismo, durante las entrevistas se realizó un esfuerzo permanente por crear preguntas que impulsaran al interlocutor a expresar su posición efectiva al respecto. Del mismo modo, para no condicionar las respuestas de los entrevistados, los objetivos de la investigación fueron explicados en detalle sólo una vez que hubo acabado la entrevista. La presentación inicial del estudio fue bastante más general, señalándose que se trataba de una investigación que buscaba conocer su experiencia con la inmigración en la comuna.

## **VII. RESULTADOS**

### **1. ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS ACERCA DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LAS DIMENSIONES REPRESENTACIÓN, REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO**

A continuación se presenta el análisis de las representaciones sobre la integración de los inmigrantes que tienen los distintos actores relevantes entrevistados. Atendiendo a lo presentado en el apartado “Plan de Análisis” del Marco Metodológico, la información se estructura de la siguiente forma. En cada una de las dimensiones consideradas como necesarias para generar una integración social en los términos en que este estudio la plantea –redistribución, representación y reconocimiento- se presentan (1) los discursos identificados; (2) los actores que adhieren a cada uno de éstos; (3) la clasificación de estos discursos en términos de su capacidad integradora estableciendo tres categorías: i) la no existencia de la dimensión (no-reconocimiento, para el caso de la dimensión de reconocimiento, por ejemplo), ii) su versión afirmativa y iii) su versión transformativa. Por último, este proceso permitió identificar el potencial integrativo con que cada actor se posiciona en las dimensiones señaladas, y desde ahí, establecer una clasificación de los actores en relación a si aparecían como más o menos integradores. Ambas operaciones se presentan ilustradas en los cuadros que se exponen a modo de síntesis de este apartado.<sup>37</sup>

#### **1.1. Acerca del Reconocimiento**

##### **1.1.1 Los discursos acerca del reconocimiento**

En relación a la dimensión de reconocimiento, se identificaron cinco discursos: “El discurso asimilacionista”, “La propuesta latinoamericanista”, “El discurso culturalista”, “El discurso liberal”, y el “Encuentro intercultural”. A continuación se expone en detalle el hilo argumentativo de cada uno de estos discursos y se presentan los actores que adhieren a éstos.

###### *1.1.1.1 El Discurso Asimilacionista*

Dentro de los discursos relativos al reconocimiento, el asimilacionista es el que concentra a la mayor cantidad de actores relevantes. Adhieren a éste casi todos los actores municipales (Dirección de Salud, Dirección de Seguridad e Información, Subdirección de Gestión Comunitaria, Subdirección de Desarrollo Social), el Programa Migrante y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. En términos generales, este discurso se resume en tres sentencias que pueden ser leídas secuencialmente: 1. Las diferencias culturales de los inmigrantes son disfuncionales para el sano desarrollo de la sociedad; 2. Si se quiere mantener una buena sociedad, es necesario que los inmigrantes modifiquen su cultura

---

<sup>37</sup> Para conocerlos, ver la página 105.

acercándola más a la cultura chilena; 3. La adopción de las pautas culturales nacionales le significará a los inmigrantes el abandono de los vicios y malas costumbres y con ello, la obtención de mejores niveles de vida y de convivencia con la comunidad.

En el “Discurso Asimilacionista”, los “inmigrantes” son fundamentalmente peruanos de clase baja que viven en condiciones de hacinamiento en cités y casonas de la comuna de Santiago. Tomando a este grupo como referencia, este discurso achaca a la especificidad cultural de los inmigrantes todas aquellas prácticas que asume como disfuncionales para el desarrollo normal de la vida en la comuna. Esto genera un doble movimiento respecto de la relación cultura inmigrante – malas prácticas; por un lado, la cultura de los inmigrantes se ve reducida casi completamente a malas prácticas de convivencia (casi, porque siempre aparece la referencia a lo bueno de la comida peruana como recurso de último minuto para intentar darle cierto aire de imparcialidad a los discursos); por otro, cualquier comportamiento que aparezca como poco deseable es justificado en términos culturales. Esta valoración se hace, a su vez en el marco de una idealización de la cultura nacional, que aparece prácticamente como el reverso de la cultura inmigrante.

*“Bueno, como en toda convivencia, siempre hay problemas, porque ellos al venir de otro país, ellos vienen con una carga cultural y un acervo cultural y hay cuestiones de comportamiento, de cultura, toda la cosa. (...) nosotros, los pares, la única vez que nosotros hacemos un asado es cuando tenemos una convivencia familiar, que no es todo los días, o las fiestas nacionales patrias, o Pascua o Año Nuevo, o el aniversario de matrimonio, pero durante el resto del año, normal y tranquilo. Y lo hacemos dentro de las casas. O vamos a lugares públicos, o restoranes, o lugares sociales donde se pueda ir. Pero ellos no. Ellos cierran la vía pública, arman su asado, meten escándalo de la noche a la madrugada, y cuando viven en cité, afuera del cité, en el paso peatonal del cité, ponen sus cosas, sus viandas, sus cocinerías y pasan todo el lugar con los olores de las cosas que usan que son muy aromáticas. Y mucha gente se molesta, cuando ponen sus equipos musicales a todo chanco, con su música. Y producto de eso vienen las riñas, los tipos se emborrachan, se ponen a pelear las mujeres. (...) Y así hemos tenido que sacar a la gente a urgencia. Es sorprendente, pero son experiencias nuestras que las vemos a diario y se recrudece cuando hay partidos internacionales. Cuando le corresponde a Perú actuar, se vuelven locos. Hubo un partido hace días atrás que perdió Perú... armaron un escándalo. Pero es parte de la cultura.” (Dirección de Seguridad e Información)*

Desde esta perspectiva, la diferencia cultural aparece entonces como algo que es necesario eliminar si se quiere conservar el normal y correcto funcionamiento de la vida en la comuna. Sin embargo, teniendo consciencia de lo políticamente incorrecto que resulta la idea de negarle a una persona el ejercicio libre de su cultura, este discurso concibe la asimilación como el resultado de un diálogo educativo de carácter intercultural. El carácter educativo de este diálogo viene dado por el hecho de que las características culturales de



los inmigrantes (a excepción de su gastronomía, obviamente) aparecen como resabios de subdesarrollo que nuestro país ha sabido superar.

*“[acerca de la violencia como rasgo naturalizado en los inmigrantes] yo creo que ahí hay todo un trabajo que hay que considerar bien el tema de la multiculturalidad y pasar a la interculturalidad, en términos de que ellos también sean capaces de mirar en nuestra perspectiva. Porque si nosotros miramos así hoy día es por todo el trabajo que se ha hecho, pero de no mediar eso, estaríamos en las mismas condiciones. Y yo creo que es necesario que seamos capaces de entender desde su perspectiva, de donde ellos vienen, para ser capaces de ir haciendo un diálogo ahí y poder mostrarles que no es bueno, digamos. Que la violencia no es aceptable en ninguna circunstancia. Pero eso debe estar incorporado a los modelos educativos, a los curriculum escolares, y también los profesores” (Programa Migrante)*

Desde este discurso, la cultura de los migrantes los haría entonces portadores de una suerte de “inintegrabilidad” que sólo podría resolverse en la medida que fueran abandonando sus pautas culturales y homologándolas a las nacionales. Este proceso de asimilación aparece en algunos discursos como el resultado natural de la convivencia cotidiana, mientras que en otros como algo que debiera ser explícitamente incentivado desde el Estado, ya sea a través de talleres de formación o de ordenanzas que prohibieran ciertas prácticas. En cualquiera de los casos una vez ocurrida la asimilación su “inintegrabilidad” iría disminuyendo, lo que se traduciría tanto en mejores condiciones materiales de vida como mayor diálogo con la comunidad. Para el caso de la cita que se utiliza para ejemplificar esto (la segunda de las citas expuestas a continuación), la asimilación sería lo que explica la mejora de las condiciones de habitabilidad, en tanto que factor determinante para el tránsito desde el arriendo de una pieza en un cité en condiciones de hacinamiento a la constitución de comités de vivienda para postular a una vivienda definitiva.

*“No es como aquí en Chile, que uno de cabro chico siempre tuvo vida de barrio. Parece que ellos no tienen, dentro de su cultura, vida de barrios. Uno se crió con un amigo, se crió con una amiga. Cuando uno ya estaba mayor de edad, se acuerda de las chiquillas, de los chiquillos. Ellos no tienen esa relación, parece. Son muy para adentro. Debe ser algo de la cultura de ellos, pero yo no los veo abiertos a la comunidad. Ni tampoco dispuestos a hacer algo por la comunidad.” (Unión comunal de Junta de Vecinos)*

*“Es que vamos a seguir, 20 años más, 30 años más y nosotros vamos a tener que aprender a vivir con ellos. Y culturalmente, seguramente en un par de años más los hijos nacidos acá van a tener un poco más la cultura nuestra, distinta a la que tienen su padres. Y cuando van creciendo los hijos ya no pueden vivir en comunidad, buscan un lugar donde ganar un poco más de plata para poder arrendar ellos como familia, se van de estas comunidades y por lo tanto empiezan a darse cuenta de que ya están viviendo mejor y*

*empiezan a decir ‘bueno, para qué gastamos la plata’ y ahí vienen la realización de los comités de vivienda” (Subdirección de Gestión Comunitaria)*

### *1.1.1.2 La Propuesta Latinoamericanista*

La “Propuesta Latinoamericanista” constituye el segundo discurso con más adherentes. Excepto por INCAMI, este discurso es apoyado por todos los actores de la sociedad civil que se vinculan a la temática (SJM, PROANDES, Warmipura, Secretaría de los Migrantes), y por la Dirección de Educación del municipio. A diferencia del discurso asimilacionista, éste toma como referencia a los inmigrantes latinoamericanos en general, reconociendo de todas formas a los peruanos como grupo mayoritario. Ecuatorianos, colombianos y bolivianos son las otras nacionalidades que más aparecen en este discurso. Siguiendo en parte con el diagnóstico del asimilacionismo, esta alternativa reconoce la existencia de prácticas disfuncionales en los inmigrantes, sin embargo se separa diametralmente de éste pues no las atribuye a la especificidad cultural de éstos, sino que las entiende como rasgos típicos de la situación de vulnerabilidad en que se encontraban antes de migrar y que en muchos casos se ha profundizado en Chile. Así entendidas, estas prácticas no serían consustanciales a ninguna cultura nacional sino que tendrían que ver con pautas relativas a cierta posición social que también se repiten entre los chilenos en dicha condición.

*“No hay que olvidar que muchos sectores de peruanos que llegan son personas que vienen de contextos de vulnerabilidad social, no son gente que se le generó vulnerabilidad social estando acá. Entonces es como si de aquí viajen chilenos a cualquier lugar de Latinoamérica en situación de vulnerabilidad. Vienen con un sesgo súper complejo, con carencias en cuanto a capital humano y social importante, que al llegar a un país se agrandan con las situaciones de irregularidad. En sectores como Barranca en Perú, desde donde atraen mucha gente de sectores populares, entonces esas barreras que traen, esas costumbres que traen de hacer vida muy afuera, ellos viven muy afuera, obviamente por los espacios. Lo que pasa un poco en los sectores populares, en esos sectores la gente vive outdoor porque los espacios son muy chicos, entonces es muy común ver gente afuera en las calles y conviviendo afuera, sobre todo cuando hay tiempo de calor, y un poco lo mismo pasa con los migrantes.” (SJM)*

A su vez, este discurso entiende que el problema respecto de estas prácticas es que el discurso público las justifica en términos esencialistas, es decir, identificándolas como parte consustancial de la cultura de los inmigrantes. Esta sería una de las causas principales de la discriminación hacia este colectivo. A su vez esto generaría grandes dificultades para los procesos de reconstrucción identitaria de los inmigrantes quienes, para integrarse, tenderían a desmarcarse de los rasgos que los identifican como tales.

*“El proyecto de Juarez Larga lo que nos dejó visto también es que en el caso de los niños el tema del abandono, de las largas horas que quedan solos, de la falta de identidad. Eh,*

*uno de ellos que ya debe tener 12 años - antes tenía 8 - siempre me decía 'tía, yo voy a ser carabinero pa' botar todos los peruanos de acá'. Él, hijo de peruanos, entonces [yo le decía] 'Por qué, por qué los quieres botar si tú también eres' – 'no, yo no soy peruano' – 'si tú también eres peruano. Por tu sangre corre' – 'no, no, no' ” (PROANDES)*

*“Lo que nos han comentado los establecimientos es que existe de partida un poco de discriminación entre los mismos alumnos e incluso la otra vez nos contaban de casos extremos entre hermanos, que algunos son chilenos nacidos en Chile y otros que venían desde otro país.” (Dirección de Educación)*

En base a este diagnóstico, la “Propuesta Latinoamericanista” opta por comprender a los inmigrantes, sus similitudes y diferencias, desde el marco de “lo latinoamericano” como base identitaria común. El lugar privilegiado para hacer esta transformación sería el ámbito educacional, identificándose al respecto dos propuestas distintas. La primera apuesta por realizar talleres extraprogramáticos donde se haga una relectura de la historia nacional vinculándola a la latinoamericana, en los colegios donde haya mayor presencia de matrícula inmigrante. La segunda, postula transformar el currículum educacional completo poniendo igualmente un fuerte énfasis en el ramo de historia, para que sea aplicado a todos los colegios del país, no sólo a aquellos con presencia de niños inmigrantes. Como se verá en el análisis, a pesar de inscribirse en el mismo discurso, estas propuestas derivan en acciones que suponen distintos potenciales integrativos. Debido a los límites que plantea la primera propuesta en relación a la segunda, dicha postura será identificada como una “Versión Limitada de la Propuesta Latinoamericanista”.

*“Primero creo que cambiar el currículum en todos estos colegios, incluso a nivel nacional, pero ir cambiando de a poco la apreciación dentro de la historia, que estudien historia latinoamericana, entendernos más como desde esa identidad y por otra parte tener muchos optativos que permitan el tema intercultural, como compartir experiencia, reconstrucción de identidad, etc.” (SJM)*

### *1.1.1.3 El Discurso Culturalista*

Adhieren a este discurso la Dirección de Educación, la Gerencia Técnica de Vivienda, la Dirección de Desarrollo Social del municipio, y el Consulado de Perú. Como se ha señalado, las Direcciones de Desarrollo Social y Educación adhieren además al “Discurso Asimilacionista” y a la “Propuesta Latinoamericanista”, respectivamente. En el apartado de análisis podrá observarse que en estos casos la identificación simultánea con dos discursos distintos no es una expresión de ambivalencia, sino que, por el contrario, la doble adhesión tiene en cada uno de los casos un marco de coherencia que contribuye a su vez a visibilizar las relaciones de complementariedad y de ruptura existente entre los discursos del reconocimiento identificados.

El “Discurso Culturalista” identifica la integración de los inmigrantes con la inclusión de símbolos culturales propios de sus culturas nacionales en la vida cotidiana de los chilenos. Toma como grupo de referencia principalmente a los migrantes latinoamericanos de sectores populares, aunque también incluye a inmigrantes haitianos y asiáticos. La presencia de productos gastronómicos peruanos en el mercado, la inclusión del himno nacional del Perú en los actos realizados en colegios con alta matrícula migrante y la celebración de expresiones religiosas de otros países en lugares paradigmáticos de la ciudad, constituyen los principales ejemplos de este discurso. Por último es importante señalar que en este discurso la inclusión de símbolos culturales no aparece como medio, sino como resultado visible de los procesos de integración.

*“O sea hoy día tú vas a Jumbo Kennedy y tienen una sección de comida, de ingredientes de comida peruana para que las empleadas compren el ají que necesitan porque al patrón le gusta la comida peruana. Son signos importantes” (Gerencia Técnica de Vivienda)*

*“La expresión de manifestación de religiosidad popular más numerosa en Santiago ¿cuál es? (...) Es el Señor de los Milagros que es peruano y de otros migrantes. Es la procesión que tiene mayor cantidad de gente. No son solo peruanos, sino que también recoge a otros y también ya comenzó a tener feligreses chilenos. El cardenal de Santiago preside la misa ahora. Una expresión más clara de integración que esa, que una institución tan conservadora como la Iglesia Católica tiene que aceptar, asumir y abrazar esta expresión que nace de los migrantes, pero sale de la catedral y la misa es presidida por el cardenal. Invita eso sí a un cardenal de Perú, al de Tacna, parece, invitó la última vez. Entonces la considera, eso qué es lo que te expresa, que el papel sociocultural ya está ahí” (Consulado de Perú)*

#### *1.1.1.4 El Discurso Liberal: la integración como resultado natural de la convivencia interpersonal*

Se identifican con este discurso el Consulado de Perú, el INCAMI y el Departamento de Extranjería. Plantea como grupo de referencia a los migrantes laborales que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Este relato es relativamente simple en su argumentación. Básicamente lo que propone es que la discriminación es producto del miedo a la diferencia que se basaría a su vez en el miedo a lo desconocido. Por consiguiente, a medida que nacionales e inmigrantes convivan regularmente, lo desconocido se irá haciendo conocido y con ello, la discriminación comenzará a atenuarse.

*“(...) y tienes las formas de discriminación que se repiten en el mundo con los extranjeros por el principio de que desconoces y el temor se basa en el desconocimiento. Uno le tiene miedo a la oscuridad porque no sabe lo que hay en la oscuridad. Pero cuando se conoce, se empiezan a diluir los miedos, los temores y empieza a reducirse la discriminación” (Consulado de Perú)*

Así, el reconocimiento se jugaría primordialmente en el plano de las relaciones sociales, y las normativas estatales o intervenciones orientadas a reducir la discriminación serían secundarias en este sentido. No existiendo condiciones ni facilitadoras ni obstaculizadoras del reconocimiento para los espacios donde se lleva a cabo la convivencia, sería el paso del tiempo el que iría produciendo cambios tanto en los prejuicios de los chilenos hacia los inmigrantes como de los inmigrantes hacia los chilenos. En síntesis, con el tiempo, la convivencia regular de chilenos e inmigrantes derivaría en no discriminación.

*“La discriminación existe por la diferencia, hay discurso de integración y todo, se está debatiendo hace años la ley de migración, incluyen más cosas, pero igual matan a la gente por razones discriminatorias. No te digo que está bien, sino que combates hacia una realidad que existe, y no va a cambiar por un acto voluntario ni por una norma.”*  
(Consulado de Perú)

*“yo creo que hay muchas instancias de relacionarse. Una es a partir de lo laboral, yo creo que ahí hay un espacio y una buena aceptación, con excepción de casos particulares que uno ve que puede haber discriminación, pero después también es en lo que decíamos de la socialización, la participación, la inserción en la sociedad y en la comunidad. Cuando uno empieza a conocer y está informado, es mucho más fácil conocer e interactuar con esa nueva comunidad, con esa nueva persona, y también a querer. Nosotros decimos que para el migrante es la tierra que le da el pan, entonces una empieza a querer, y cuando uno empieza a querer esta patria, empieza a dejar de lado ciertos prejuicios, que es muy presente aquí en la región por cuestiones históricas, por conflictos que pudo haber en su momento. Pero yo creo que las personas poco a poco van superando eso”* (INCAMI)

#### *1.1.1.5 El Encuentro Intercultural*

Este discurso es compartido por Warmipura, el SJM y por la Subdirección de Promoción y Capacitación Laboral del municipio (OMIL). Al igual que el discurso anterior, el “Encuentro Intercultural” postula que el reconocimiento se lleva a cabo en el plano de la convivencia interpersonal, sin embargo se separa de éste en tanto plantea que este reconocimiento no es espontáneo sino que depende de ciertas condiciones. El “Encuentro Intercultural” supone que para que se lleve a cabo el reconocimiento la convivencia debe realizarse en el marco de espacios que pongan a inmigrantes y nacionales en un plano de simetría, y que incentiven el diálogo. Tomando como grupo de referencia principalmente a los migrantes latinoamericanos que viven en barrios caracterizados por una alta presencia de inmigrantes y que utilizan los servicios municipales de sus comunas, este discurso plantea dos propuestas fundamentales. En primer lugar, una reformulación de las clases de historia impartidas en los colegios orientada a rescatar algo así como la historia no oficial de las naciones; la historia de sus pueblos. En este discurso, el rescate de esta historia subalterna contribuiría a rescatar las similitudes fundamentales existentes entre las personas

y observar las diferencias desde una perspectiva no nacionalista. Esto generaría una base positiva para el establecimiento de un diálogo horizontal.

*“Bueno yo lo veo, el tema crítico para los que somos peruanos es el tema de historia. La visión de la historia de la Guerra del pacífico, la han escrito siempre las clases altas, (...) no han desarrollado mucho una visión de la historia de soldados. No, en Perú (...)hubo una experiencia muy bonita, que cuando descendientes de soldados chilenos y peruanos trabajaron, un poco reconstruyendo la memoria histórica. Qué motivó que sus familiares estuvieran en la guerra, y partieron del hecho de que siguieron órdenes de los gobernantes, pero que en un momento determinado entendieron de que si era su guerra o no era se guerra, y que ellos se sacrificaron, algunos. En entender por qué se pelearon. Vamos a trabajar la historia tratando de desarrollar otro tipo de valores. O sea, si se logra hacer eso, vamos a romper con la frontera, y es lo que no quieren los estados. Y es lo que no quieren los poderosos de los diferentes países.” (Warmipura)*

La segunda propuesta es la generación de espacios de convivencia que incentiven el diálogo entre inmigrantes y chilenos en un marco de horizontalidad. Talleres de gastronomía, actividades deportivas y talleres de danza son los principales ejemplos que se dan al respecto. Estos espacios aparecen para los exponentes de este discurso como más efectivos que aquellas instancias donde las diferencias culturales son explícitamente tematizadas.

*“Con actividades orientadas a eso, hacer por ejemplo actividades como el “volei” barrial que convoque a mujeres peruanas y chilenas, o migrantes en general con chilenas, que no tiene que ver con la condición de ser inmigrante, sino que tiene que ver con la participación en actividades en particular, en donde obviamente se genera el gancho de que se combina, por que en el juego van a convivir dos culturas y ahí se pueden dar cuenta de que hay cosas muy similares y muy parecidas, y de alguna manera disminuyen las diferencias y aumentan los lugares de encuentro que permitan una convivencia mas sana. Eso es un buen mecanismo, es un poco es lo que se hace desde los sectores populares, de como tú generas espacios de encuentro entre niños, jóvenes o adultos, incluso adultos mayores, en el cual generas un encuentro en el barrio y tesis identidad de barrio. Muchas veces en sectores un poquito más acomodados que conviven con sectores más populares, entonces ese encuentro se genera. Entonces si tú fuerzas ese encuentro, a juntarse en una mesa solamente a sentarse a dialogar, está muy forzado y no se da tan cómodo, pero si trabajai un proceso de sensibilización primero y después hacis actividades donde a ti también te gusta participar y generai un encuentro, bueno creo que es la mejor forma de relacionarse con este otro diferente.” (SJM)*

El mutuo reconocimiento que en este tipo de instancias debiera generarse es tematizado en términos de “encuentro”. El “encuentro” hace referencia a un momento donde chilenos e inmigrantes pueden sentirse parte de lo mismo sin negar sus diferencias, dando pie a

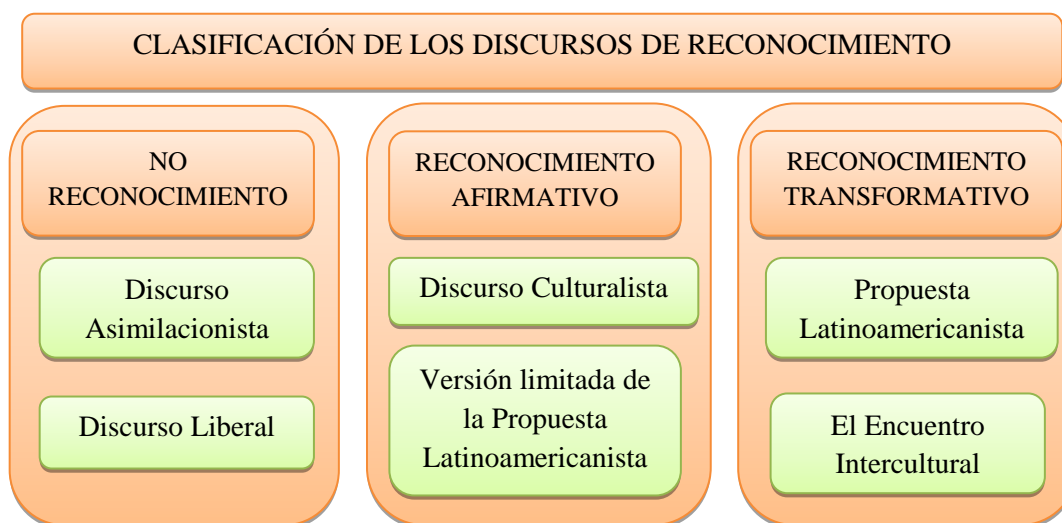
intercambios culturales que resultan en un mutuo enriquecimiento. Los adherentes a este discurso plantean que estas instancias debieran ser generadas de manera conjunta, entre las ONG, el municipio y los inmigrantes.

### 1.1.2 Acerca del potencial integrador de los discursos sobre reconocimiento

A continuación se expone el Cuadro N°2 donde han sido clasificados los distintos discursos expuestos dependiendo de su potencial para lograr una integración en los términos en que este estudio lo plantea. Atendiendo a la distinción realizada por Nancy Fraser, los discursos han sido clasificados en “no-reconocimiento”, “reconocimiento afirmativo” y “reconocimiento transformativo”. El análisis realizado para clasificar cada uno de los discursos se presenta después del cuadro.

Cuadro N°2:

#### Clasificación de los discursos de reconocimiento según su potencial integrativo



Elaboración propia

Entendiendo las acciones tendientes al reconocimiento como aquellas orientadas a corregir las injusticias derivadas de los patrones de representación, interpretación y comunicación hegemónicos, hemos identificado 3 tipos de acercamientos al reconocimiento. Discursos orientados al reconocimiento afirmativo, al reconocimiento transformativo y al no -reconocimiento. Atendiendo a las definiciones de acciones afirmativas y transformativas expuestas en el marco teórico<sup>38</sup>, se han considerado como discursos de reconocimiento afirmativo aquellos cuyas acciones propuestas se dirigen a corregir los resultados

<sup>38</sup> Para conocer las definiciones de reconocimiento afirmativo y transformativo con mayor profundidad, véase el apartado “La justicia social en el escenario actual: reconocimiento, redistribución y representación”, que aparece en la página 53 de esta tesis.

inequitativos de los acuerdos sociales, pero sin modificar el marco general que los origina. Los discursos de reconocimiento transformativo serán, en cambio, aquellos cuyas propuestas actúan sobre los resultados injustos transformando precisamente el marco que les da lugar. Por último, los discursos de no - reconocimiento constituyen una categoría generada en el marco de esta tesis, que sirve para denotar la inexistencia de una orientación tendiente a resolver los resultados inequitativos generados en el ámbito del reconocimiento.

### *1.1. 2.1 Los discursos de no - reconocimiento*

Dentro de esta categoría podemos ubicar al “Discurso Asimilacionista” y al “Liberal”. Si bien ambos se sitúan entre los discursos de no - reconocimiento, lo hacen de una manera distinta. El “Discurso Asimilacionista” se inscribe como un discurso de no - reconocimiento por cuanto no se orienta a ningún tipo de solución de la inequidad generada en este ámbito. La razón principal de que esto sea así es que en lugar de observar los resultados inequitativos como efectos de un acuerdo social insuficiente para integrar a los inmigrantes, este discurso los observa como signos de la “inintegrabilidad” de los inmigrantes. Así, el diagnóstico desde el que parte este discurso es que el verdadero problema no es la desventaja en que se encuentran los inmigrantes, sino la incompatibilidad que sus pautas culturales representan para llevar a cabo una convivencia armoniosa con la población nacional. En este sentido, la diferencia no es sino inferioridad; una inferioridad de tipo neocolonialista, que concibe sus rasgos culturales como propios de un subdesarrollo que Chile ya habría superado. En estos términos, la asimilación aparece como el único camino posible para que los inmigrantes puedan integrarse a la sociedad chilena: la única posibilidad de que los inmigrantes se “integren” es mediante la eliminación de todos los rasgos que los caracterizan como tales. Tomando en cuenta el desarrollo del concepto de integración realizado a lo largo de este estudio, con esto lo que se realiza es que se elimina cualquier posibilidad de crear un nuevo pacto de cohesión social que considere la diferencia como uno de sus presupuestos. Más bien, lo que se les propone es que eliminen su propia diferencia para poder armonizar con el tipo de cohesión social preexistente, construido en base a su invisibilización. Así, se pierde la posibilidad de realizar cambios en las estructuras de la sociedad de destino pues, al ser su “inintegrabilidad” un rasgo consustancial a su cultura, las situaciones de exclusión en que se encuentran aparecen como efectos de su propia responsabilidad.

Por otro lado, en la práctica lo que este discurso hace es plantearles a los inmigrantes un cometido imposible de cumplir pues como propuesta lo que el asimilacionismo realmente esconde es un nuevo tipo de racismo, un “racismo sin razas” donde la frontera ya no viene dada por la herencia biológica, sino por la irreductibilidad de las diferencias culturales (Balibar, 1988). En este contexto, “la cultura puede funcionar también como una naturaleza, especialmente como una forma de encerrar a priori a los individuos y a los grupos en una genealogía, una determinación de origen inmutable e intangible” (Balibar, 1988, pág. 38). En este sentido, los imperativos de asimilación más que condiciones de



“integración” constituyen formas de subrayar una no pertenencia radical. Es ilustrativo en este sentido el discurso del presidente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, quien señala:

*“Porque la gente como que se acostumbra. Si uno, también, como que se acostumbra a tener alguien al lado, ¿me entiende? Se acostumbra. Si uno es animal de costumbre. Que se soporte, es otra cosa diferente. Acostumbrarse a verlo, a tenerlo.... a soportarlo, son dos cosas diferentes, ¿me entiende? Entonces, no es que uno haga una disgregación, si no que siempre está... es como una muralla, o sea, podís estar a mi lado, pero no soi.” (Unión Comunal de Junta de Vecinos).*

En este mismo sentido, quizás una de las consecuencias más nefastas que este discurso podría tener es condicionar la entrega de servicios sociales a una asimilación cultural que finalmente es inalcanzable.

Para el caso del “Discurso Liberal” la argumentación es diferente. Este discurso reconoce la existencia de injusticias relativas al reconocimiento; en efecto, la discriminación aparece como un dato innegable. Su clasificación dentro de los discursos de no - reconocimiento se explica más bien porque a pesar de partir de este diagnóstico, en la práctica lo que propone es una pasividad radical frente a esto. Si bien este discurso acierta en señalar la convivencia cotidiana como lugar donde se produce y expresa la discriminación, se aleja de la posibilidad de generar acciones tendientes al reconocimiento puesto que lo concibe como el resultado natural de la interacción regular. En este sentido, a este discurso le es ajena la idea de reconocimiento en los términos en que este estudio la plantea pues la no discriminación a la que debiera llegarse tiene más que ver con la idea de establecer un contacto regular y permanente que con resolver injusticias que son producto de la universalización de los patrones culturales hegemónicos. Así, la “no discriminación” que se alcanzaría con el tiempo es en realidad una forma para denominar el tránsito desde una convivencia que al principio se asume como anómala a una que luego se concibe como normal. Sin embargo, esto nada dice respecto de las condiciones en que esa convivencia se produce lo que podría derivar en que la “normalidad” de la interacción no representara si no la internalización de pautas discriminatorias tanto por parte de los inmigrantes como de los chilenos implicados. Al respecto, una de los entrevistados señala, por ejemplo, que el hecho de que exista toda una generación que se haya acostumbrado a convivir con empleadas peruanas es un claro signo de integración<sup>39</sup>. Así, la principal razón de que este discurso se ubique dentro de la categoría “no- reconocimiento” tiene que ver con que en términos prácticos su propuesta

---

<sup>39</sup> “No hay genio alguno en el mundo que te vaya a ordenar con normas algo tan movable como la integración, en última instancia, de un grupo de gente significativo en una ciudad. O sea, 120 mil personas no vas a poder... es una ciudad dentro de Santiago, pero no está segmentada, no es como oriente que está segmentado. Es un dato, si lo buscas tú, la comuna que tiene mayor cantidad de peruanos es Las Condes, por las trabajadoras. Me parece un absurdo total el resultado, pero es así. No sé, llámalo integración, llámalo sincretismo, busca la palabra que quieras para llamarla, pero hay una experiencia de convivencia cotidiana en esa generación que está creciendo con empleadas peruanas” (Consulado de Perú)

termina manteniendo el estatus quo y con ello legitimando las injusticias de reconocimiento existentes.

### *1.1.2.2 Los discursos de reconocimiento afirmativo*

Se han identificado como discursos de reconocimiento afirmativo el “Discurso Culturalista” y la “Versión limitada de la Propuesta Latinoamericanista”. Ambos presentan la característica central de las acciones afirmativas: si bien se orientan a revalorizar ciertos rasgos de los inmigrantes, dejan intacto el marco general que origina las injusticias de reconocimiento. En el caso del “Discurso Culturalista”, el hecho de visibilizar ciertos símbolos culturales aporta al reconocimiento, pero está lejos de constituir un cambio cultural. Más bien lo que se plantean son ciertas concesiones que encajan sin problemas dentro de los marcos existentes. Es decir, si bien se trata de expresiones nuevas, su introducción no implica modificar ninguna de las estructuras en que toman lugar. Ocurre con el ejemplo de los productos peruanos en la Vega, con la procesión del Señor de los Milagros realizada desde la Catedral, la entonación del himno nacional de Perú en la escuela Alemania y -para el caso de la “Versión Limitada del Discurso Latinoamericanista” -con la propuesta de talleres extraprogramáticos de historia latinoamericana para los colegios con mayor matrícula de niños inmigrantes. Por el contrario, estas acciones tienen el riesgo de funcionar como sustitutos que a la larga pueden impedir la generación de propuestas orientadas a realizar cambios más profundos. Desde esa lógica es posible entender la existencia de actores que adhieren - por separado- al “Discurso Asimilacionista” (Desarrollo Social) y al “Liberal” (Consulado de Perú) al mismo tiempo que al “Culturalista”. La coherencia con el asimilacionismo radica en que, a pesar de los reconocimientos concedidos, se deja intacta la posibilidad de aceptación real del inmigrante en su diversidad. Más bien lo que puede ocurrir es que se genere una folclorización que termine desalojando la diferencia cultural de las personas para identificarla únicamente con símbolos como ceremonias, bailes y platos típicos. La misma reflexión puede aplicarse al caso de la Dirección de Educación quienes al mismo tiempo que se inscriben en el “Discurso Culturalista” lo hacen en la “Versión Limitada de la Propuesta Latinoamericanista”. Como se verá, a diferencia del resto de los exponentes de este discurso, la Dirección de Educación lo reduce a acciones limitadas, más bien funcionales a asegurar una buena convivencia al interior de los colegios con niños inmigrantes que orientadas a generar un cambio cultural global.

En relación a la integración, este discurso no introduce modificaciones relevantes al pacto de cohesión social existente, sin embargo puede constituir un avance. Su alcance radica en la posibilidad de que estas acciones se vinculen a cambios culturales efectivos. Como se ha señalado, cuando se utiliza como sustituto de transformaciones mayores se está ante un discurso que se orienta a limitar el reconocimiento y, con esto, a impedir la integración de los inmigrantes en los términos en que este estudio la plantea. Por el contrario, se piensa que cuando la inclusión de símbolos culturales de los grupos inmigrantes se acompaña de

una reflexión acerca de las razones que explican este hecho, entonces es posible utilizar estas instancias como hitos de un diálogo tendiente a la generación de un nuevo pacto de cohesión social. En las entrevistas realizadas, sin embargo, este discurso carece de dicha reflexión, pues la inclusión de símbolos culturales es vista más bien como un fin en sí mismo, dificultando su vínculo con acciones de más largo alcance. Por lo mismo, este discurso ha sido clasificado como reconocimiento afirmativo en lugar de transformativo.

### *1.1.2.3 Los discursos de reconocimiento transformativo*

En esta categoría se ubican la “Propuesta Latinoamericanista” y el “Encuentro Intercultural”. Ambas se inscriben en este discurso porque se orientan a reparar las injusticias de reconocimiento mediante la modificación del marco que les da lugar. En términos de su capacidad integrativa, esto implica que pueden aportar a la generación de un nuevo pacto de cohesión social que considere la diversidad tanto étnica como nacional y cultural como parte de sus elementos constituyentes. No obstante, las diferencias existentes entre ambos discursos suponen potencialidades y alcances distintos para cada uno de ellos. En el caso de la “Propuesta Latinoamericanista”, su fuerza radica en que otorga la posibilidad de construir un pacto de cohesión social que tenga a la base una reflexión respecto de la especificidad de la región. En este contexto el énfasis regional no implica desconocer las diferencias entre los países implicados, sino que comprender el origen y la valoración de estas diferencias en el marco del proceso histórico social más amplio que les da lugar. En estos términos la “Propuesta Latinoamericanista” posibilita la deconstrucción de la figura del inmigrante pues permite comprender los procesos sociales en base a los cuales el inmigrante emerge como sujeto de discriminación. Entendido de esta manera, este discurso funciona en sí mismo como un acto de descolonización. Desde esta base, es fácil comprender por qué la realización de talleres extraprogramáticos de historia latinoamericana circunscritos únicamente a las escuelas con niños y niñas inmigrantes constituye una versión limitada de este discurso. Pues reduce estos talleres a una propuesta instrumental para aportar a una mejor convivencia al interior de los colegios en lugar de pensarlos como un paso hacia un cambio cultural global. Por su parte, los límites de este discurso se relacionan con el riesgo de caer en un nuevo nacionalismo que remplace las fronteras nacionales por la referencia a lo latinoamericano. De plantearse en estos términos, el nuevo pacto de cohesión creado hubiese incluido sólo cierto tipo de diferencia étnica, nacional y cultural, dejando fuera cualquier diversidad no latinoamericana. Para el caso de la inmigración esto podría significar facilitar los flujos intrarregionales, pero mantener o generar nuevas trabas para la migración no latinoamericana. Un claro ejemplo de esta lógica es lo que ocurre en la Unión Europea con la migración extra comunitaria. En este sentido señala Lucas (Lucas, 2001) que la noción de ciudadanía europea no es más que un nuevo intento por separar el estatuto de ciudadanos de la Unión Europea respecto de todos los que arriban a este territorio en el marco de los nuevos flujos migratorios. Ahora bien, al menos desde los discursos de los actores que adhieren a la “Propuesta Latinoamericanista”,

este devenir resulta improbable pues el énfasis está puesto mucho más en generar una solución inclusiva que en crear una nueva barrera de exclusión. De hecho, la referencia latinoamericana se explica fundamentalmente porque son las personas provenientes de estos países las que aparecen como los grupos inmigrantes mayoritarios; y no por un deseo separatista respecto de los inmigrantes no latinoamericanos.

Al igual que la “Propuesta Latinoamericanista”, el discurso de “Encuentro Intercultural” se enmarca en la lógica de crear un nuevo pacto de cohesión social que considere la diversidad cultural como uno de sus presupuestos. Sin embargo, a diferencia del primero éste no se circunscribe a una referencia geopolítica – Latinoamérica -, sino que se sostiene en un fundamento más basal: la humanidad como condición igualadora desde donde pueden observarse de una manera no excluyente las diferencias culturales. La carencia de una referencia geopolítica hace desaparecer el riesgo de crear un nuevo tipo de nacionalismo, sin embargo con esta carencia se pierde también una de las principales fortalezas de la “Propuesta Latinoamericanista”: la posibilidad de generar un pacto de cohesión social construido a partir de la conciencia de la propia especificidad. Por su parte, el riesgo que este discurso conlleva es el de confundir el intercambio intercultural con un proceso fusión conducente a una nuevo tipo de homogeneidad cultural. En efecto, uno de los adherentes al “Encuentro Intercultural” habla de la mutua influencia entre chilenos e inmigrantes en término de una “*fusión*”, un “*encuentro de cosas del que sale algo nuevo*” (SJM).

Por último es relevante destacar cómo en ambos casos lo que se propone no es sólo un nuevo tipo de reconocimiento a los inmigrantes sino que, en la medida que implican un ejercicio deconstructivo de la figura del inmigrante, cambios en la autoconciencia de todos.

## **1.2 Acerca de la Redistribución**

### **1.2.1 Los discursos acerca de la redistribución**

En la dimensión de redistribución se lograron identificar cinco discursos, “El Discurso Liberal”, “Servicios sociales sólo para inmigrantes regulares”, “Beneficios Segmentados”, “Igualdad en el acceso a servicios y empleos”, y “No basta con el acceso”. A continuación se expone de manera detallada la línea argumentativa de cada uno y los actores que aparecen como adherentes en cada caso.

#### *1.2.1.1 Discurso Liberal: la redistribución como resultado natural del desarrollo de los proyectos migratorios.*

Adhieren a este discurso el Consulado y la Subdirección de Gestión Comunitaria del municipio. Su argumento es muy similar al del “Discurso Liberal” de la dimensión de reconocimiento, sólo que en este caso se aplica a los aspectos relativos a la redistribución. Este discurso sitúa las malas condiciones de vida que identifica en algunos inmigrantes - referidas principalmente a los temas de vivienda- en una primera etapa de la inmigración

donde, en un razonamiento estratégico, los inmigrantes optarían por condiciones precarias para cumplir con el objetivo principal de su migración: mandar dinero a la familia que queda en el país de origen. Sin embargo, a medida que pasan más tiempo en Chile, los migrantes optarían por mejores condiciones de vida, sobre todo en el caso de aquellos que van decidiendo quedarse definitivamente.

*“Yo diría que el 90 % de la gente extranjera trabaja como nana. Y la mayoría trabaja al principio como puertas adentro, pero después como puertas afuera y cuando trabajan puertas afuera viven en comunidad, pero cuando ya se traen a los hijos, tratan de ir a arrendar. Y arriendan con una hija, arrienda con un hijo, que también están trabajando, por lo tanto comparten los gastos. Yo esa historia la tengo clarita porque tengo una experiencia personal. Mi nana llegó sola, estuvo dos años viviendo conmigo puertas adentro, después se vino una hija, la hija se vino con el marido, arrendaron entre los tres una casa, y hoy día ella vive en una casa, arrienda una casa. Entonces es una vida totalmente distinta. Hoy día no tiene necesidad de trabajar de nana. Se fue de mi casa.”(Gestión Comunitaria)*

En este sentido, tanto las malas condiciones de vivienda como la afiliación a empleos precarios o que requieren un nivel de calificación menor al que los migrantes tienen, serían el producto de elecciones racionales desde donde estas alternativas aparecerían como satisfactorias para las necesidades de los inmigrantes. En este contexto la preocupación por las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan además de injustificada, aparece como un juicio externo sobre sí mismos que ellos no compartirían. Cabe señalar al respecto que la inmigración que se usa de referencia para este discurso es la inmigración peruana que se ha instalado en comunas céntricas.

*“Hace mes y medio, tal vez dos meses, en san Antonio hubo el caso que la misma Matthei se presentó por explotación de migrantes. En este caso eran hasta 10 personas en un cuarto; uno, que estaba en condiciones deplorables, ganando 200.000 o menos del mínimo, y estaban en condiciones laborales y habitacionales deplorables. Cuando les preguntaron si querían volver todos respondieron que no. Por qué, porque es una decisión racional, tampoco es que se hayan vuelto locos, es completamente racional, porque también eran deplorables las condiciones en las que vivían en Puno, entonces lo que iban a ganar como jornaleros durante esos tres meses, les daba para vivir el resto del año en Puno. Lo que quiero decir con eso es que no es que sea el mundo ideal ni nada por el estilo, pero los individuos están optando, no es obligado, es porque en su análisis o en su perspectiva es una mejor objetiva o tienen la perspectiva de una mejora objetiva, que no la tienen en la situación original, que cambia completamente y que se traduce en trabajo.”*  
(Consulado de Perú)

*“No es que se estén ofreciendo al mercado laboral como trabajadoras del hogar porque no les convalidan los títulos, aunque de hecho no se los convalidan, pero no es por eso, es*

*porque ahí está la oferta laboral. Y la oferta, lo que están recibiendo de ingreso es lo suficientemente, no sé si es tentador la palabra, pero satisface las necesidades que siente la persona. Todo contrato implica la voluntad de las dos partes, no es que sea liberal o no liberal, pero no es coercitivo. Y los que aquí están, es una decisión racional, recibiendo lo suficiente para vivir. Más aun en la condición de trabajadora del hogar que implica no gastar en vivienda para tener una cantidad significativa para ingreso.” (Consulado)*

Desde este diagnóstico no sería necesario plantear soluciones a la posición desventajada que algunos de los inmigrantes presentan, pues al concebirse como una elección funcional a sus objetivos se comprende que la salida de esta posición también depende de ellos mismos. En efecto, el argumento central de este discurso es que las condiciones tienden a arreglarse a medida que pasa el tiempo. En base a este argumento la realización de acciones tendientes a mejorar esta situación aparece además como un acto discriminatorio pues constituiría un tipo de servicio que no se otorga a la población chilena.

*“(…) Entonces esa era tu necesidad, pero tú te acercaste sola, porque era tu necesidad. Entonces yo no puedo hacer eso con el extranjero. Aquí ellos, cada uno tiene su necesidad, y cuando la tengan, ellos buscarán dónde satisfacerla. Por eso no hacemos discriminación con ellos, ¿me entendís? Ahora, si yo siento que tengo que tener departamentos especiales para ellos eso no es bueno para la comunidad porque básicamente estamos hablando de un trato especial.” (Gestión Comunitaria)*

#### *1.2.1.2 Servicios sociales sólo para inmigrantes regulares*

Se identifican con este discurso la Subdirección de Desarrollo Social del municipio, la Dirección de Salud y la Unión Comunal de Junta de Vecinos. El problema desde donde se genera este discurso es la disminución de los cupos de servicios sociales para los chilenos por el uso excesivo y desregulado que los inmigrantes estarían haciendo de éstos. Al respecto, la solución tendría que ver con restringir los beneficios sociales sólo a aquellos inmigrantes que se encuentran en situación regular. Esta solución está en consonancia con lo que es identificado en este discurso como la causa central de esta situación: la excesiva libertad que entrega a los inmigrantes la política migratoria actual. Esto se vería complementado además por el hecho de que debido a sus malas condiciones de vida obtendrían puntajes muy bajos en la Ficha de Protección Social (FPS), sin embargo, esto no constituiría un signo de que tienen mayores necesidades. Sus malas condiciones de vida serían consustanciales tanto a su cultura como a su condición de migrantes: les resultarían “normales” pues estarían acostumbrados a vivir de esa forma y les serían funcionales a sus objetivos en tanto que migrantes laborales.

*“Llegan a vivir porque ellos tienen una manera de ser diferente a la nuestra. Nosotros cuando salimos al extranjero queremos ser lo más independiente posible, inclusive de la familia. Y ellos no. A ellos les gusta ser aclanados. Ellos mandan a buscar familia, mandan*

*a buscar a sus familias. Primero, por la parte económica, porque les sale más barato vivir en clanes, ¿me entiende? Les sale más barato pagar el arriendo. Porque no es lo mismo dos familias en una pieza para el pago, que una sola familia. Y aparte que es parte de su idiosincrasia es vivir así, en grupo. Y yo creo que mientras no se eduquen a la chilena, no van a cambiar, va a ser siempre igual.” (Unión Comunal de Junta de Vecinos)*

*“(…) Nosotros tenemos harta gente [chilenos] que tienen harta necesidad súper mal, pero no duermen en el suelo, no vive en condiciones de hacinamiento, entonces siempre [los inmigrantes] van a salir con puntaje más alto que el otro, ¿me entendís? Por ejemplo, ellos viven en muy malas condiciones, tu puedes ver muy malas condiciones, pero tú sumai los ingresos -porque ahí trabaja el primo, trabaja el tío, trabaja el éste y todo- ellos suman el ingreso de 800 lucas, pero como cada uno se mantiene solo no son considerados grupo familiar juntos. Entonces eso significa que en esa casa hay a lo mejor un ingreso de 800 lucas y en otra casa hay un ingreso de un chileno como de 150, pero se ven como individuales, entonces como eso significa que el otro [el chileno] no tenga acceso, por eso te digo, es que al final tú lo miras así se ve súper perverso y por eso es que la gente reclama” (Desarrollo Social)*

El hecho de que los inmigrantes obtengan menores puntajes en la FPS implicaría que para el caso de aquellos beneficios con cupos limitados, estarían quitándoles cupos a los chilenos lo que en este discurso aparece como especialmente grave pues se considera que realmente no los necesitan. Más aún, se denuncia que existe un aprovechamiento por parte de los inmigrantes, el que tendría su máxima expresión en el hecho de que desde Perú estarían llegando mujeres embarazadas a Chile sólo para acceder a atención médica gratuita. Cabe señalar al respecto que el principal grupo de referencia para este discurso es la inmigración peruana residente en barrios céntricos.

*“Es que hay muchas cosas que no están normadas, eso es súper importante, porque por ejemplo ahí no están como las reglas claras. Por ejemplo el mismo el subsidio único, el subsidio único familiar se supone que pueden postular todos los niños menores de 18 años a eso, y aparte de eso la gente puede cobrar el subsidio de la mamá. Pero por ejemplo tú no le pides permanencia definitiva a esa persona para cobrar el subsidio único familiar entonces qué pasa, que esa señora viene para acá se inscribe para cobrar el subsidio único familiar, lo empieza a cobrar y va a dejar a la niñita a Perú y se devuelve y sigue cobrando durante 3 años porque el beneficio dura hasta tres años y el niño no está aquí.” (Desarrollo Social)*

### *1.2.1.3 Beneficios segmentados: cupos para chilenos y cupos para inmigrantes*

Este discurso es compartido por la OMIL y por la Subdirección de Desarrollo Social. A pesar de que se trata de la misma propuesta, los actores que plantean esta solución lo hacen desde diagnósticos contradictorios lo que, como se verá en el análisis, tiene importantes

implicancias para los efectos redistributivos que pueden derivarse de este discurso. En el caso de la OMIL, la idea de segmentar en cupos para chilenos y para inmigrantes constituye una solución al hecho de que existen empresas que no aceptan empleados extranjeros. En este contexto la asignación de cupos representa una forma de reparar las injusticias de redistribución que afectan a los inmigrantes. En efecto, más allá del hecho concreto de que existan empresas que no estén aceptando inmigrantes, la OMIL ve que sería más justo si en general los beneficios sociales consideraran de manera diferenciada a los distintos grupos vulnerables.

*“(…) por ejemplo, si hay llamados al FOSIS, desconozco si está considerado para el extranjero. No sabría contestarte. Pero sí, en otros ámbitos no ha sido tan inclusivo. Por ejemplo, si hubiese un porcentaje de las adjudicaciones para extranjeros, no sé po de un subsidio de un programa que aporte en lucas. No está establecido como política ‘mira si de los programas que nosotros van a financiar, esto está destinados a los discapacitados, esto a mujeres, y esto..’. Es global nomás.” (OMIL)*

Al contrario del relato de la OMIL, en lugar de proponer cupos separados para asegurar el acceso a los extranjeros, la Dirección de Desarrollo Social lo hace para garantizar la atención de los chilenos. En efecto, como se observa en la cita que se expone a continuación de este párrafo, esta medida se propone no para resolver las injusticias redistributivas que afectan a los inmigrantes, sino para mitigar la molestia existente entre los chilenos. En este sentido, esta propuesta representa una prolongación del discurso anterior (“Servicios Sociales sólo para inmigrantes regulares”) que en lugar de restringir los cupos a partir de fijar como requisito la tenencia de una visa, lo hace a partir del establecimiento de porcentajes limitados de acceso a servicios para los inmigrantes. Considerando las razones que motivan este planteamiento, el tipo de adherencia que hacia este discurso manifiesta la Subdirección de Desarrollo Social será conceptualizada en términos de “Versión limitada de los Beneficios Segmentados”.

*“Yo creo que para evitar ese problema que hay de que la gente se moleste tanto y se sienta tan poco beneficiado - estamos hablando de los chilenos porque ellos sienten que se ve perjudicados en el fondo por la cantidad de inmigrante que hay acá en Santiago - , eh, yo creo que a lo mejor sería bueno decir: ‘tantas vacantes vamos a hacer para cada éste [chileno o inmigrante] en las cosas que tu tengai cupo.’ (Desarrollo Social)*

#### *1.2.1.4 Igualdad en el acceso a servicios y empleos*

Este discurso es el que alcanza mayor adherencia entre los discursos asociados a la dimensión redistributiva. Se inscriben en éste el Programa Migrante del municipio, la Dirección de Salud, la Dirección de Seguridad e Información, INCAMI, PROANDES, la Secretaría de los Migrantes, el Departamento de Extranjería y el Consulado de Perú. En términos generales, este discurso aboga por mejorar aquellas trabas del sistema que estarían



impidiendo a los inmigrantes un acceso igualitario a los servicios sociales, utilizando siempre como marco de posibilidad la política migratoria existente. En este contexto, el diagnóstico generalizado es que existe una buena integración de los inmigrantes pues la mayoría puede acceder sin problemas a los beneficios sociales. Quienes tendrían problemas de acceso serían los inmigrantes en situación de irregularidad. Es éste el grupo que se tiene como referencia para las sugerencias realizadas en la mayoría de las áreas (salud, educación, vivienda). Para el caso del empleo, en cambio, la referencia se amplía a los inmigrantes en situación de vulnerabilidad en general. En ambos casos son los inmigrantes peruanos los más mencionados.

En el caso de los servicios, se señala que en educación el tema estaría relativamente resuelto excepto por algunos casos minoritarios que tienen dificultades con la convalidación de los años de estudio cursados en sus países de origen. La propuesta al respecto es generar acciones bilaterales donde los países de origen tomen más responsabilidad en la facilitación de este trámite. Respecto del acceso a la salud, el problema estaría en que la atención humanitaria que de acuerdo a la ordenanza nacional se da a los grupos más vulnerables entre los inmigrantes irregulares (mujeres embarazadas y niños) sólo involucra la atención primaria. De no conseguir una visa a tiempo, estos grupos no podrían acceder gratuitamente a atención especializada (secundaria y terciaria). Para el caso de vivienda, existe un diagnóstico compartido acerca de las malas condiciones que este grupo presenta a lo que se propone como solución una mejora de la ley de arrendamiento que avance en la especificación de lo que debería constituir la unidad mínima arrendable.

En relación al empleo, este discurso parte del diagnóstico de que los inmigrantes han accedido a éste con facilidad, insertándose principalmente en trabajos que requieren un bajo nivel de calificación. Este hecho no aparece, sin embargo, como una situación problemática. En primer lugar pues se considera que aun cuando estos empleos no conlleven altos niveles de ingreso, se verían multiplicados en sus países de origen. En segundo lugar, por un argumento esencialista que relaciona su acceso a estos empleos con rasgos culturales que los harían más propicios para trabajar en estas áreas.

*“Por ejemplo, me decían los empleadores acá en Santiago que los bolivianos son gente muy buena para trabajar en altura. Hay construcciones que requieren el trabajo en altura y que no todo el mundo tolera las alturas, y trabajan muy bien ellos. Por ejemplo, focalizadamente, traer grupos de trabajadores para esa mano de obra. Hay gente en los bolivianos que también es muy buena para trabajar en minería. Hay gente que es muy buena, por ejemplo los peruanos, son muy buenos para trabajar en call center, en la cosa de hablar con otros, en cosa de ventas” (Programa Migrantes)*

En estos términos, los esfuerzos en relación al empleo debieran ponerse en facilitar el acceso de los inmigrantes a los trabajos que actualmente los requieran.

Tanto para el caso de los servicios como del empleo, la percepción generalizada es que los inmigrantes accederían a mucho mejores condiciones que en sus países de origen.

#### *1.2.1.5 No basta con el acceso*

Adhieren a este discurso la Dirección de Salud, la Dirección de Educación, la Gerencia Técnica de Vivienda, Warmipura y el SJM. Tal como lo señala el título, en términos simples lo que subyace a este discurso es la idea de que no basta solamente con asegurar el acceso a los programas existentes, sino que para que éstos sean efectivamente oportunos en la resolución de las necesidades de los inmigrantes es necesario introducir modificaciones en los servicios que proveen. Evidentemente, el tipo de propuestas varía dependiendo del ámbito analizado (salud, educación, vivienda o empleo), lo que implica a su vez un distinto potencial transformativo para cada uno de éstos.

Para el caso de la educación existe acuerdo en que los temas de acceso están relativamente resueltos, señalándose sin embargo la necesidad de ir más allá de eso para observar, por ejemplo, cómo son las relaciones entre los niños, si la educación aparece como oportuna y si están accediendo y de qué manera a los beneficios que debiera conllevar el acceso. El ejemplo que da la Dirección de Educación respecto de las becas de alimentación de la JUNAEB es ilustrativo al respecto:

*“El tema de los migrantes no es solamente recibirlos porque los niños hablan de otra manera, comen de otra manera, se relacionan de otra manera, entonces nosotros vemos como una necesidad por ejemplo que los directores vean esto (...) o sea algo tan básico como por ejemplo que a lo mejor a los alumnos que tienen residencia definitiva, que acceden al programa de alimentación escolar, no comen la alimentación, pero también puede ser simplemente porque no les gusta, porque son otros los ingredientes con que se cocinan, es otra la preparación, entonces no es que no quieran acceder al beneficio. Simplemente que también cuesta acostumbrarse a una cultura distinta (...) Sobre todo ahora que la JUNAEB está con la onda de la alimentación saludable le echan menos sal, menos aliño y por ejemplo los peruanos son más como sazoaditos pa’ comer ¿ya? entonces de repente dicen ‘uy esta gente que viene recién llegando y no aceptan los beneficios que les dan’ ¿me entiendes?” (Dirección de Educación)*

Para ir avanzando en estos temas, la Dirección de Educación tiene como actividad propuesta para el segundo semestre realizar diagnósticos acerca de la forma en que se han insertado en las escuelas los niños y niñas inmigrantes para, a partir de esto, elaborar algunos planes pilotos. Para el caso del empleo, a diferencia de lo que ocurría con el discurso anterior (“Igualdad en el acceso a servicios y a empleo”), la preocupación no está puesta sólo en el hecho de tengan trabajo, sino en el tipo de empleos a los que están accediendo. El diagnóstico al respecto es que su inserción laboral está claramente segmentada, concentrándose en empleos de baja calificación. La valoración negativa de

este hecho por parte de los entrevistados conlleva propuestas relativas tanto a facilitar la convalidación de los estudios realizados en los países de origen, como a generar programas de capacitación. En relación a la salud, las propuestas son similares a las planteadas para el caso de la educación. Apuntan a, junto con asegurar el acceso, conocer la manera en que este acceso se está llevando a cabo para, de ser necesario, realizar acciones especialmente orientadas a que los inmigrantes puedan efectivamente resolver sus necesidades de salud.

*“Yo creo que hay elementos para trabajar, no basta sólo con la inclusión, hacen falta buenas prácticas en los consultorios, darse cuenta por que están ahí, darse cuenta qué alternativas de trabajo tenemos. Por ejemplo, hay un antecedente no menor que tiene que ver con el dato de la mortalidad infantil en los primeros meses de vida ha aumentado, y por qué ha aumentado, porque la población inmigrante llega muy tarde a la atención, entonces no tienen los mecanismos de prevenir justamente si un embarazo viene con problemas, entonces desde ahí los índices de la mortalidad o morbilidad se ha ido complejizando en eso, justamente por la demora en acercarse a los centros de salud y poder tener un control.”(SJM)*

Es quizás en el ámbito de vivienda donde las transformaciones propuestas tienen más posibilidades de derivar en cambios significativos en relación a la política pública existente en el tema. Si bien también se señalan propuestas relativas a la vivienda definitiva, la principal preocupación en este ámbito está puesta en quienes de momento tienen necesidades habitacionales que no se resuelven a través de una vivienda definitiva: los inmigrantes que arriendan piezas en cités o casonas en mal estado y que no se muestran interesados en postular a subsidios de vivienda definitiva. Para el caso de los arriendos, la propuesta es crear un subsidio al arriendo que al mismo tiempo que permita a los inmigrantes acceder a viviendas en buenas condiciones a un precio similar al que pagan en los cités, sirva como una estrategia de repoblamiento del centro. Para llevar esto a cabo, desde la Gerencia de Vivienda se plantea la posibilidad de rehabilitar casonas antiguas que puedan servir tanto para subsidios de arriendo como para algunos proyectos de vivienda definitiva. En este sentido, esta propuesta conlleva no sólo la modificación de los subsidios habitacionales existentes (introduciendo el arriendo como un ámbito de subsidio) sino un cuestionamiento al criterio económico que ha primado en la construcción del modelo de ciudad de la Región Metropolitana.

*“Creo que en la vivienda social, tanto para ser propietario o para hacer arriendo, también hay espacio de recuperación patrimonial y de recuperación de rehabilitación, creo que hay un espacio interesante, pero, como la oferta en nuestro modelo de ciudad, es expansiva, evidentemente que hoy día siempre va a ser mejor negocio hacer viviendas sociales en Lampa que estar rehabilitando un edificio en Catedral, con técnicas constructivas complejas, con costos más altos. Entonces manda el eficientismo de decir un edificio antiguo en Buin me cuesta 580 UF y un subsidio para recuperar una vivienda en Santiago me cuesta 800 UF, entonces en esa ecuación, siempre vamos a salir perdiendo. Mientras*

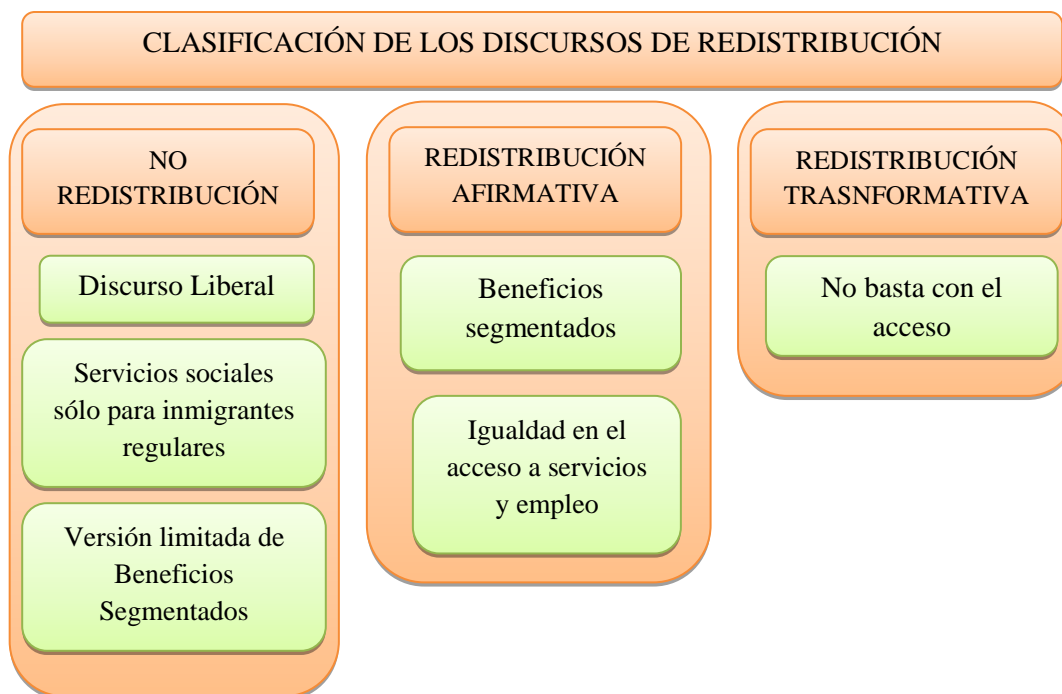
*no haya voluntad política... es un tema de madurez de la sociedad.” (Gerencia Técnica de Vivienda)*

### 1.2.2 Acerca del potencial integrador de los discursos sobre redistribución

A continuación se presenta el Cuadro N°3, donde se grafica la clasificación de los discursos relativos a la redistribución dependiendo de su potencialidad para generar una integración en los términos en que este estudio lo ha planteado. De acuerdo a eso, los discursos se han clasificado en “no-redistribución”, “redistribución afirmativa” y “redistribución transformativa”. Tal como se observa, para la dimensión redistributiva la mayoría de los discursos identificados se ubican en la categoría “no- redistribución”; mientras que los discursos que proponen algún tipo de redistribución, ya sea afirmativa o transformativa son minoritarios.

Cuadro N°3

#### Clasificación de los discursos de redistribución según su potencial integrativo



Elaboración propia

#### 1.2.2.1 Los discursos de no-redistribución

A pesar de que parten de líneas argumentativas diferentes, los discursos agrupados bajo la categoría no-redistribución tienen un efecto similar: derivan en una mantención del status quo en relación a los ámbitos que han sido identificados como parte de la dimensión redistributiva (salud, educación, vivienda y empleo). Aun cuando tienen un resultado

similar, vale la pena señalar la manera en que cada uno de los discursos se inscribe en esta línea.

El “Discurso Liberal” contiene varios elementos que apuntan a la no- redistribución. En primer lugar, no visualizan las malas condiciones de vida y los problemas de acceso a servicios como algo extendido entre los inmigrantes, sino que se trataría de una situación que sólo padecería un grupo reducido. En segundo lugar, estas situaciones aparecen como temporales, puesto que tenderían a mejorarse por sí solas a medida que los inmigrantes llevan adelante sus proyectos migratorios. Más aún, serían estas mismas malas condiciones las que incentivarían a los migrantes a trabajar permanentemente, lo que derivaría en una mejora de sus condiciones de vida. En efecto, este tránsito aparece como propio de los proyectos migratorios, lo que es ejemplificado con un relato acerca del proceso que vivieron las personas que migraron desde las zonas rurales a Lima, en Perú:

*“Un estudio de la migración interna, desplazados por la guerra en los años 80, finales de los 80, en Ayacucho, allá en Pampas, en Lima en donde las condiciones en que vivían eran inmensamente peores de las condiciones que tenían en la pequeña parte que tenían en Ayacucho, pero, contrariando la conclusión a priori, ellos estaban con grandes expectativas y tenían una perspectiva muy positiva de su situación, aunque sus condiciones objetivas fueran peor, porque tenían la expectativa de que iban a salir, de que iban a surgir y a ascender socialmente mucho más del techo que tenían en la comunidad de campesinos donde estaban. El impulso de migrar hacia el exterior es similar. Ante la situación de que tienes un techo sales y dices, bueno, acá me sacrificaré equis parte del tiempo porque tienes una expectativa de mejora que se traduce en una realidad”*  
(Consulado de Perú)

En tercer lugar, las malas condiciones de vida son consideradas como un sacrificio que los inmigrantes escogen racionalmente en miras a cumplir los objetivos de su migración. A su vez, este razonamiento le resta gravedad a las injusticias de redistribución pues considera que, aun cuando no acceden a una buena situación, ésta aparece como “suficiente” para cubrir las necesidades de los inmigrantes en el momento en que las escogen. Todos estos argumentos terminan finalmente legitimando las injusticias redistributivas pues en lugar de ser vistas como efectos o padecimientos, aparecen como elecciones.

Los discursos “Servicios Sociales sólo para inmigrantes regulares” y la “Versión limitada de los Beneficios Segmentados” tienen una línea argumental distinta, pero terminan derivando en lo mismo que el “Discurso Liberal”. A pesar de que estos dos primeros discursos difieren entre sí en las soluciones propuestas, sólo constituyen salidas distintas a un mismo diagnóstico: el problema no es la injusticia redistributiva que experimentan los inmigrantes, sino la que se genera entre los chilenos por causa del acceso de inmigrantes a los servicios públicos. A esto se suma la idea de que los beneficios que los inmigrantes estarían “quitándoles” a los chilenos no estarían bien asignados pues las malas condiciones

de vida que presentan los inmigrantes se deberían más a sus prácticas culturales que a situaciones de real necesidad. Estos argumentos tienen como marco la concepción de que se estaría llegando a un límite para lo que, irrisoriamente, se propone como solución algo muy cercano a lo que efectivamente ocurre en la práctica. En el caso de salud, por ejemplo, la propuesta es a limitar la atención de los inmigrantes irregulares a la salud primaria, lo que constituye justamente una de las fallas que la Dirección de Salud ve en la actual política migratoria.

Así, desde argumentos distintos, los discursos aquí expuestos conducen a una negación de la redistribución, fundamentalmente porque las injusticias redistributivas aparecen como responsabilidad de los propios migrantes; ya sea como una elección racional acorde con sus objetivos migratorios, o como una elección coherente con sus pautas culturales. En cualquiera de los casos termina invisibilizándose a la sociedad de destino como lugar que produce las injusticias redistributivas y con ello, la posibilidad de realizar modificaciones en las normativas existentes que tengan la potencialidad de generar un nuevo estado de cohesión social más equitativo.

#### *1.2.2.2 Los discursos de redistribución afirmativa*

Se inscriben en la categoría de redistribución afirmativa el discurso de “Beneficios Segmentados” y el de “Igualdad en el acceso a servicios y empleo”. Si bien constituyen apuestas distintas, tienen un potencial similar en relación a la redistribución: se orientan a reducir las injusticias redistributivas sin modificar el marco general en que se originan. Para el caso del primer discurso (“Beneficios Segmentados”) esta operación se realiza a partir de la propuesta de cupos segmentados de trabajo, que apunta a resolver las injusticias redistributivas identificadas en este ámbito - puntualmente, la existencia de empresas que no aceptan a extranjeros- asegurando una cantidad fija de puestos de trabajo para inmigrantes. A decir de Fraser (Fraser, 1997), este tipo de acciones se ocupa sólo superficialmente de las injusticias redistributivas, pues no afecta el nivel profundo en que la economía se ve racializada, ya que no modifica ni el número total de empleos existentes ni la racialización que ha afectado a ciertos trabajos. Al dejar intactas estas estructuras, este discurso corre el riesgo de tener que repetir este tipo de acciones una y otra vez, subrayando no sólo la diferenciación social, sino estigmatizando a los inmigrantes como un grupo insaciable que necesita cada vez más, lo que al mismo tiempo puede generar animadversión entre los nacionales por percibir a los inmigrantes como receptores privilegiados de un tratamiento especial.

El caso del discurso de la “Igualdad en el acceso a servicios y empleo” es similar. Si bien intenta reparar las injusticias redistributivas a partir de asegurar cupos para los inmigrantes en los empleos y servicios existentes, no se cuestiona acerca de la calidad de éstos, lo que en algunos casos implica legitimar un acceso en situación de desventaja respecto de los nacionales. Así, si bien el énfasis por la igualdad en el acceso es positivo en sí mismo,

aparece como insuficiente cuando no viene acompañado de una reflexión respecto de la forma en que los inmigrantes están insertándose en los empleos y servicios existentes. En otras palabras, cuando el acceso se presenta como fin del proceso de integración, entonces se pierde la posibilidad de pensar en reformas estructurales. En efecto, si bien este discurso aboga por un acceso igualitario tanto al empleo como a los servicios sociales, no emite cuestionamientos de fondo a la regla que genera de manera primaria las situaciones de exclusión: la regularidad/irregularidad de la situación migratoria. De hecho, muchos atribuyen la irregularidad al descuido de los mismos inmigrantes. Quienes no piensan así, sugieren modificaciones más bien pequeñas en línea con la lógica de los convenios implementados por Extranjería que, tal como señala Stefoni (Stefoni, 2011), constituyen soluciones que si bien ayudan a resolver algunas situaciones puntuales de exclusión, no modifican el contexto estructural en que se plantea la integración de los inmigrantes. Por otro lado, existe en este discurso la sospecha de que realizar acciones que superen la preocupación por el acceso constituye un acto discriminatorio respecto de los nacionales, lo que confirma el argumento de que el énfasis en el acceso puede resultar finalmente un obstáculo para la generación de acciones más profundas en relación a la integración.

En términos del concepto de integración generado en el marco de este estudio, el mayor riesgo de este discurso es reducir la integración a una operación de acceso individual a lo ya existente, quitándole su carácter de cualidad societal global. Cuando el acceso se piensa en cambio como un paso intermedio y no como un fin, entonces el énfasis en éste puede ser comprendido como un avance hacia acciones transformativas que puedan implicar reformas estructurales de la sociedad. Este es el caso del discurso “No basta con el acceso”, expuesto a continuación.

#### *1.2.2.3 Los discursos de redistribución transformativa*

Es quizás el discurso “No basta con el acceso” donde aparece más clara la idea de que una política social de integración a los inmigrantes debe conllevar una concepción bidimensional de la justicia, que involucre tanto redistribución como reconocimiento. En efecto, al señalar que no basta con asegurar el acceso a los servicios sociales sino que es necesario indagar en la forma en que se ajustan a las necesidades de los inmigrantes, lo que se está haciendo es reconocer que las políticas públicas actuales se han diseñado teniendo como base la universalización de un individuo particular. El hombre y la mujer chilena. En este sentido, este discurso hace evidente cómo una redistribución efectiva debe conllevar también reconocimiento: tiene que examinar la manera en que los servicios provistos se ajustan (o no) a las necesidades de los inmigrantes. Este planteamiento conlleva además una reflexión de tipo metodológica pues muestra que la frontera conceptual trazada entre redistribución y reconocimiento es más bien ficticia ya que en la práctica ambos ámbitos se encuentran entrelazados. En este mismo sentido, Fraser señala que “La distinción entre la injusticia económica y la cultural es, desde luego, una distinción analítica. En la práctica las dos se entrecruzan.(...) Las normas culturales injustamente parcializadas en contra de

algunos están institucionalizadas en el Estado y la economía; de otra parte, las desventajas económicas impiden la participación igualitaria en la construcción de la cultura, en las esferas públicas y en la vida diaria. A menudo el resultado es un círculo vicioso de subordinación cultural y económica.”(Fraser, 1997, pág. 23)

En este contexto, la idea de políticas o acciones motivadas especialmente por la presencia de inmigrantes deja de entenderse como una medida de “discriminación positiva”, como se lo veía en el discurso de “Igualdad en el acceso a servicios y empleos”, y pasa a concebirse como un aspecto consustancial a la ejecución de políticas en un plano de igualdad. En otros términos, el entrelazamiento de redistribución y reconocimiento implica para este discurso reconocer que un acceso igualitario sólo se logra si, además del acceso, se tiene en cuenta la forma en que interactúa la especificidad de los inmigrantes con la manera en que han sido diseñados los servicios existentes. Este hecho se deja visibilizar tanto en las aseveraciones relativas a lo inadecuado de ciertos servicios para suplir las necesidades de los inmigrantes, como en la sospecha de este hecho para el caso de los ámbitos donde no se ha podido indagar mucho más allá del acceso. Es el caso de educación donde, a falta de una opinión informada al respecto, lo que se tiene en agenda para trabajar la inmigración es realizar un diagnóstico especialmente pensado para levantar estos desajustes.

La consideración del reconocimiento como complemento necesario para generar una verdadera redistribución deriva en que este discurso, en lugar de plantear acciones exclusivas para migrantes como ocurre con las propuestas afirmativas, se oriente a hacer transformaciones más globales de las políticas existentes. En este contexto los inmigrantes contribuyen a visibilizar la inadecuación de ciertas pautas que no sólo los afectan a ellos - aunque sí lo hacen preferentemente- sino que generan un desajuste en otros segmentos de la población que tampoco se adecúan a los supuestos planteados. Vivienda es el ámbito donde esto se deja ver con mayor claridad. Aquí la propuesta de subsidio al arriendo aparece como la creación de un nuevo tipo de política que busca responder a pautas habitacionales que no se resuelven a través de la vivienda definitiva y que, a pesar de que se presentan principalmente en los inmigrantes, también lo hacen en otros colectivos.

*“Y dentro de ese esquema, permitir que exista un subsidio de arriendo a las familias más vulnerables de inmigrantes, pero también es vulnerable un estudiante chileno que necesita vivir, un adulto mayor de la tercera edad que no quiere acceder a una vivienda definitiva porque le quedan pocos años de vida y así.”(Gerencia de Vivienda)*

En este sentido, el discurso “No basta con el acceso” logra reinscribir las acciones redistributivas en la lógica que se ha asignado a la integración en el marco de este estudio: como un proceso societal global.



## 1.3 Acerca de la Representación

### 1.3.1 Los discursos acerca de la representación

A continuación se presentan los discursos respecto acerca de la representación de los distintos actores entrevistados. Al respecto, se identificaron tres discursos: “El Discurso Liberal”, “Hacia una idea de representación colectiva” y “Representación colectiva y representación individual”. Es importante señalar que en el caso de esta dimensión los discursos fueron diferenciados considerando la manera en que se posicionaban respecto a la idea de representación individual y a la de representación colectiva. En este contexto, el concepto de representación individual permitió observar la opinión respecto de la posibilidad de acceder a espacios individuales de participación, mientras que el de representación colectiva, la opinión respecto de la posibilidad de reconocer también a los colectivos de inmigrantes como actores políticos.

#### *1.3.1.1 El Discurso liberal: las dificultades de representación como responsabilidad de los mismos inmigrantes*

Adhieren a este discurso El Consulado de Perú, la Dirección de Salud, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, la Dirección de Gestión Comunitaria, la Dirección de Seguridad e Información y la Subdirección de Desarrollo Social. Al igual que sus equivalentes en la dimensión de redistribución y reconocimiento, el “Discurso Liberal” plantea para el caso de la representación, dejar -a fin de cuentas- todo tal cual está. Para llegar a esta conclusión, este discurso parte de la base de que el déficit organizacional que identifica entre los inmigrantes -reflejado principalmente en la inexistencia de organizaciones de base que puedan ser efectivamente representativas-es consustancial a éstos. Se identifican al respecto dos argumentos distintos a partir de los cuales se llega a este diagnóstico. En primer lugar, la organización aparece como un desafío que trae una complicación inherente para el caso de los inmigrantes puesto que la migración es identificada ‘por definición’ como una opción individual, tanto en sus orígenes como en sus objetivos. Desde una vertiente más esencialista, el segundo razonamiento considera la organización como algo improbable entre los inmigrantes puesto que esta lógica no estaría presente en ‘su cultura’. En ambos casos los inmigrantes que se tienen como referencia son los inmigrantes laborales, principalmente peruanos.

*“La situación migrante casi por definición es una opción individual. No funciona en grupo, uno no migra en grupo. Sí sucede que puede llamar a grupos familiares o grupos de pueblo, como también pasó en la migración interna en el Perú, es un canal que facilita la migración, pero una vez que estás ahí, cada unidad familiar actúa como autónoma”*  
(Consulado de Perú)

*“Allá no debe existir esto de las Juntas de Vecinos tan bien, llamémoslo, cimentadas. Entonces, su cultura no es como la nuestra, pos. Las Juntas de Vecinos, aquí; las señoras*

*del centro de madres [que] van, hacen sus onces, hacen sus clases de tejido. Pero a ellos no les gusta esa clase de cosas. A ellos les gusta la otra forma. A ellos les gusta juntarse los fines de semanas, hacer sus polladas que le llaman, y cosas por el estilo. (...) Hay una Junta de Vecinos que está al frente de un edificio que le arrienda a puros peruanos. Jamás han sido socios de la Junta de Vecinos. Jamás.” (Unión Comunal de Junta de Vecinos)*

A pesar de sus diferencias, estos razonamientos derivan en la misma sentencia: las dificultades de organización son responsabilidad de los mismos inmigrantes. Desde aquí no parece entonces apropiada la opción de incentivar la organización, puesto que -de generarse- debiera responder a la motivación de ellos mismos, no a un factor externo. Más aún, la Subdirección de Gestión Comunitaria señala que emprender acciones pro organización constituiría una medida discriminatoria pues implicaría realizar un servicio que no se lleva a cabo con la población nacional residente en la comuna. Cabe señalar que esta apreciación tiene como marco una mala valoración de las organizaciones de inmigrantes existentes, ya sea por un juicio negativo hacia las organizaciones de la sociedad civil en general, o hacia los colectivos inmigrantes en particular. En esta última línea la opinión es que las organizaciones que actualmente existen usan a los inmigrantes para objetivos políticos partidistas, en lugar de intentar buscar una representación efectiva de sus propuestas.

Para efectos de la dimensión representación, este discurso legitima la participación individual por medio del voto para quienes ya tienen la permanencia definitiva, pero es adverso a instancias de representación colectiva. Valora la asociatividad cuando aparece relacionada al acceso a un servicio (los comités de vivienda, por ejemplo), pero no le parece relevante en sí misma.

#### *1.3.1.2 Hacia una idea de representación colectiva: las ONG como canalizadores de demandas, y el voto como oportunidad de visibilización grupal*

Adhieren a este discurso PROANDES, INCAMI, la OMIL y el Departamento de Extranjería. Aun cuando este discurso mantiene cierta continuidad respecto del anterior, se diferencia de éste en tanto introduce -si bien aún en un sentido restringido- la idea de representación colectiva como un elemento importante a tener en cuenta en el marco de la representación política de los inmigrantes. Tal como se señala en el título del discurso, esto se hace notar en dos aspectos: por un lado en la valoración positiva de las ONG como instancias de canalización de demandas, por otro en la consideración del voto como una oportunidad de visibilización colectiva.

En el primer caso, la valoración de las ONG se realiza en el marco de una valoración negativa de las organizaciones inmigrantes de base. En efecto, al igual que el discurso anterior, éste parte de un mal diagnóstico respecto del estado organizacional de los inmigrantes. Señala que no existen organizaciones de base que sean efectivamente

representativas de la comunidad migrante, y que cuando se han generado instancias para trabajos conjuntos entre los distintos colectivos existentes, es muy difícil llegar a acuerdos. En este contexto, la asociatividad se valora como un medio para lograr cierto tipo de pertenencia grupal, pero no como una forma de representación política. El trabajo de INCAMI es ilustrativo al respecto.

*“Aquí en realidad, es un trabajo que el INCAMI ha hecho a lo largo de sus años, formar comunidades o parroquias territoriales, personales que son dedicadas a los migrantes, entonces a partir de esas comunidades se va congregando a las distintas colectividades. Y ellos van teniendo, digamos, una comisión. Cada una de esas colectividades va organizando las distintas celebraciones y festividades que hay.” (INCAMI)*

Desde aquí los actores que aparecen como más capacitados para hacer de “puente” con la comunidad migrante así como para representar sus demandas, son las ONG y no las organizaciones de base. En efecto, en el proceso de consulta que se realizó en el marco de la construcción de la nueva ley migratoria, Extranjería consideró como representantes de la sociedad civil a ONGs mayoritariamente impulsadas desde la iglesia (INCAMI y el SJM), y no a organizaciones de base. En el caso de PROANDES la preferencia por las ONG se deja ver en que desde ahí justifican su propia forma de actuar.

*“Nosotros intervenimos en la comunidad, pero ellos no son parte de la organización. Y así sucede en la mayoría de las organizaciones. Y cuando se han querido crear organizaciones colectivas con más gente, terminan acabándose. Como en el caso de la Asociación de Peruanos Residentes en Santiago, que intentó de alguna manera crear con una crítica contra nosotros, en el fondo ‘nosotros sí vamos a hacer una organización que congregue mucha gente’. Llegaron a tener cerca de 100 socios y no duró más de un año y medio y se acabó porque todo el mundo opina de todo y finalmente nadie se pone de acuerdo. Nosotros estamos como en la otra parte, que necesitamos tener gente que regule y piense en base a las necesidades que ellos nos indican, pero no podemos consultar todo.” (PROANDES)*

En términos de representación colectiva, a la valoración positiva de las ONG como instancias para canalizar las demandas de los inmigrantes se suma la consideración del voto - todavía sólo para quienes tienen permanencia definitiva- como una oportunidad para visibilizar a la comunidad inmigrante en cuanto que tal. Así, a pesar de mantener una posición más bien restringida de las organizaciones de base, este discurso se abre a la dimensión colectiva de la representación en tanto considera positivamente a las ONG y en tanto valora el voto no sólo como materialización del ejercicio democrático individual, sino sobre todo, como una instancia que para el caso de los inmigrantes implica visibilización colectiva. Esta forma de valorar el voto supone la idea de que existen ciertas demandas que los inmigrantes tienen en cuanto que tales, lo que -aunque no alcanza a materializarse en

este discurso- constituye un primer paso hacia considerar la representación colectiva como un aspecto necesario para la representación política de los inmigrantes.

### *1.3.1.3 Representación colectiva y representación individual*

Se identifican con este discurso el SJM, Warmipura, la Secretaría de los Migrantes, la Gerencia Técnica de Vivienda, el Programa Migrante y la Dirección de Educación. Al igual que los discursos anteriores, éste parte de un mal diagnóstico respecto de las organizaciones de inmigrantes. Considera que no existen muchas organizaciones de base y las que existente no son representativas de la comunidad migrante. Sin embargo, en lugar de atribuir estas situaciones a características intrínsecas de los inmigrantes, las explica por factores no esencialistas. Aparecen por un lado la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y se encontraba gran parte de ellos antes de migrar; por otro, la discriminación que enfrentan en Chile que muchas veces les imposibilita participar en instancias asociativas locales.

*“No hay que olvidar que muchos sectores de peruanos que llegan, son personas que vienen de contextos de vulnerabilidad social, no son gente que se le generó vulnerabilidad social estando acá. Entonces es como si de aquí viajen chilenos a cualquier lugar de Latinoamérica en situación de vulnerabilidad. Vienen con un sesgo súper complejo, con carencias en cuanto a capital humano y social importante, que al llegar a un país se agrandan con las situaciones de irregularidad.” (SJM)*

*“creo que el hecho de que exista discriminación, obviamente que en una junta de vecinos, un arrendatario peruano no es bien recibido, por lo tanto no puede adquirir el saber hacer de cómo funcionan las organizaciones comunitarias chilenas, menos va a ser presidente de una junta de vecinos. Nadie va a elegir presidente de una junta de vecinos a un peruano. Difícil. Me imagino que en España no se complicaran tanto cuando se elige un presidente de la junta de vecinos dominicano si es un buen ciudadano, pero acá falta eso. Entonces, yo te diría que uno de los defectos de la sociedad chilena, puede ser también que no permite que ellos se desarrollen organizacionalmente. Una organización comunitaria chilena, sí, tiene problemas, pero funciona y es importante.”(Gerencia Técnica de Vivienda)*

Al igual que el discurso anterior éste considera que actualmente -a falta de una organización de base más fuerte- la representación de los inmigrantes está siendo llevada a cabo por la ONG. Sin embargo, en lugar de valorarlo como algo positivo -como lo hacía el otro discurso- lo ven como un aspecto que, si bien en algunos sentidos representa un avance, en el largo plazo puede contribuir a obstaculizar una representación más directa. En este sentido, las ONGs son percibidas más bien como organismos “intermedios” entre la comunidad de base y los tomadores de decisiones que, al no tener un vínculo directo con la comunidad podrían no siempre estar canalizando efectivamente las demandas de esta

última. En efecto, Warmipura sospecha de algunas ONG en tanto las percibe como instancias donde se usufructúa de los migrantes para el beneficio personal de sus integrantes. Desde el SJM en cambio, esta reflexión se traduce en una observación crítica respecto de su modo de trabajar con los inmigrantes que, señalan, no debiera orientarse sólo a canalizar su demanda sino, sobre todo, a potenciar la organización colectiva para que ellos mismos puedan ser los protagonistas de estos procesos.

*“(…) más que canalizar la demanda a través del Servicio [Jesuita a Migrantes], cómo ayudar a que ellos mismos se empoderen de este proceso y este proceso lo pueden llevar a cabo ante los respectivos canales que tengan que hacerlo.” (SJM)*

Este énfasis asociativo se hace notar también en la valoración que este discurso realiza del voto. Al igual que el discurso anterior, éste lo visualiza como una instancia que puede contribuir a una visibilización colectiva de los inmigrantes. De hecho, aparece como un medio fundamental para que los inmigrantes puedan empezar a ser considerados en la política pública.

*“Pero no, yo creo que para el consejo, todavía no son votos. En la medida en que estos ciudadanos tengan derecho a votos, por lo menos para autoridades locales, van a pasar a ser atendidos. La política chilena es clientelista.” (Gerencia Técnica de Vivienda)*

*“creo que, aquí en Chile el hecho de que la comunidad inmigrante este creciendo está haciendo ver a los políticos que ya hay un peso electoral en eso, que la tradición de participación electoral se da en votos, no es casual que en algunos territorios, como independencia, ya estén observando que tiene que haber un planteamiento dirigido específicamente a los inmigrantes.” (Warmipura)*

Por último, si bien sigue apareciendo en este discurso la permanencia definitiva como requisito para el voto a nivel nacional, se abre una variación: hay quienes consideran que una visa de residencia temporal debiera bastar para que los migrantes tengan acceso a las votaciones locales.

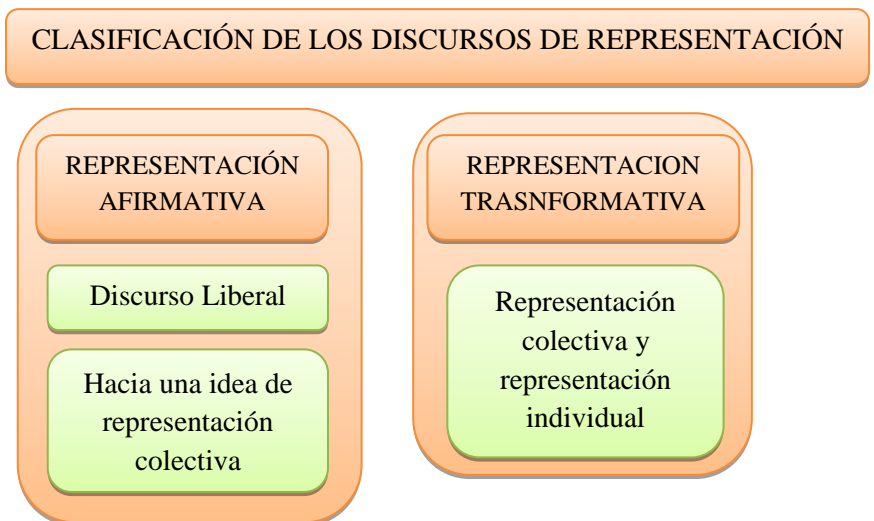
### **1.3.2 Acerca del potencial integrador de los discursos sobre representación**

A continuación se presenta el Cuadro N°4, donde se grafica la clasificación de los discursos relativos a la representación dependiendo de su potencialidad para generar una integración en los términos en que este estudio lo ha planteado. A diferencia del resto de las dimensiones consideradas, en este caso ninguno de los discursos fue calificado como de “no – representación”. Como se verá, todos los discursos identificados en esta dimensión eran favorables al menos a la existencia de participación individual a través del voto para los inmigrantes que llevaran cierta cantidad de años en Chile. Teniendo este hecho como referencia, el carácter “afirmativo” o “transformativo” de los discursos, se juzgó tomando en cuenta la posición que desarrollaban frente a la idea de participación colectiva. En

cuanto se consideró que ésta constituía un reconocimiento político de la diferencia cultural, étnica y nacional de los inmigrantes, se calificaron como discursos de carácter “transformativo” a aquellos que consideraran esta opción.

Cuadro N°4

**Clasificación de los discursos de representación según su potencial integrativo**



Elaboración propia

*1.3.2.1 Los discursos de representación afirmativa*

Se han identificado como discursos afirmativos el “Discurso Liberal” y “Hacia una idea de representación colectiva”. A pesar de diferir entre sí, ambos derivan en un resultado similar: aun cuando se orientan a realizar ciertas acciones que permiten la participación de los inmigrantes, no modifican las estructuras sobre las que se sostienen las injusticias de representación. Con ello lo que termina ocurriendo es que se les niega a los inmigrantes un reconocimiento de tipo político. En el caso del primer discurso esto ocurre porque no conceptualiza a los inmigrantes como un grupo que deba tener un reconocimiento político particular, distinto del resto de la población. Esto explica que sea partidario del voto individual al mismo tiempo que contrario a la idea de representación colectiva. En efecto, la idea de organización sólo es valorada en un sentido instrumental, como un medio para acceder de mejor manera a ciertos servicios (como es el caso de los comités de vivienda), pero carece de un sentido político. Al respecto, resulta relevante resaltar el argumento con que este discurso desecha la idea de representación colectiva: asume que no es adecuada en tanto no ha aparecido como necesaria para los inmigrantes, ya sea porque es incompatible con sus objetivos migratorios o porque no forma parte de sus hábitos culturales. Así, se termina dando por sentado justo aquello que necesita explicarse, tomando entonces por causa lo que constituye un efecto de las injusticias que experimentan los inmigrantes en las otras dimensiones. Es interesante señalar al respecto que una de las ideas que se relaciona

directamente con este razonamiento es la concepción de la figura del inmigrante casi exclusivamente en términos de “trabajador”.

*“Mira aquí al migrante viene a trabajar, el migrante viene a trabajar a Chile, o sea si el migrante pudiera trabajar 24 horas al día seguramente trabajaría 24 horas al día. Yo conozco migrantes que vienen y trabajan de lunes a lunes o sea no descansan ni sábado ni domingo. De ese nivel te digo, no descansan ni sábado ni domingo, trabajan y trabajan y trabajan y trabajan” (Secretaría de los Migrantes)*

Esta concepción no es, sin embargo, exclusiva del “Discurso Liberal”. Está presente prácticamente en los discursos de todos los actores<sup>40</sup> entrevistados. Lo particular de su aparición en este discurso es que acá toma el carácter de una visión unidimensional de los inmigrantes que se utiliza como marco para descartar la organización colectiva como un ámbito a incentivar. En efecto, es a partir de esa comprensión de los inmigrantes que se estima que la organización no es un elemento de su interés y, hay quienes llegan a señalar que ni siquiera el voto les parece relevante.

*“Entonces ellos ¿para qué quieren integrarse a la comunidad? ¿Para qué quiere ser parte de la comunidad? Usted cree que en este momento, si dijeran todos los peruanos, o los inmigrantes, tienen derecho a voto, vayan a elegir sus autoridades, ¿usted cree que irían? No. No les importaría. No son parte de ellos, ni de su forma de ser. Porque no les solucionarían ningún problema, si los problemas ya los tienen solucionados, ¿para qué van a ir, para qué?”(Unión Comunal de Junta de Vecinos)*

A diferencia del primero, en el segundo discurso - si bien aún de una manera bastante moderada - aparece la noción de representación colectiva como un elemento relevante para la participación política. Esto se refleja por un lado en que valora al voto como una instancia no sólo de participación individual sino sobre todo como posibilidad de visibilización colectiva.

*“[respecto de los peruanos] Entonces, aquí en la Región Metropolitana tendríamos, migrantes, cerca de 8.000 lo que los pondría en una situación de ciudadanos de primera categoría porque decidirían finalmente quiénes serán sus alcaldes, para este año al menos, en las comunas donde viven. Y hoy estamos viendo, estamos trabajando en eso, de hacer una campaña informativa de que ellos sepan que los que cuentan con los requisitos estarían en condiciones de votar; que es el momento de ejercer el derecho y de ejercer ciudadanía, que eso también bloquearía un poco todas estas afirmaciones que han hecho muchos candidatos en años anteriores respecto a los peruanos y cómo se han expresado de ellos como ahora serían una fuerza votante yo creo que medirían un poco más sus palabras o pensarían en hacer algo para todos los peruanos.” (PROANDES)*

---

<sup>40</sup> De hecho la cita referida corresponde a un actor ubicado en el discurso “Representación colectiva y representación individual”

Por otro lado este discurso se diferencia del primero por cuanto valora positivamente el rol de las ONG en tanto que instancias para canalizar las demandas de los inmigrantes. En este sentido, en este discurso aparece la presunción de que los inmigrantes en tanto que grupo diferenciado podrían requerir de algún tipo de representación extraordinaria. Sin embargo, al no extenderse sobre esto y al tener una visión más bien apolítica de las organizaciones de base, este discurso termina considerando a los inmigrantes como actores políticos sólo en un nivel individual, pero no en un sentido colectivo. Con esto se despolitiza la diferencia cultural, étnica y nacional de los inmigrantes.

### *1.3.2.2 Los discursos de representación transformativa*

Se ha considerado como una propuesta que tiende a la representación transformativa el discurso “Representación colectiva y representación individual”. A diferencia de los discursos anteriores, éste entiende que para que exista una real representación de los inmigrantes, es necesario considerarlos como actores políticos no sólo en un sentido individual, sino que también en términos de colectivo. Para esto se propone una medida que -aun cuando todavía en un sentido bastante moderado- implica generar variaciones en la sociedad de destino. Este discurso señala que deben implementarse acciones que fortalezcan las organizaciones de base, identificando a estos lugares como los espacios desde donde comenzar a ejercer una representación colectiva. Es relevante al respecto resaltar el argumento inicial desde donde esto se hace posible: las falencias organizacionales no serían intrínsecas a los migrantes, sino que son producto de la relación que han establecido con la sociedad de destino. Este discurso identifica esa posición como desventajada producto de las injusticias de redistribución -en tanto serían un grupo en situación de vulnerabilidad - y de reconocimiento -en tanto que grupo discriminado- que enfrentan.

Al considerar que la plena representación política de los inmigrantes debe incluir su representación colectiva, lo que este discurso hace es politizar la diferencia cultural, étnica y nacional de los inmigrantes. Esto implica asumir que para que exista una igualdad efectiva entre chilenos e inmigrantes en el aspecto político, el ejercicio democrático no puede reducirse a la igualdad formal contenida en el voto, sino que, para que sea sustantiva, debe reconocer su pertenencia grupal. Como es característico de las soluciones transformativas, una propuesta como la anterior no implicaría sólo modificar los canales de representación existentes para los inmigrantes, sino que probablemente se tendría que realizar en el marco de una reformulación general de la representación democrática. La opinión del SJM es ilustrativa al respecto:

*“Creo que ahí hay un proceso fuertemente, así debería ser, así deberían ser los migrantes, canalizar a través de las organizaciones, sea a nivel muy pequeño, sea una organización muy pequeña donde pueden reunirse 10, 15, y desde ahí conjugar un proceso de*



*asociatividad y hacer de eso un proceso de democracia no representativa, sino pasar a un espacio de democracia participativa, creo que eso es clave” (SJM)*

#### **1.4 A modo de síntesis clasificación de los actores de acuerdo al potencial integrativo de sus discursos respecto de la integración**

A partir del análisis realizado, a continuación se expone un cuadro donde se muestra de manera sintética el potencial integrativo de las posiciones que cada uno de los actores toma respecto de las dimensiones en que ha sido desagregada la idea de una política de integración en los términos en que este estudio la plantea: redistribución, reconocimiento y representación.

Cabe señalar al respecto que – tal como fue mencionado durante el análisis – existieron actores que adhirieron a más de un discurso en cada dimensión. Por lo general se trató de discursos con un potencial integrativo similar por lo que no hubo mayores problemas para la clasificación; sin embargo, la dificultad se generó cuando se posicionaron simultáneamente en discursos con distinto potencial integrativo. En estos casos se examinó la forma en que los actores se vinculaban a cada uno de los discursos para establecer el tipo de acciones a que mayormente se orientaban sus motivaciones. La Tabla N° 5 muestra la clasificación final de los actores (ir a página siguiente)

Tabla N°5:

**Potencial integrativo de los actores en cada una de las dimensiones consideradas**

			DIMENSIONES POLÍTICA DE INTEGRACIÓN			
			Reconocimiento	Redistribución	Representación	
ACTORES	Sociedad Civil Chilena	SJM	Reconocimiento Transformativo	Redistribución Transformativa	Representación Transformativa	
		INCAMI	No reconocimiento	Redistribución Afirmativa	Representación Afirmativa	
		Unión Comunal de Junta de Vecinos	No reconocimiento	No redistribución	Representación Afirmativa	
	Sociedad Civil Inmigrante	Secretaría de los Migrantes	Reconocimiento Transformativo	Redistribución Afirmativa	Representación Transformativa	
		PROANDES	Reconocimiento Transformativo	Redistribución Afirmativa	Representación Afirmativa	
		Warmipura	Reconocimiento Transformativo	Redistribución Transformativa	Representación Transformativa	
	Actores gubernamentales	Nivel Central	Departamento de Extranjería	No reconocimiento	Redistribución Afirmativa	Representación Afirmativa
		Nivel Local	Programa Migrante	No reconocimiento	Redistribución Afirmativa	Representación Transformativa
			Dirección de Salud	No reconocimiento	Redistribución Afirmativa	Representación Afirmativa
			Dirección de Educación	Reconocimiento Afirmativo	Redistribución Transformativa	Representación Transformativa
			Subdirección de Desarrollo Social	No reconocimiento	No redistribución	Redistribución Afirmativa
			Subdirección de Gestión Comunitaria	No reconocimiento	No redistribución	Redistribución Afirmativa
			OMIL	Reconocimiento transformativo	Redistribución Afirmativa	Representación Afirmativa
			Dirección de Seguridad e Información	No reconocimiento	Redistribución Afirmativa	Representación Afirmativa
			Gerencia Técnica de Vivienda	Reconocimiento Afirmativo	Redistribución Transformativa	Representación Transformativa
País Origen	Consulado de Perú	No reconocimiento	No redistribución	Representación Afirmativa		

Elaboración propia

Observando el cuadro, uno de los primeros elementos que destacan es la disímil potencialidad integrativa del discurso de los actores en las distintas dimensiones. Se observa al respecto que la mayor parte de los actores presenta discursos que se asocian a un distinto potencial integrativo en cada una de las dimensiones. Esta diferencia, sin embargo, no se distribuye de manera azarosa; se puede identificar un cierto patrón desde donde comprender este comportamiento. Tal como se observa, en el caso de la dimensión “reconocimiento” la mayoría de los discursos (el 56%) se clasifican como de “no-reconocimiento”; en el caso de la representación, en cambio, no existen discursos de “no representación”, y prevalece la “representación afirmativa”. Por su parte, los discursos de redistribución presentan una distribución más ecuánime entre las distintas categorías. En resumen, la dimensión de reconocimiento es aquella donde los discursos de los actores

entrevistados presentan la menor capacidad integrativa, mientras que en “representación”, la mayor. La redistribución aparece como una dimensión intermedia al respecto.

Este fenómeno podría estar indicando que la representación política aparece como una idea más ampliamente socializada y aceptada que de redistribución y reconocimiento. En efecto, incluso los actores con discursos menos integradores en las otras dos dimensiones consideraban que una vez pasado cierto tiempo de residencia, los inmigrantes debían poder votar. No obstante, es importante precisar al respecto que el tipo de representación ampliamente aceptada se limita a la participación formal - el voto- pero no se extiende a otros tipos de participación. Así por ejemplo, los discursos potenciadores de la organización colectiva son minoritarios y en los casos en que se presentaban, su valoración tendía generalmente a separarse de una connotación política. Sin embargo, esto parece explicarse más por la carencia de una cultura que potencie la participación ciudadana en estos términos, que por motivaciones restrictivas a la participación de los inmigrantes.

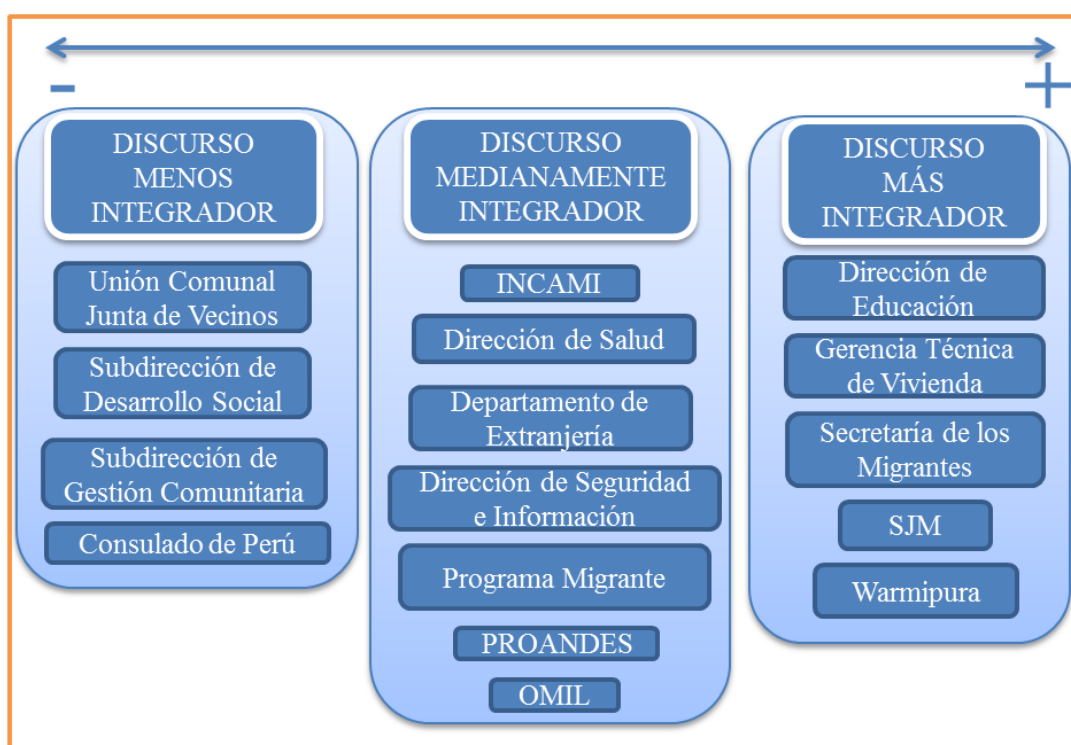
En relación a las otras dos dimensiones, llama la atención que los actores tiendan a ser más propensos a la redistribución que al reconocimiento, sobre todo considerando que -tal como lo señala el marco teórico- entre las dimensiones mencionadas, las acciones relativas al reconocimiento son con las que más frecuentemente suelen asociarse las políticas de integración a inmigrantes. Una primera hipótesis al respecto es que lo primero que salta a la vista de los entrevistados respecto de los inmigrantes no es su incompatibilidad cultural, sino sus malas condiciones de vida. Esto hace que sea más fácil que en los discursos aparezcan acciones relativas a mejorar este ámbito que a reparar las injusticias de reconocimiento. Por otro lado, los discursos restrictivos en relación al reconocimiento se explican porque en una parte importante de los actores estas malas condiciones de vida se concibieron como producto de patrones culturales de los inmigrantes. La pobreza apareció como algo consustancial a su cultura. En estos casos, las acciones de “integración” propuestas resultaban así en una combinación de acciones afirmativas en relación a la redistribución, pero que debían tener a la base acciones restrictivas en relación al reconocimiento: asimilándose a la cultura chilena, los inmigrantes deberían lograr mejores niveles de calidad de vida.

El hecho de que un mismo actor pueda presentar distintos potenciales integrativos en las diversas dimensiones consideradas, confirma la decisión de desagregar la idea de una política de integración en distintos ámbitos. En efecto, para construir un parámetro de política de integración desde donde observar los discursos de los actores relevantes se prefirió usar la conceptualización de Fraser - que permitía distintos niveles de avance en las distintas dimensiones consideradas - que otras apuestas que planteaban la existencia de modelos de integración que eran más ‘coherentes’ en ese sentido. En estos términos, para el caso de este estudio la conceptualización de Fraser permitió observar con mayor libertad el discurso de los actores, que quizás otras apuestas que hubieran obligado a forzar la interpretación para hacerla calzar con algún modelo pre establecido. No obstante, sin

desconocer las disparidades antes mencionadas, se ha optado por generar una medida agregada del ‘nivel de integración’ presente en cada discurso para poder comparar a los actores entre sí. Con esta finalidad, a partir de la información expuesta en la Tabla N°4, se valoró numéricamente el carácter integrativo que los actores presentaban en cada dimensión y, a partir de eso se generó una medida agregada del ‘nivel de integración’ presente en el discurso de cada uno de los entrevistados<sup>41</sup>. Desde ahí se pudo comparar a los distintos actores de acuerdo al ‘nivel de integración’ identificado en sus discursos. A continuación se presenta un cuadro donde se expone gráficamente esta comparación.

Cuadro N°5:

**Clasificación de los actores entrevistados según el potencial integrador de sus discursos**



Elaboración propia

Como se observa, para comparar a los actores se los ordenó a partir del ‘nivel de integración’ implicado en sus discursos, generando desde ahí tres categorías: un grupo de

<sup>41</sup>Para establecer el “nivel de integración” presente en el discurso de cada entrevistado se realizó el siguiente procedimiento: en primer lugar se valoró numéricamente el tipo de discurso del actor en cada una de las dimensiones consideradas (representación, redistribución y reconocimiento). Así, se valoró con puntaje “0” los discursos que implicaran no presencia de la dimensión (por ejemplo no-reconocimiento, en la dimensión reconocimiento), con puntaje “1” los discursos de tipo afirmativo, y con puntaje “2”, los discursos transformativos. Así, cada actor obtuvo un puntaje total producto de la suma del puntaje obtenido en cada dimensión. Luego, se establecieron las siguientes clasificaciones para los puntajes totales: de 0 a 1 corresponderían a “Discurso menos integrador”; de 2 a 4, a “Discurso medianamente integrador”; “de 5 a 6” a “Discurso más integrador”.

actores que presentaba el discurso menos integrador; otro, con un discurso medianamente integrador; y un tercer grupo que representaba a los discursos con mayor capacidad integradora. Respecto de la distribución de los actores en las categorías indicadas, se observa que mientras los actores gubernamentales tienen presencia en todas las categorías generadas, las organizaciones relativas a la temática migrante -tanto aquellas impulsadas por migrantes, como las impulsadas por chilenos- se concentran en las categorías que tienden a un mayor nivel de integración. A pesar de estar clasificada en el mismo grupo de actores que estas últimas -“Sociedad Civil” (ver Tabla n° 5) -, la Unión Comunal de Junta de Vecinos se asocia a un discurso claramente opuesto. En efecto, su discurso tiende a acciones restrictivas del reconocimiento y la redistribución, lo que lo ubica en el grupo de actores con “Discurso menos integrador”. En este sentido, la distribución de los actores muestra que su adherencia a discursos de mayores o menores niveles de integración no puede deducirse ni de su carácter gubernamental ni de su pertenencia a organizaciones de la sociedad civil. Por el contrario, su opinión parece explicarse más bien por el tipo de relación que han entablado con los inmigrantes. En el caso de los vecinos, por ejemplo, su discurso es producto de que se establece con los inmigrantes una relación de competencia. Desde ahí cobra sentido el hecho de que las acciones propuestas se orienten a restringir tanto la redistribución como el reconocimiento, pues un aumento de éstas para los inmigrantes es concebida en términos de una disminución de las mismas para los chilenos. Algo similar ocurre con los actores del nivel local que se sitúan en esta misma categoría (“Discurso menos integrador”). Tanto la Subdirección de Desarrollo Social como la de Gestión Comunitaria apelan por una restricción a la redistribución y al reconocimiento, que se propone en el marco de una percepción de agotamiento de los recursos y beneficios municipales. En este escenario, una ampliación de la redistribución y el reconocimiento para los inmigrantes implicaría necesariamente una reducción de las mismas para los chilenos.

La Dirección de Seguridad e Información y el Departamento de Extranjería, en cambio, al partir de una visión relativa a la seguridad son más propensos a emprender acciones redistributivas (aunque sólo en un sentido afirmativo), pues entienden como problemáticas para la seguridad nacional las situaciones de exclusión y vulnerabilidad que algunos inmigrantes enfrentan. Es importante destacar al respecto que su motivación principal no es la resolución de las situaciones de injusticia que los inmigrantes enfrentan, sino mejorar la seguridad y la imagen pública del país. Este tipo de acercamiento explica que estos actores tengan discursos con un mayor potencial integrador que la Subdirección de Desarrollo Social y de Gestión Comunitaria que, por su connotación social, podría haberse esperado que presentaran discursos más progresistas. En efecto, la principal diferencia que presentan los actores de la categoría “Discurso menos integrador” de aquellos medianamente integradores, es que estos últimos son más propensos a las acciones redistributivas, aun cuando todavía mantienen una posición restrictiva en relación al reconocimiento. Los actores del grupo “Discurso más integrador”, en cambio, presentan

acciones tendientes tanto a la redistribución como al reconocimiento y la representación. Así, la principal diferencia entre quienes presentan discursos medianamente integradores de quienes presentan los discursos con mayores niveles de integración es que estos últimos además de la redistribución y la representación, han incorporado el reconocimiento como una dimensión fundamental a la hora de generar políticas de integración.

Por último, como una reflexión general respecto de los discursos analizados, se puede señalar el hecho de que todos dejan entrever la existencia de un cierto consenso acerca de ideas que aparecen como aceptables e inaceptables respecto de la inmigración. En efecto, incluso quienes tienen discursos más restrictivos en relación a la integración de los inmigrantes intentar articular una explicación desde donde su discurso no aparezca como una posición discriminatoria, sino que como una opinión justificada y comprensible. Así por ejemplo, la persona que representaba a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos señalaba: *“No es porque nos caiga mal la bandera peruana, o porque no nos dejen cantar la canción, o porque le vamos a ganar en la pelota. No. No tiene nada que ver es. Ni porque haya sido la Guerra de Pacífico, tampoco. Si no que tiene directamente relación con que nos están quitando nuestra cosas”* Del mismo modo, nadie adhiere a una posición de exclusión total; por ejemplo, todos están a favor de la idea de que los inmigrantes puedan votar una vez que hayan pasado una cierta cantidad de años en el país. Lo interesante al respecto es reflexionar en cómo a partir de la conciencia de estos ‘mínimos’, los actores generan discursos que, articulándose con estas nociones políticamente correctas de la inmigración, constituyen nuevos relatos legitimadores de la exclusión. Un ejemplo claro al respecto fue la referencia a la cultura como sustituto de la ya desprestigiada noción de raza y que servía al mismo tiempo para restringir tanto las opciones de reconocimiento como de redistribución. En este caso, las injusticias de redistribución aparecían no como injusticias, sino como efectos de los patrones culturales de los inmigrantes. Así, la solución de estas situaciones no pasaba por modificar las estructuras del país de destino, sino por educar a los inmigrantes en nuestra cultura. La asimilación aparecía entonces como la solución a las situaciones de exclusión que presentaban los migrantes, constituyéndose ésta como una perfecta fórmula para legitimar acciones tendientes a restringir tanto la redistribución como el reconocimiento.

## **2. ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA ENTRE ACTORES RELEVANTES. DESCRIPCIÓN DE LA PAUTA DE RELACIONES Y PRINCIPIOS QUE LA EXPLICAN.**

A lo largo de este estudio hemos planteado que una política de integración que pretenda crear un nuevo pacto de cohesión social que considere la diversidad étnica, nacional y cultural dentro de sus presupuestos, exige acciones que mejoren la redistribución, el reconocimiento y la representación de los inmigrantes en la sociedad de destino. Teniendo como marco este planteamiento, el apartado anterior se ha abocado a caracterizar los discursos que los actores relevantes tienen respecto de cada una de estas dimensiones para, a partir de dicha caracterización, analizar el potencial integrativo de sus discursos. Ahora bien, para conocer la forma en que estos discursos pudieran incidir en la generación de una política local, no basta con su caracterización sino que es necesario conocer la influencia real de éstos entre los actores relevantes en la temática. Esta es justamente la problemática a la que se orienta el presente apartado.

Tal como ha sido señalado en el apartado teórico, lo que cada sociedad determina como “interés general” no es un valor trascendente, ajeno al juego de los intereses de los distintos actores que participan de esta determinación, sino que -al contrario- es justamente el resultado de estos procesos de conflicto y negociación entre dichos intereses. En este sentido, la estructura de interacción entre actores relevantes en el marco de una temática particular, será fundamental en la determinación de los objetivos que una política en ese ámbito se planteará como meta. Teniendo estas ideas como referencia, el presente apartado tiene como objetivo dar cuenta de la estructura de interacciones -gobernanza- existente entre los actores relevantes para la temática migratoria en la comuna de Santiago para, desde allí, ver la instalación social de los discursos acerca de la integración analizados en el apartado anterior. El análisis conjunto de ambos resultados -los discursos acerca de la integración existentes entre los actores relevantes y la estructura de interacción entre ellos- permitirá determinar los límites y potencialidades de la actual articulación de actores respecto de la inmigración en la comuna de Santiago, para generar una política de integración a inmigrantes en los términos en que este estudio lo plantea.

Para analizar la gobernanza mantenida por los actores relevantes, este apartado se ha estructurado de la siguiente forma: en primer lugar se expone un análisis descriptivo de la estructura de relaciones existente; en segundo lugar se reflexiona respecto de los principios que están a la base de la actual estructura de articulación de actores – o “gobernanza”. Una vez se tienen estos resultados, se está en condiciones de responder a la pregunta de investigación, lo que da paso a las conclusiones de este estudio.

## 2.1 Descripción general de la estructura de gobernanza respecto de la temática inmigratoria en la comuna de Santiago

Para comenzar con el análisis descriptivo de la estructura de gobernanza respecto del tema migratorio en la comuna de Santiago, a continuación se expone una tabla donde se señala la cantidad total de actores con que cada uno de los actores relevantes mantiene relación, diferenciando además el nivel de fuerza de esta relación en base a su frecuencia.

Tabla N° 6:

### Cantidad de actores con que mantienen relación las instituciones entrevistadas

		Actores con que mantiene contacto		
		Contacto frecuente	Contacto poco frecuente	Total
Actores relevantes para la temática migratoria en la comuna de Santiago	Programa Migrante	6	8	14
	SJM	6	7	13
	D. Salud	1	12	13
	D. Extranjería	3	8	11
	D. Educación	2	9	11
	S. Desarrollo Social	3	8	11
	Consulado de Perú	5	6	11
	INCAMI	3	7	10
	Gerencia Técnica de Vivienda	4	5	9
	Unión Comunal Junta de Vecinos	2	6	8
	Secretaría Migrantes	3	5	8
	Warmipura	1	7	8
	PROANDES	2	5	7
	OMIL	3	4	7
	D. Seguridad e Información	0	6	6
S. Gestión Comunitaria	2	3	5	

Elaboración propia

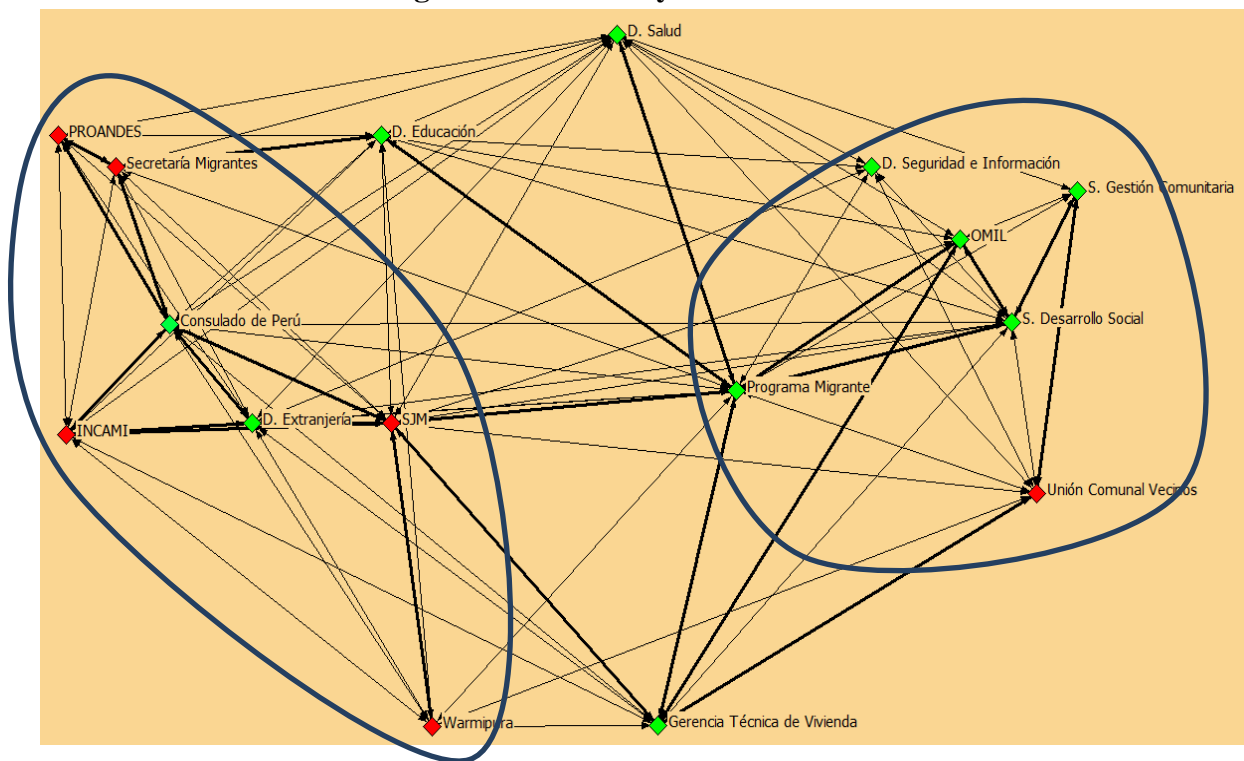
Para facilitar la interpretación de la tabla, ésta se ha dividido en dos grupos de actores: quienes mantienen contacto con más del 50% de los actores entrevistados (más de 8 contactos) y quienes mantienen contacto con el 50% o menos (8 o menos contactos). En términos generales es posible señalar que el primer grupo reúne a actores gubernamentales de nivel local y nacional y a las organizaciones de la sociedad civil chilenas relativas a la temática migrante (el SJM y el INCAMI). Por su parte, el segundo grupo reúne al resto de las organizaciones de la sociedad civil consideradas (organizaciones de inmigrantes y juntas de vecinos) y a algunos actores municipales. En este sentido, puede señalarse que si bien no existe una distribución polarizada, excepto por el INCAMI y el SJM, las instituciones de la sociedad civil tienden a tener menos contactos que los actores gubernamentales, especialmente aquellos asociados a niveles centrales como el Consulado de Perú o el Departamento de Extranjería. Como se verá más profundamente en el apartado siguiente, es justamente el particular comportamiento de estas instituciones el que explica los pocos contactos que mantiene el resto de las organizaciones de la sociedad civil



vinculadas a la temática migrante (PROANDES, Secretaría de los Migrantes y Warmipura). En efecto, del discurso de los actores se ha podido deducir que el SJM el INCAMI son consideradas como ‘instituciones intermedias’ entre los actores gubernamentales y la comunidad migrante que - en su rol intermediario - concentran por un lado los contactos con las organizaciones gubernamentales y, por otro, con las organizaciones de la comunidad migrante.

Para visualizar de mejor manera las relaciones entre los actores, a continuación se expone un cuadro que presenta gráficamente estas interacciones distinguiendo si se trata de actores gubernamentales o de la sociedad civil, identificando con verde a los primeros y con rojo a estos últimos.

Cuadro N° 6:  
**Red de relaciones entre los actores entrevistados, distinguiendo instituciones gubernamentales y sociedad civil<sup>42</sup>**



Elaboración propia

Este cuadro constituye una representación gráfica de la información expuesta en la Tabla N° 5, que agrega al dato de la cantidad, la identificación de los actores con que se mantiene dicha relación. Aquí, los nodos representan a los actores y las líneas, a las relaciones que mantienen entre ellos. Las líneas gruesas indican relaciones con alta frecuencia de contacto, mientras que las delgadas, relaciones poco frecuentes. Como se observa, el conjunto de

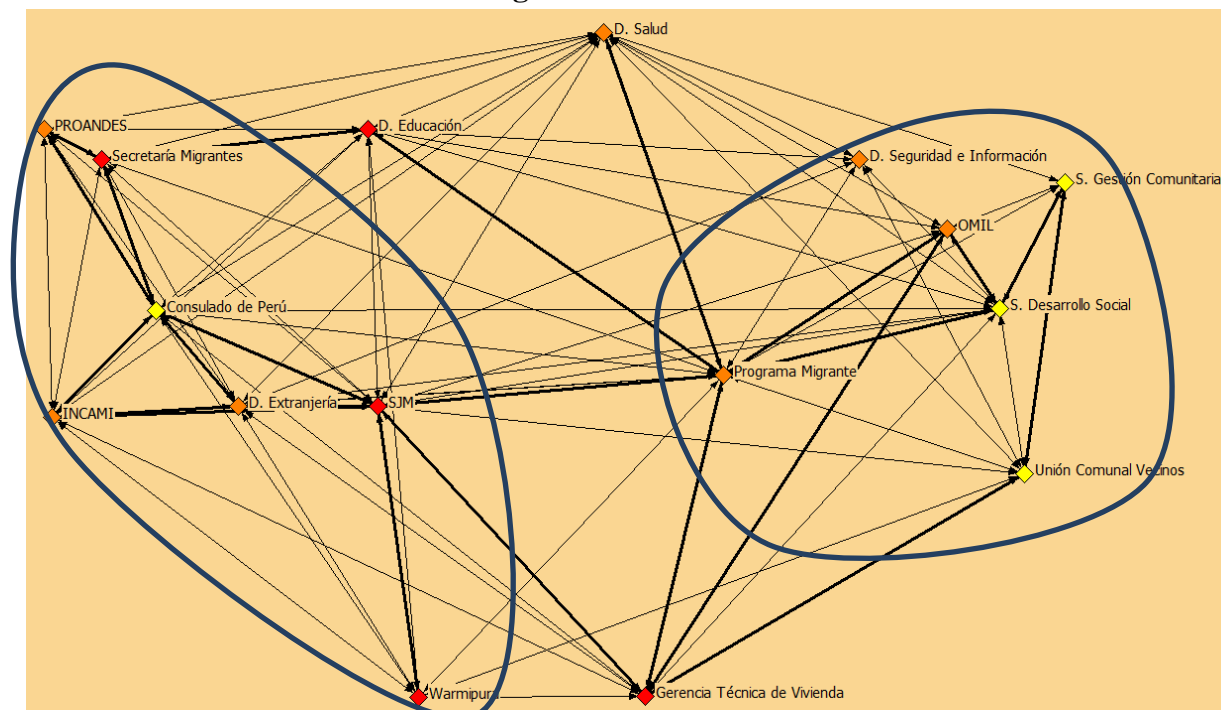
<sup>42</sup> Se ha identificado con color verde a los actores gubernamentales y con rojo, a los actores de la sociedad civil.

líneas crea una red en la que se ubican en posiciones cercanas aquellos actores que mantienen relaciones entre sí. Tomando en cuenta este principio, una manera de interpretar el cuadro es observando los actores que se encuentran próximos. Desde ese análisis observamos que existen de manera relativamente definida dos grupos de actores que mantienen relaciones entre sí, los cuales han sido señalados encerrándolos en azul. El primero -que para facilitar el análisis será señalado como “Grupo 1”- tiene como centro aglutinador el SJM. El segundo, -que será identificado como “Grupo 2”- el Programa Migrante. Mientras este último agrupa a la mayoría de las direcciones y subdirecciones municipales y a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos; el Grupo 1, a las organizaciones de inmigrantes y a los actores gubernamentales de nivel central. En ambos casos existen actores que también mantienen relaciones con instituciones del otro grupo, sin embargo se han ubicado en esas posiciones puesto que, en conjunto, las relaciones que mantiene con los actores entrevistados los ubican en una suerte de ‘sub-red’ con esos actores. Es el caso del Departamento de Extranjería que a pesar de tener relación con algunos actores del Grupo 2 como el Programa Migrante, la Dirección de Seguridad e Información y la Subdirección de Desarrollo Social, se ubica en el Grupo 1 puesto que mantiene relaciones con todos los actores de este grupo, y, a su vez, estos actores mantienen relaciones entre sí. Lo mismo ocurre en el Grupo 2 con el caso de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Si bien éstos mantienen relaciones con algunas instituciones del Grupo 1, en total tienen mayor cantidad de relaciones con las direcciones y subdirecciones municipales, lo que los ubica en el Grupo 2. Entre ambos conjuntos de actores se ubican tres direcciones municipales -la Dirección de Educación, de Salud, y la Gerencia Técnica de Vivienda- que deben su posición a que mantienen relaciones similares con ambos grupos de actores.

Por la gran cantidad de contactos que mantienen con los actores de cada ‘sub red’, las instituciones más influyentes en cada conjunto son, respectivamente, el SJM y el Programa Migrante. Además, ambos actores presentan una relación de alta frecuencia entre sí, lo que los sitúa al mismo tiempo como una suerte de intermediarios respecto del otro conjunto de actores. Ahora bien, para conocer el sentido de esta influencia es necesario tener presente la posición que cada actor tiene hacia la integración de los inmigrantes. Tomando como referencia la síntesis a la que se llegó en el apartado anterior (ver cuadro N° 5 en la página 108), la siguiente lámina presenta la estructura de gobernanza existente en la comuna, pero esta vez destacando a los actores de acuerdo al nivel -bajo, medio o alto- de integración que presentaban sus discursos. Así, aparecen identificados con color amarillo aquellas instituciones que se asociaron a posiciones más restrictivas; con naranja, aquellos actores con discursos medianamente integradores; y con rojo, aquellas instituciones que presentaron los discursos con mayor potencial integrador.

Cuadro N° 7:

**Red de relaciones entre los actores entrevistados, distinguiendo según el potencial integrativo de sus discursos<sup>43</sup>**



Elaboración propia

Observando en este cuadro (N°7) los subgrupos destacados en el cuadro anterior (Cuadro N°6), se puede apreciar que el Grupo 1 -compuesto principalmente por organizaciones de inmigrantes y actores gubernamental del nivel central- tiende a tener posiciones mediana y altamente integradoras. El Grupo 2, en cambio, tiende a posiciones mediana y bajamente integradoras. Si en lugar de analizar la forma en que cada actor podría influir en el resto desde su posición y a partir de sus redes, invertimos la pregunta y consideramos la forma en que las redes que mantienen podrían estar incidiendo en sus ideas, se llega a algunos resultados interesantes. Desde esta perspectiva se observa que la posición que tienen los actores frente a la integración se relaciona justamente con las posiciones de las instituciones con que mantienen mayores niveles de relación. Esto subraya el carácter recíproco de las relaciones: a la vez que los actores inciden en la posición de las instituciones con que mantienen relación, también son influidos por éstas. Dicho comportamiento se hace especialmente evidente en el caso de las direcciones municipales. Tal como se observa, son las Direcciones que están más lejanas al Grupo 1, las que presentan los discursos menos integradores: la Subdirección de Gestión Comunitaria y la Subdirección de Desarrollo Social. En el mismo sentido, a medida que crece su contacto con las organizaciones que

<sup>43</sup>En el cuadro se han señalado en amarillo a aquellas instituciones que presentan posiciones restrictivas respecto de la inmigración; en naranja, aquellos con discursos medianamente integradores; y en rojo, aquellos instituciones que presentaron los discursos con mayor potencial integrador.

presentan discursos más integradores -organizaciones de inmigrantes, mayoritariamente- comienzan a presentar discursos mediana y altamente integradores. Este es justamente el caso de la Dirección de Educación y la Gerencia Técnica de Vivienda, quienes presentan los discursos más integradores entre los actores gubernamentales. Desde esta perspectiva debiera esperarse que el Consulado, en la medida que mantuviera y fortaleciera las relaciones con organizaciones de inmigrantes, fuera cambiando su perspectiva hacia una mayormente integradora.

### *2.1.1 Acerca de la influencia diferenciada de los actores gubernamentales y de la sociedad civil en la red de gobernanza.*

Hasta el momento, los análisis relativos a la gobernanza se han centrado preferentemente en las redes que mantienen los actores entre sí, sin embargo, esta reflexión queda incompleta sino se incorpora una dimensión que no aparece reflejada en los cuadros anteriormente expuestos: el poder efectivo que tiene cada actor en función de su filiación institucional. Tal como se señalaba en el marco teórico, los actores gubernamentales tienen atribuciones distintas a las de la sociedad civil, lo que le entrega a cada uno una cuota y tipo distinto de poder. Al respecto, podríamos señalar que una de las principales virtudes de las organizaciones de la sociedad civil es que tienden a ser mejores representantes de los intereses sociales que los actores gubernamentales. Así, su participación en los procesos decisionales confiere a éstos mayores niveles de legitimidad. Por su parte, los actores gubernamentales -especialmente aquellos vinculados al nivel central- poseen la capacidad de implementar jurídicamente los acuerdos y con frecuencia cuentan con mayor presupuesto e información que los actores de la sociedad civil. Estas características hacen que los actores gubernamentales tengan mayores atribuciones en los procesos de formulación de políticas públicas, mientras que la sociedad civil, mayor injerencia en su ejecución efectiva; es decir, en que realmente generen los resultados esperados. Pensando justamente en la sociedad civil -y especialmente en la población no organizada- Prats (2005) señala que cuando la estructura de articulación de actores permite la exclusión de algún grupo de interés significativo el riesgo de deslegitimación y de ineffectividad de la decisión es muy elevado pues “(...) es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación ex ante pueden hacerlo perfectamente ex post, actuando como veto players en el momento de la ejecución de la decisión.” (Prats, 2005, pág. 170).

Para el caso de la articulación de actores analizada en el marco de este estudio, excepto por el SJM e INCAMI, los actores de la sociedad civil presentan posiciones desventajadas en este sentido. En el caso de las organizaciones de inmigrantes, éstas mantienen débiles redes entre ellas y con los actores gubernamentales. Con respecto a las juntas de vecinos, éstas prácticamente no se relacionan con organizaciones de inmigrantes y mantienen relaciones poco frecuentes con los actores gubernamentales. Por otro lado, las pocas relaciones frecuentes que mantienen con éstos (con la Gerencia Técnica de Vivienda y con la

Subdirección de Gestión Comunitaria) se deben a que los programas dirigidos por dichas instituciones requieren de la presencia activa de vecinos organizados, pero no a que sean considerados como actores relevantes para la toma de decisiones en estos ámbitos. En suma, las organizaciones de la sociedad civil ocupan posiciones de poca influencia dentro de la estructura de gobernanza relativa a la inmigración en la comuna de Santiago. Esto implica que, excepto por el INCAMI y principalmente por el SJM, su participación en la toma de decisiones es bastante débil. Para el caso de los vecinos, este hecho aparece como especialmente preocupante pues ellos presentan uno de los discursos más agresivos contra la inmigración. Además, debido a las posiciones mayoritariamente poco integradoras de los actores con que mantienen relación, no parece que su discurso pudiera modificarse fácilmente. De no comenzar a incorporarlos en el tratamiento de esta temática, es muy probable que una política local de integración a inmigrantes sea deslegitimada por los vecinos y, en consecuencia, no se logren los resultados esperados; más aún cuando ellos sienten que son los principales afectados por la presencia de los inmigrantes en la comuna y, por lo mismo, los más autorizados para hablar de la temática<sup>44</sup>.

Con respecto a las organizaciones de inmigrantes, si bien tienden a discursos altamente integradores, tienen poca influencia dentro de la red de gobernanza. No se relacionan mucho ni entre sí ni con el resto de los actores. Sumado a los malos discursos que en general las mismas organizaciones de inmigrantes tienen respecto de sus pares<sup>45</sup>, esto da cuenta de una crisis de representación al interior de la comunidad peruana. En este escenario, las organizaciones que para los actores gubernamentales toman ese rol son las organizaciones chilenas relativas a la temática migrante, como son el SJM y el INCAMI. Sin embargo, si bien estas instituciones tienen una posición que puede ser respaldada por la experticia que han desarrollado en la temática, carecen de un rol político respecto de la comunidad migrante. Esto puede derivar en que finalmente las decisiones que se adopten sean pensadas “para los inmigrantes”, pero “sin ellos”. Al igual que sucedía con el caso de los vecinos, esto también puede conllevar problemas al momento de ejecutar una política de integración a nivel local. Por otro lado, si bien es positiva la participación de estas instituciones en la actual red de gobernanza, es necesario tener cuidado en que su presencia no se convierta a futuro en un obstáculo para una representación más directa de parte de la comunidad inmigrante.

---

<sup>44</sup>En este sentido el representante de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos señalaba que el Programa Migrante del municipio mantenía una posición de “defensa a priori” frente a la inmigración: *“Ellos tienen una visión más o menos superficial (...) Ellos, más que nada, me están hablando de defensa. Yo no puedo hacer defensa de algo con lo que todavía no me confronto, y tampoco puedo atacar a alguien sin conocer los problemas, ¿me entiende? Yo conozco un problema, pero no estoy atacando. Estoy diciendo un problema. (...) No estoy ofendiendo, estoy diciendo lo que veo. Y es por eso que queremos llegar a conversar, pero yo no puedo a ‘rajatabla’ ponerme a atacar y ella tampoco a ‘rajatabla’ ponerse a defender”*.

<sup>45</sup> Para conocer este aspecto con mayor detalle, vea el apartado relativo a “Los discursos acerca de la representación”, en la página 97 de este estudio.

Respecto de los actores gubernamentales, la mayoría de ellos mantiene posiciones mediana y bajamente integradoras y, excepto por la Gerencia Técnica de Vivienda y la Dirección de Educación, tienen pocas relaciones con las organizaciones de inmigrantes. Preocupa especialmente al respecto que la Dirección de Desarrollo Social -que se encarga de distribuir los subsidios nacionales así como de gestionar las ayudas sociales municipales - presenta una posición restrictiva hacia la inmigración muy similar a la de los vecinos. En este contexto, para poder lograr la adecuada implementación de una política local respecto de la inmigración, una de las primeras acciones a considerar debería ser la sensibilización de los actores gubernamentales con visiones más restrictivas al respecto. Por otro lado, destaca la poca vinculación de los actores gubernamentales con el Departamento de Extranjería. Ni siquiera el Programa Migrante mantiene un vínculo frecuente con éste. Esto puede funcionar positivamente en la medida en que se traduzca en menos presiones desde el nivel central hacia el municipio respecto de la inmigración en la comuna. Sin embargo, podría tener como efecto negativo la carencia de parte del municipio de una comunicación directa con el gobierno central para - desde la experiencia local - presionar para una reformulación de la actual política migratoria.

## **2.2 Principios que estructuran la gobernanza respecto de la temática inmigratoria en la comuna de Santiago**

Tal como se ha expresado en el marco teórico, el análisis de la gobernanza no se agota únicamente describiendo la estructura de relaciones que se presenta entre los actores relevantes en una temática determinada, sino que involucra un examen más profundo. Exige además dar cuenta de las reglas de constitución de ese espacio, es decir, de los principios que están a la base de la estructura de relaciones generada.

Tomando como referencia el análisis realizado en el apartado anterior y los discursos que los mismos actores tienen respecto de las relaciones que mantienen entre sí, se han identificado 3 principios que sostienen la estructura de gobernanza: una tensión entre sectorialidad e intersectorialidad que se expresa en i) los distintos sectores municipales, ii) el Estado y la Sociedad civil (que, como se verá, también pueden ser entendidos como sectores); y, por último, iii) el personalismo que guía las relaciones que los distintos actores establecen entre sí.

### *2.2.1 Tensión sectorialización – intersectorialidad*

Dependiendo de lo que se entienda por “sector”, Nuria Cunill (2005) identifica dos definiciones de intersectorialidad. En una primera aproximación, los sectores se corresponden con especialidades del conocimiento que remiten al criterio convencional de organización gubernamental (salud, educación, vivienda, trabajo, etc.). De acuerdo a una segunda lógica, los sectores refieren a los principales mecanismos de acción y coordinación social: el sector público, el sector social y el sector mercantil (Cunill, 2005). La tensión

entre sectorialización e intersectorialidad que se señala en el título, se presenta en la red de gobernanza en estos dos sentidos.

### *2.2.1.1 Tensión en los sectores entendidos como especialidades de conocimiento*

En este plano, la tensión sectorialidad – intersectorialidad refiere principalmente a los actores gubernamentales del nivel local. Ocurre entre éstos que mientras las direcciones y subdirecciones municipales se orientan bajo una lógica sectorial, el Programa Migrante constituye un esfuerzo por generar una política transversal frente a la inmigración en la comuna. En este contexto, el rol del Programa Migrante corresponde principalmente a acciones de coordinación con y entre los distintos servicios municipales, y a la socialización de una mirada común frente a la inmigración. Esto explica el hecho de que el Programa Migrante mantenga relación con todas las direcciones y subdirecciones entrevistadas, mientras que ninguna de éstas se comporte de la misma manera. En efecto, en tanto se orientan por una lógica sectorial, las direcciones tienden a establecer pocas relaciones entre ellas.

*“Lo que pasa es que, a ver, así funciona la Municipalidad. O sea, es una forma de funcionamiento donde existen distintos departamentos, o direcciones, mejor dicho, que forman parte de este tema municipal. Ahora, yo creo que es buena instancia que se haya creado el programa migrante y que ese programa migrante coordine los distintos sectores. O que los pueda abordar y reunir a partir de ese tema. Porque claro, trabajar el tema por sí solo con cada dirección por su cuenta y tratar después de ponerse de acuerdo, yo creo que es un poco más complejo. Pero habiendo una unidad única como el programa, yo creo que es mucho más facilitador.” (Dirección de Educación)*

Para el caso de la creación de una política local hacia la inmigración, esta tensión involucra tanto límites como potencialidades. Respecto de los límites, uno de los peligros identificados es que los funcionarios municipales tienden a extender la lógica sectorial al Programa Migrante, dirigiéndose a éste como si se tratara de un sector más. Una de las primeras manifestaciones de este hecho fue que cuando se realizó el contacto para solicitar la entrevista preguntándoles por su experiencia como sector particular respecto de la inmigración en la comuna, la respuesta de la mayoría fue que existía un programa específico para ese tema y que era mejor entrevistarse con esa unidad. Otra manifestación de esto es que - salvo por algunas excepciones - el Programa Migrante concentra la mayoría de los contactos con las organizaciones de inmigrantes y en ocasiones termina desarrollando actividades que corresponden al trabajo cotidiano de otras direcciones teniendo como única particularidad el hecho de realizarlas con inmigrantes.

De continuar con esta lógica, esto podría derivar en que la política municipal frente a la inmigración en lugar de favorecer la integración terminara produciendo segregación. En efecto, si en lugar de instalarse como una lógica transversal, se generan servicios separados

para los inmigrantes se pierde la posibilidad de instalar la diversidad como una lógica general en los servicios sociales. Es decir, se trataría más bien de separar a públicos diversos que de instalar capacidades para asumir la diversidad. Esto alejaría la posibilidad de generar soluciones transformativas en este sentido y, con ello, de construir un nuevo tipo de cohesión social que involucre la diversidad, lo que constituye justamente la principal potencialidad de este tipo de programa.

Sin embargo, a pesar de estar presente dicha tensión, este resultado se aleja del tipo de política municipal que subyace a la creación del Programa Migrante. En efecto, éste se ha planteado como una instancia intersectorial que apoye la capacitación para la atención de los inmigrantes en los distintos servicios municipales. Por su parte, aún sin tantas claridades, los funcionarios municipales han ido comprendiendo relativamente el sentido de este Programa. Una funcionaria de la Subdirección de Desarrollo Social señalaba al respecto:

*“En un principio cuando recién empezó ese programa nosotros pensamos que todos los inmigrantes íbamos a mandarlos todos pa arriba [al Programa Migrante], pero nosotros hicimos eso, pero nos dijeron que no. Los devolvieron todos pa abajo, eso. Pero mayor información, mayor que nos haya hecho una charla que nos dijera que en esta oficina va a hacer esto. No.”(Subdirección de Desarrollo Social)*

En este sentido, el hecho de que el Programa Migrante se haga cargo en ocasiones de tareas que corresponden a otras direcciones y que tienen como única particularidad el hecho de realizarse con inmigrantes, parece responder más bien a una estrategia intermedia que al objetivo final de este Programa. Existe, sin embargo, el desafío de que este tipo de política municipal sea socializada de mejor manera al resto de los servicios municipales y se plantee con mayor claridad desde el mismo Programa Migrante. Respecto de este último punto se puede destacar, por ejemplo, la carencia por parte del Programa de la idea de instalar en el municipio lógicas que impliquen reconocer la especificidad del inmigrante, planteando en su lugar un discurso principalmente centrado en facilitar el acceso. Esto es justamente lo que posiciona al Programa Migrante con una visión medianamente integradora, y no progresista (Ver Cuadro N°7).

Si se resuelve el desafío anterior, entonces el Programa Migrante tiene bastante potencial en relación a la creación de una política local de integración. Se plantea como una buena manera de evitar la generación de atenciones diferenciadas, facilitando con ello el establecimiento de pautas de trabajo transversales frente a la inmigración. Por otro lado, tomando en cuenta que el Programa Migrante tiene una posición más integradora que varias de las Direcciones y Subdirecciones con que se relaciona (Ver CuadroN°7) y mantiene estrecha relaciones con actores que a su vez tienen posiciones más progresistas que la de éste, aparece como una buena oportunidad de socialización de perspectivas más



integradoras frente a la inmigración entre el resto de las direcciones y subdirecciones municipales.

### *2.2.1.2 Tensión en los sectores entendidos como mecanismos de coordinación social*

En el caso de este estudio, esta tensión se verifica en las distintas cuotas de participación que los diferentes actores les asignan a las instituciones gubernamentales y a los actores de la sociedad civil en la construcción e implementación de una política local de integración. Al respecto, lo que tiende a ocurrir es que la mayoría de los actores gubernamentales establece como principales actores relevantes para el desarrollo de una política local de inmigración a otras instituciones gubernamentales y deja fuera a la sociedad civil. El discurso de la Dirección de Seguridad e Información es ilustrativo al respecto. Ante la pregunta de quiénes son los principales actores que considera fundamentales para la construcción de una política de inmigración, señalan:

*“Un solo organismo. Ministerio del Interior. Porque el Ministerio del Interior agrupa a todas las organizaciones del gobierno porque el Ministerio del Interior depende de la Presidencia de la República. Es el organismo, además, contralor de las acciones del gobierno. Y de ahí derivan todas las soluciones país. Por eso es que el indicado es el Ministerio del Interior porque el Ministerio del Interior tiene todas sus Direcciones y todo su equipo de trabajo en diferentes estamentos en lo que corresponde a nuestro país.”*  
(Dirección de Seguridad e Información)

Por el contrario, quienes tienden a considerar la dupla Estado-Sociedad civil son sólo las mismas organizaciones de la sociedad civil, excepto por la Unión Comunal de Junta de Vecinos quienes tienen un énfasis marcadamente gubernamental.

Esta tensión se refleja a su vez en la red de gobernanza, donde, salvo por excepciones, los actores gubernamentales tienden a relacionarse principalmente con instituciones estatales y, en caso de existir contacto con organizaciones de la sociedad civil, estos vínculos son mayoritariamente débiles, pues se trata de relaciones poco frecuentes. Asimismo, excepto por las juntas de vecinos, las organizaciones de la sociedad civil se relacionan principalmente con otras organizaciones de la sociedad civil, aunque en su caso - por cuanto se orientan a la intersectorialidad en mayor medida que las instituciones estatales- también se verifican vínculos con organizaciones gubernamentales, especialmente con el Consulado de Perú. Con esto, lo que termina generándose es, tal como se graficaba en el Cuadro N° 6, dos subredes de actores, una marcadamente gubernamental y otra donde lo que predomina es la presencia de organizaciones de la sociedad civil.

Los límites que este principio de estructuración de la red de gobernanza genera para el desarrollo de una política de integración a inmigrantes son evidentes. Por un lado, es probable que se traduzca en una nula o restringida participación de la sociedad civil en la construcción de una política local de inmigración, lo que supone una débil representación

de los intereses de las juntas de vecinos y de las organizaciones de inmigrantes. A su vez, esto significa contar con un fuerte riesgo de deslegitimación y, por lo mismo, ineffectividad de la política desarrollada. En el caso de los vecinos este riesgo aparece como especialmente preocupante pues no aparecen mencionados como un actor relevante por prácticamente ninguna de las instituciones entrevistadas, sin embargo, en la práctica, constituyen uno de los principales responsables de la integración efectiva de los inmigrantes en la comuna y -tal como se ha verificado en este estudio- uno de los que presentan los discursos más agresivos frente a su integración.

### *2.2.2 Personalismo*

Un tercer elemento que se ha identificado como principio estructurante de la red de gobernanza es el personalismo. Este refiere a la primacía que tiene el vínculo personal entre individuos de distintas organizaciones por sobre las afinidades institucionales, a la hora de explicar las relaciones existentes entre éstas. Si bien no se trata de una propiedad que pueda verificarse en la representación gráfica de la gobernanza (Cuadros N°6 y N°7), sí se puede deducir de los discursos de los actores acerca de las relaciones que mantienen entre ellos. En efecto, lo que éstos dejan traslucir es que las relaciones que mantienen actualmente dependen mucho más de que existan interlocutores afines, que de la existencia de convenios formales. Esto se hace especialmente evidente en el caso de las organizaciones de inmigrantes a las cuales el personalismo les afecta en un doble sentido. Por un lado, guía su disposición a establecer vínculos con otras instituciones. Al respecto, una de las organizaciones de inmigrantes señala, por ejemplo, que el contacto con el Departamento de Extranjería se ha debilitado debido al cambio de su director.

***“E: Con Extranjería, ¿ustedes han tenido alguna relación? ¿Sentarse a conversar, algo así?”***

*C: Con xxx, sí. Ahora con zzz la verdad es que no. Creo que él no debería ser la persona. Y mientras no salga un nuevo director de Extranjería, la verdad es que no me interesa.*

***E: ¿Por qué? ¿La visión es muy distinta?”***

*C: Lo que pasa es que zzz fue el jefe del Departamento Jurídico y cuando él estuvo en esta jefatura, en realidad él es muy estrecho de mente y siempre teníamos diferencia de opiniones en el sentido de que él es como muy cerrado y no se abre a esas posibilidades que también están en ley. Simplemente él como que ‘no, no, no quiero y por qué lo voy a hacer’ y siempre en esta actitud un poco ‘es mi decisión’ y no se basa en el reglamento.*

*Entonces cuando yo me enteré que él pasó [a la jefatura] en verdad dije 'esto es pérdida de tiempo'. Voy a esperar a que salga un nuevo jefe de Extranjería. Pero hasta xxx, sí'*<sup>46</sup>

Por otro lado, el personalismo determina la disposición de los otros actores a establecer vínculos con las organizaciones de inmigrantes; especialmente para el caso de aquellas que no cuentan con una tradición institucional como respaldo. Nos referimos específicamente a las organizaciones de inmigrantes no vinculadas a la Iglesia Católica. En el caso de éstas, el resto de los actores las identifica por la persona a cargo, de manera que su opinión respecto de estas organizaciones no es sino la opinión acerca de los encargados. Este tipo de acercamiento aparece como evidente cuando se considera la ya mencionada crisis de representación de la comunidad peruana. El cónsul de Perú señala al respecto:

*"No hay ninguna organización que represente al conjunto de las comunidades. Pueden decirlo muchos, pero no es cierto. Entonces también hay personas que se presentan a sí mismas como los dirigentes de las asociaciones, pero que a veces son 5 personas o a veces ninguna. La misma persona nada más habla de sí mismo, de sí misma como una organización y es solamente un individuo."* (Consulado de Perú)

Teniendo en cuenta este escenario, el personalismo que explica las relaciones con las organizaciones de inmigrantes se verifica tanto en los actores gubernamentales, como en las opiniones que las mismas organizaciones de inmigrantes tienen entre sí. En efecto, muchas aducen como motivos para no relacionarse con las otras, rasgos del carácter de sus líderes.

Respecto de los límites y potencialidades del personalismo para la generación de políticas de integración a inmigrantes a nivel local, se puede señalar como potencialidad el hecho de que permite mayor flexibilidad y menos burocracia en las relaciones entre actores. Respecto de los límites, dos son los riesgos principales: (1) que el personalismo termine impidiendo la institucionalización de las redes, y (2) que pueda derivar en que no se respeten las instituciones existentes. En relación a lo primero, la actual red de gobernanza presenta dos comportamientos que pudieran contribuir a impedir la institucionalización de las relaciones: la inestabilidad de las redes, y la primacía de vínculos con personas de poca influencia dentro de la institución. La inestabilidad de las redes se expresa sobre todo en instituciones que han tenido cambios en su personal. Este ha sido el caso de algunas organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la Iglesia Católica que cambian periódicamente su director, y el caso de algunas instituciones gubernamentales que han cambiado su personal producto del cambio de gobierno. Lo que ha ocurrido en estos casos es que las relaciones se han modificado dependiendo de las nuevas personas a cargo. Un claro ejemplo de esto es lo que se señalaba en la cita anterior donde una organización de

---

<sup>46</sup> Para mantener el compromiso de anonimato que se estableció con los entrevistados, se han ocultado los nombres de las personas involucradas en esta cita. De todas formas, esto no modifica el sentido del texto en el marco de este apartado.

inmigrantes relataba el debilitamiento de sus relaciones con Extranjería debido al cambio de mando.

En segundo lugar, el vínculo con personas de poca influencia se expresa principalmente en que la mayoría de los actores se vincula entre sí a través de personas encargadas de la atención social de sus instituciones. Por ejemplo, para el caso de la Dirección de Salud, su vínculo con las organizaciones de inmigrantes responde exclusivamente a derivaciones internas desde y hacia los centros de salud de la comuna. En el mismo sentido, INCAMI señala:

*“(...) más allá de lo institucional, está lo personal. Muchas veces el funcionario también; y ahí depende de la formación, capacitación o sensibilidad que tenga con el tema. Generalmente, buscamos que dentro de esos espacios que tengan relación humana o que tengan espacios social hacia otra persona, que sea [el funcionario] el que tenga más sensibilidad al tema y pueda aceptar las derivaciones.”(INCAMI)*

Los límites de este tipo de relaciones corresponden a que por lo general no constituyen vínculos formales, pudiendo deshacerse fácilmente si la persona de contacto deja la institución. Por otro lado, muchas veces las informaciones intercambiadas quedan en ese nivel y no son transmitidas a personas con mayor rango dentro de la institución que pudieran, por ejemplo, tomar decisiones orientadas a cambiar positivamente la visión institucional respecto de la inmigración.

El segundo riesgo señalado respecto del personalismo era que podía traducirse en que no se respetaran las instituciones existentes. Para el caso de las organizaciones consideradas en este estudio, este riesgo ha conllevado resultados tanto positivos como negativos. Ha sido negativo cuando no se han respetado algunas directrices institucionales orientadas a mejorar el trato hacia los inmigrantes. Por ejemplo, cuando funcionarios de consultorios médicos se niegan a atender a mujeres embarazadas en situación irregular, aun cuando existe una norma que los obliga a ello<sup>47</sup>. Por su parte, los resultados positivos se relacionan con la posibilidad que ha otorgado el personalismo de profundizar en ámbitos frente a los que no existen definiciones institucionales y que pueden aportar a una mejor integración de los inmigrantes. Por ejemplo, el desarrollo de programas pilotos para colegios de la comuna con alta matrícula de niños inmigrantes, por parte de organizaciones de inmigrantes que se han vinculado por iniciativa propia a dichas escuelas.

En síntesis, en temáticas donde existen pocas definiciones institucionales y amplio margen para la discrecionalidad - como es la inmigración - el personalismo puede incidir tanto para transformar progresivamente las visiones al respecto así como para hacerlo en una dirección más conservadora. En el caso de las organizaciones consideradas en este estudio,

---

<sup>47</sup> Para conocer dicha norma, visite el siguiente link <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Convenios%20Sectoriales.pdf>

el primero parece ser el caso más frecuente. Sin embargo, el mismo personalismo dificulta la institucionalización de estos cambios de visión y de los vínculos organizacionales que los mismos conllevan. En este sentido, el desafío radica en encontrar un equilibrio entre ambos que, a la vez que entregue libertad para hacer propuestas y generar nuevos vínculos, permita institucionalizar los arreglos que van teniendo buenos resultados.

## VIII. CONCLUSIONES

En un contexto donde se conjugan un aumento sostenido de la inmigración hacia Chile y la carencia de una política pública respecto de ésta, la presente investigación se orientó a observar la potencialidad de los espacios locales para generar políticas de integración a inmigrantes y, en este sentido, contribuir a la construcción de una política pública a nivel nacional. Dicha tarea se llevó a cabo mediante dos operaciones principales. Por un lado, se analizaron los discursos acerca de la integración de los inmigrantes que presentaban los actores relevantes para la temática en la comuna de Santiago - que constituyó el caso observado a modo de nivel local. Por otro, se identificaron las relaciones que los actores mantenían entre sí, y los principios estructurantes de dicha articulación. A partir del examen de los principales resultados obtenidos en cada una de estas operaciones es posible responder a la pregunta que guía esta investigación. Para esto se expondrá en primer lugar la contrastación de las hipótesis específicas referidas a cada uno de los procesos antes señalados. Luego, en base a dicha exposición, se contrastará la hipótesis general y se responderá la pregunta de investigación. Para todos estos procedimientos es necesario tener en cuenta que al tratarse de un estudio de caso, las conclusiones aquí obtenidas no son inmediatamente traspasables a otras realidades locales. Será necesario contrastarlas en el marco de otros casos. Sin embargo, entregan luces para aprovechar las potencialidades y prevenir las limitaciones a la hora de generar política de inmigración a nivel local.

### 1. Contrastación de hipótesis específicas

#### *1.1 Respecto de las visiones acerca de la integración a inmigrantes*

*Hipótesis: Los actores entrevistados tendrán representaciones distintas respecto de la integración de los inmigrantes en la comuna, sin embargo, será posible establecer tendencias. Los actores gubernamentales tenderán a presentar una visión restrictiva de la integración, orientada a limitar la representación, reconocimiento y redistribución de los inmigrantes. Los actores de la sociedad civil, en cambio, tenderán a visiones más progresistas de la integración, orientadas a ampliar cada una de estas dimensiones.*

Esta hipótesis se logró confirmar en parte. En términos generales, efectivamente los actores gubernamentales se orientaron a visiones más restrictivas respecto de la integración, mientras que los actores de la sociedad civil, a consideraciones más progresistas; sin

embargo existieron excepciones que son fundamentales para lo que podría llegar a ser una política de inmigración a nivel local. Por el lado de los actores gubernamentales destacan dos instituciones con visiones altamente integradoras (Dirección de Educación y Gestión Técnica de Vivienda); respecto de la sociedad civil, sobresale la Unión Comunal de Juntas de Vecinos que presenta uno de los discursos más restrictivos al respecto. Este último caso es el que mayormente invita a matizar la hipótesis realizada, pues los vecinos constituyen el actor principal para asegurar una integración efectiva de los inmigrantes en la comuna.

Este matiz conllevó a su vez una reflexión más profunda respecto de las razones que explican la opinión restrictiva o progresista tomada respecto de la integración a los inmigrantes. Estos casos evidenciaron que la posición respecto de la integración de los inmigrantes no dependía de la filiación institucional (gubernamental o sociedad civil), sino de la relación que se tuviera respecto de éstos –que evidentemente también está influenciada por la filiación institucional. Dicha relación se traducía en ciertos intereses respecto de lo que podría significar la inmigración para la comuna. En términos muy generales, fue posible identificar dos intereses contrapuestos al respecto, que a su vez se tradujeron en dos hilos argumentativos diferentes. Una primera posición acepta la inmigración siempre y cuando ésta se procese dentro del estatus quo lo que, en los términos que este estudio ha esbozado, implica mantener el pacto de integración social existente. Esto se asocia a acciones preferentemente restrictivas –y en el mejor de los casos, afirmativas– respecto al reconocimiento, la representación y la redistribución de los inmigrantes. A su vez, estas restricciones se justifican desde el siguiente hilo argumentativo: ya sea porque es consustancial a su cultura (“Discurso Asimilacionista”) o porque constituyen una elección racional (“Discurso liberal”), el inmigrante es responsable de las situaciones de exclusión que experimenta.

Por el contrario, la posición progresista respecto de la inmigración considera que su real aceptación debe conllevar una transformación del estatus quo lo que, claro está, implica reformular el pacto de cohesión social existente. Desde esta perspectiva, el hilo argumentativo apunta a mostrar las situaciones de exclusión que enfrentan los inmigrantes como parte de una dinámica social más amplia que daría cuenta de una insuficiencia estructural de la sociedad para integrarlos. Esto implica trasladar el foco desde el inmigrante hacia la sociedad receptora –y en algunos casos también al país de origen– como lugar donde implementar las propuestas.

Independiente de su filiación institucional, éstas fueron a grandes rasgos las posiciones desde las que justificaron sus discursos los actores con visiones restrictivas y con visiones progresistas, respectivamente. Respecto de las visiones restrictivas es relevante destacar la importancia que toma “la cultura” como elemento justificativo. En efecto, la “diferencia cultural” es uno de los argumentos más fuertes a la hora de justificar las acciones restrictivas en todas las dimensiones consideradas (reconocimiento, redistribución y representación). Sin embargo, es importante resaltar que el tratamiento que se da al

concepto de cultura funciona mucho menos para denotar diferencias basadas en tradiciones nacionales diferentes, y mucho más para señalar distancias relativas a la condición socioeconómica de los inmigrantes. En este sentido, podríamos señalar que se lleva a cabo una “culturalización” de las diferencias que en realidad no constituyen diferencias culturales, pero que se indican de esta manera para remarcar la insalvable distancia existente entre nacionales e inmigrantes. Tal como lo indica Balibar (1998), en este contexto, la cultura funciona como una nueva naturaleza que se utiliza como equivalente funcional a la ya desprestigiada noción de raza.

### *1.2 Respeto de la articulación de actores*

*Hipótesis: La articulación de actores privilegiará a los actores del ámbito gubernamental, mientras que las organizaciones de la sociedad civil tenderán a ocupar posiciones de menor influencia.*

Al igual que ocurría con la hipótesis anterior, en términos generales esta hipótesis es cierta, pero es necesario hacer una salvedad que aparece como fundamental respecto de las implicancias que podría tener en una política de inmigración a nivel local. Si bien los actores gubernamentales tienden a establecer más vínculos y con organizaciones de mayor incidencia en lo que refiere a la formulación de políticas públicas; no se puede hablar de los actores de la sociedad civil de manera homogénea. Mientras las instituciones de base efectivamente presentan menos vínculos y con instituciones de menor incidencia en el escenario local, las ONG tienen una posición mucho más ventajosa. En efecto, éstas aparecen concentrando tanto una amplia cantidad de contactos gubernamentales como de organizaciones de inmigrantes de base, lo que las sitúa como una instancia de intermediación entre ambos.

En la medida en que efectivamente puedan canalizar las demandas de la comunidad inmigrante, esto puede constituir un avance respecto de su representación en los espacios decisionales. Sin embargo, si el vínculo con ONGs funciona a largo plazo como un freno para emprender esfuerzos en la búsqueda de representantes más directos, puede constituirse en un obstáculo al respecto.

Acerca del resto de las organizaciones de la sociedad civil, aparece como especialmente preocupante la poca influencia que alcanzan los vecinos, quienes además presentan uno de los discursos más agresivos frente a la integración de los inmigrantes. Así, tanto en este último caso como en el de las organizaciones de inmigrantes, no hay seguridad de que sus intereses queden representados en los procesos decisionales, lo que conlleva el riesgo de generar políticas públicas con baja legitimidad y, por lo mismo, con un alto riesgo de ineffectividad.

### *1.3 Respeto de los factores que explican la actual estructura de articulación de actores*

*Hipótesis: La articulación de actores estará fuertemente estructurada por la sectorialización, la que se verá reflejada en que los actores gubernamentales tenderán a establecer redes entre sí, pero no con las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, éstas últimas tenderán a tener redes fuertes entre sí, pero no con los actores gubernamentales.*

Finalmente, se identificaron al menos tres principios estructurantes de las redes de gobernanza respecto de la temática en la comuna. Por un lado, el tipo de sectorialización identificado en la hipótesis. Éste tomó la forma de una tensión entre sectorialización e intersectorialidad que se reflejaba en el hecho de que mientras los actores gubernamentales tendían a asociarse preferentemente con actores gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil lo hacían con ambos tipos de actores. Esto se pudo verificar en la presencia de dos sub-redes de actores, una marcadamente gubernamental y otra formada preferentemente por instituciones de la sociedad civil, entre las que se ubicaban actores que tendían a un comportamiento más intersectorial.

Un segundo principio estructurante fue una nueva tensión entre sectorialidad – intersectorialidad, esta vez referida a los sectores en términos de especialidades de conocimiento que remiten al criterio convencional de organización gubernamental (salud, vivienda, educación, etc.). Lo que se verificó al respecto es que el Programa Migrante – que constituía la apuesta intersectorial - tomó un carácter fundamentalmente de coordinación, lo que se reflejó en que era el actor gubernamental que concentraba casi los vínculos con las organizaciones de inmigrantes y el que mayor contacto simultáneo tenía con el resto de las direcciones del municipio. Este esfuerzo intersectorial se veía, sin embargo, amenazado por la lógica sectorial que forma parte de la cultura organizacional del municipio. Ésta tendía a comprender a la temática migrante como un sector más, lo que se reflejó en el hecho de que en un principio el resto de los actores del municipio pensarán en derivar a todos los inmigrantes al Programa Migrante. Esto es preocupante por cuanto si en lugar de instalarse como un programa transversal se generan servicios separados para los inmigrantes, se pierde la posibilidad de instalar la diversidad como una lógica general en los servicios sociales. Es decir, se trataría más bien de separar a públicos diversos que de instalar capacidades para asumir la diversidad. Esto alejaría la posibilidad de generar soluciones transformativas en este sentido y, con ello, de construir un nuevo tipo de integración social que considere la diversidad presente en los inmigrantes. Ahora bien, de acuerdo a la información analizada, esto aparece como improbable pues el Programa Migrante se orienta justamente a instalar una mirada transversal en los servicios que ya entrega el municipio para que puedan incluir a los inmigrantes en la misma plataforma. El desafío al respecto es el de una mayor socialización y explicación de esto entre los actores pertenecientes a la red de gobernanza



Por último, el tercer principio fue el personalismo, que refería a la primacía de los vínculos personales por sobre las afinidades institucionales a la hora de explicar las relaciones entre actores en la red de gobernanza. Al respecto, se señaló que los principales riesgos se asociaban, por un lado a impedir la institucionalización de las redes; por otro, a pasar por sobre las definiciones institucionales. En este último caso, sin embargo, dicha libertad presentó resultados ambivalentes en relación a los inmigrantes. Fue negativo cuando implicó no respetar ciertas definiciones tendientes a ampliar su inclusión, sin embargo, fue positivo cuando se tradujo en la posibilidad de profundizar en ámbitos frente a los que no existen definiciones institucionales y que pueden aportar a una mejor integración de los inmigrantes. En este sentido, el desafío radica en encontrar un equilibrio frente al personalismo que a la vez que entregue libertad para hacer propuestas y generar nuevos vínculos, permita institucionalizar los arreglos que van teniendo buenos resultados.

## **2. Contrastación de la hipótesis general y respuesta a la pregunta de investigación**

Tomando como referencia los resultados recién expuestos, es posible contestar la pregunta de investigación. Para eso conviene revisar la hipótesis general que se planteó al respecto.

*Hipótesis: La actual estructura de articulación de actores -gobernanza- de la comuna de Santiago presentará más limitaciones que potencialidades en relación a la posibilidad de construir políticas locales de integración a inmigrantes en los términos que este estudio plantea. Las limitaciones se relacionarán con el hecho de que los actores más influyentes tendrán visiones restringidas acerca de la integración; es decir, sus discursos estarán orientados hacia acciones tendientes a limitar la representación, la redistribución y el reconocimiento de los inmigrantes. Por otro lado, su mayor influencia se deberá a la tenencia de una mayor cantidad de relaciones formales, cuya institucionalización dificultará la posibilidad de que actores con visiones más progresistas puedan ocupar posiciones de influencia en la red de gobernanza. Por su parte, las potencialidades tendrán que ver con la existencia de actores con visiones progresistas en relación a la integración - es decir, con discursos orientados a acciones tendientes a expandir el reconocimiento, redistribución y representación de los inmigrantes - y que presionarán para una transformación de la actual estructura de gobernanza, orientada a tener una mayor influencia.*

Respecto de la hipótesis antes citada existen ciertos pronósticos que se cumplen, sin embargo la hipótesis se muestra como insuficiente para dar cuenta del panorama general de límites y potencialidades que ha sido expuesto.

Por un lado, es cierto que los actores gubernamentales tienden a presentar posiciones más bien restrictivas en relación a la integración, sin embargo quienes lo hacen son en general los que presentan menor cantidad de relaciones relevantes en la red. Al contrario, los actores gubernamentales que tienen una mayor cantidad de vínculos y –en ese sentido

puede suponerse, influencia- tienden a tener visiones medianas o altamente progresistas. En parte porque su mayor cantidad de vínculos conlleva a su vez contacto con actores que tienen visiones más progresistas. Esto da pistas sobre un primer hallazgo importante. Las posiciones de los actores no pueden ser vistas en términos de opiniones estáticas que tratan de imponerse a las instituciones con que se tiene relación. En la medida que las relaciones suponen reciprocidad, la relación entre la opinión mantenida por un actor y sus vínculos en la red de gobernanza toma un carácter dialéctico, es decir, a la vez que un actor elige ciertas relaciones en virtud de la posición que tiene respecto de un tema, a su vez esas mismas relaciones son capaces de ir modificando dicha posición. En este sentido, para ir propiciando la formación de una red con mayor cantidad de visiones progresistas, sería recomendable incentivar una mayor relación entre los actores que mantiene estas visiones con los más conservadores.

Un punto que es cierto es que efectivamente los actores gubernamentales tienden a amparar sus relaciones en el marco de vínculos formales en mayor medida que las organizaciones de la sociedad civil. Para el caso de la red observada, sin embargo, esto se da mucho más en el caso de los actores municipales que en los del nivel central. Entre los primeros, si bien en teoría una mayor institucionalización da mayor estabilidad a los vínculos, en la medida en que las decisiones respecto de la temática inmigrante en el municipio se han alojado en el Programa Migrante, la tenencia de vínculos fuertes en este sentido, no se ha traducido en procesos decisionales compartidos respecto del tema. En efecto, una respuesta común por parte de los entrevistados municipales fue el desconocimiento de la posición que las otras direcciones con que se vinculaban tenían acerca del tema. Este hecho refiere a su vez a la tensión entre sectorialidad como lógica habitual de las direcciones municipales con la intersectorialidad que el Programa Migrante representa.

En este sentido, por sí solas, ni la tenencia de posiciones más restrictivas frente a la integración por parte de los actores municipales, ni el hecho de contar con vínculos institucionales entre sí, representan limitaciones insalvables. Ahora bien, estas características sí toman especial relevancia cuando se las considera en relación a la sociedad civil. En términos generales lo que se aprecia al respecto es la constitución de dos sub-redes de actores, una integrada mayormente por actores gubernamentales con posiciones restrictivas o medianamente integradoras en relación a la inmigración, y relaciones relativamente fuertes; y otra, integrada por organizaciones de inmigrantes con posiciones mediana y altamente integradoras, pero débiles relaciones entre sí. Por otro lado, los vecinos aparecen asociados a la primera sub red, pero sin tener una participación importante. Esta constituye quizás la limitación más importante respecto de la actual articulación de actores respecto de la temática en la comuna pues se puede traducir en que la planificación de una política local quede principalmente en manos de actores gubernamentales que tienen intereses que no están en línea ni con las organizaciones de inmigrantes, ni con los residentes de la comuna, ambos, los principales actores implicados

en este proceso. Esto a su vez se puede traducir en políticas con baja legitimidad y con alto nivel de ineficacia que pueden terminar incluso reforzando la discriminación existente.

Por su parte, como principales potencialidades de la actual red de gobernanza, es posible señalar, por un lado, algo que ya fue introducido: la existencia de actores gubernamentales con posiciones altamente integradoras y vínculos fuertes con organizaciones de inmigrantes que pudieran a su vez ir incidiendo en otros actores gubernamentales que tienen visiones más restrictivas al respecto. Es el caso de la Dirección de Educación y la Gerencia Técnica de Vivienda. Por otro lado, la presencia de actores de la sociedad civil con alta cantidad de relaciones con todos los actores considerados y discursos altamente integradores, como son las ONG. Ahora bien, esta situación representa una potencialidad siempre que pueda aportar a una canalización de las demandas e intereses de los inmigrantes y no termine constituyéndose justamente en un obstáculo para una representación más directa.

Desde otra perspectiva, un elemento importante a rescatar de esta investigación para la construcción de política pública, es su opción por observarla a partir de su proceso de constitución. En efecto, la visibilización de los intereses presentes así como de las relaciones movilizadas, apunta justamente a iluminar las bases sobre la que se sostendría la construcción de una política local de inmigración de plantearse en términos explícitos; y, de no hacerlo, algunas pistas sobre los intereses que se verán representados en una acción de facto al respecto.

Por último, y en términos más generales, es importante destacar que la pregunta por la generación de una política local de integración que pueda incluir la diversidad étnica, nacional y cultural que conllevan los inmigrantes apunta a la profundización democrática al menos en un doble sentido. Por un lado, implica reformular el pacto de cohesión social existente para que la generación de solidaridad social no se base en la invisibilización - y en este sentido- exclusión de un grupo como el inmigrante. Por otro lado, fuerza a la implementación de mecanismos que puedan asegurar la representación de los inmigrantes en este proceso. Ambos aspectos se relacionan directamente con la relación entre gobernanza y gobernabilidad democrática presentada a lo largo de este estudio. En efecto, el establecimiento de un nuevo pacto de cohesión social no será tal sino en la medida que se visibilicen los intereses de los distintos colectivos que presionan hacia un reconocimiento de su diversidad. Los inmigrantes constituyen un ejemplo importante, pero no son los únicos. Para el ejercicio democrático esto supone ampliar el espacio decisional para incorporar a aquellos intereses organizados que actualmente no están participando; y, por otro lado, aportar al fomento de la información y participación de aquellos intereses difusos que por la misma situación de desventaja social en que se encuentran no han sido capaces de organizarse. Respecto del caso analizado esto implica, en primer lugar, asegurarse de la incorporación de los vecinos como actores que queden representados en este proceso.

Tal como lo señala Prats “(...) Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos. Ello, sin duda, comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que comportan los mayores costes” (Prats, 2005, pág. 170)

### **3. Nuevas preguntas que surgen a partir de los resultados de este estudio**

Como se ha evidenciado a lo largo de esta tesis, este estudio se orientó a conocer la manera en que los distintos discursos existentes respecto de la integración a los inmigrantes podrían influir en la generación de una política local, en base al lugar que ocupan sus portadores en la estructura de relaciones entre los actores relevantes en la comuna. En ese proceso surgieron varias preguntas que superaban los límites de esta tesis, pero que sería interesante retomar en futuros estudios acerca del tema.

En primer lugar se abre una interrogante acerca de la relación existente entre los discursos de los actores y el lugar que éstos ocupan en la estructura de interacciones a nivel local. Debido a sus objetivos, este estudio se orientó más a la caracterización de la variedad de discursos encontrados, que a la explicación de sus condiciones de producción. En este sentido, un primer ámbito de interés refiere a la exploración de las relaciones sociales que están a la base de la producción y reproducción de estos discursos. Esto sería un gran aporte para la construcción de una explicación sociológica de la discriminación hacia los inmigrantes en el contexto nacional, lo que a su vez entregaría importantes insumos para políticas que pudieran trabajar dichos temas desde su raíz.

Un segundo aspecto respecto del que es importante indagar son las razones que explican los problemas de representación que ha tenido la comunidad peruana en particular, y la comunidad inmigrante en general. Esta investigación se ha orientado más bien a constatar dicho déficit y a señalar algunos de los efectos que éste tiene para los procesos decisionales. En este sentido, sería importante realizar un diagnóstico respecto de las principales causas que podrían estar explicando esta situación para emprender acciones orientadas a mejorar su representación en las redes de política pública.

En tercer lugar, otra línea importante a explorar es el estudio respecto de las competencias de los niveles locales para incidir en la política pública nacional en virtud de las capacidades institucionales conferidas a estos espacios en el marco del funcionamiento actual de la estructura de administración y representación del Estado chileno.

Por último, como una reflexión general respecto del estudio y su vínculo con el quehacer sociológico, se puede señalar la importancia de la reflexión sociológica como ejercicio que contribuye a visibilizar mecanismos de exclusión que se muestran como invisibles tanto para quienes los realizan como para quienes los resienten. En el caso concreto de la inmigración, ante la verificación de un cierto consenso acerca de ideas que aparecen como aceptables e inaceptables respecto de ésta, resulta de especial importancia desentrañar cómo articulándose alrededor de estas nuevas nociones “políticamente correctas” respecto de la inmigración, se generan nuevos relatos legitimadores de la exclusión.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía*. En *Diccionario de la lengua española* (22. ed). (2001). Recuperado el 14 de Septiembre de 2011, de Real Academia Española: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=amnist%EDa](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=amnist%EDa)
- Abad Márquez, L. (1993). Nuevas formas de inmigración: un análisis de las relaciones interétnicas. *Persona y Sociedad*, 45-59.
- Asún, R. (2006). Medir la realidad social: el sentido de la metodología cuantitativa. En M. (-e. Canales, *Metodologías de investigación social: Introducción a los oficios* (págs. 31-60). Santiago: LOM.
- Balibar, E. (1988). ¿Existe un neorracismo? En I. Wallerstein, & E. Balibar, *Raza, nación y clase* (págs. 31-48). París: IEPALA.
- Blanco, I., & Gomá, R. (2002). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En I. Blanco, & R. (. Gomá, *Gobiernos Locales y Redes Participativas* (págs. 21-42). Barcelona: Ariel S.A.
- Borzel, T. A. (2002). ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la Gobernación Europea. *Redes*.
- Cachón, L. (2006). Intereses contrapuestos y racismo: el incendio de los almacenes chinos en Elche (Septiembre de 2004). *CIRCUNSTANCIA*(10), 1-19.
- Cachón, L. (2009). *La España Inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.
- Cano, M. V., Soffia, M., & Martínez, J. (2009). *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Santiago de Chile: CELADE-CEPAL.

- Castles, S. (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 9-33.
- Castles, S., & Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Ciudad de México: Varios editores.
- Chernilo, D. (1999). Integración y diferenciación. La teoría de los medios simbólicamente generalizados como programa progresivo de investigación. *Cinta de moebio*(6).
- Colectivo Ioé. (2008). La condición migrante en España. Posiciones básicas en torno a la ciudadanía. *PAPELES*, 23-37.
- Crompton, R. (1987). *Clase y Estratificación. Una introducción a los debates actuales*. Madrid: Tecnos.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Cunill, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Santiago, Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior. (2011). *Informe Anual*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Díaz Lopez, M. (2006). Apoyo social y salud mental en inmigrantes: sus efectos sobre la integración. (C. d. Sociales, Ed.) *Cuadernos Técnicos de Servicios Sociales*, 1-203.
- Domenech, E. (2011). *La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con "rostro humano"*. Ecuador: Ponencia para el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Domenech, E. (2011). La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. *IV Congreso de red Internacional de Migración y Desarrollo*. Quito.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes.
- Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.
- Garretón, M. A. (2000). *La sociedad en que vivi(remos)*. Santiago: LOM.

- Gil Araújo, S. (2004). Gobernando a distancia. El papel de las ONG en la gestión de la integración de inmigrantes. *IV Congreso de Inmigración en España*. Gerona : Universidad de Gerona.
- Gil Araújo, S. (2006). *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral).
- Gil Araújo, S. (2008). Las argucias del concepto de integración. Una exploración por el paisaje Europeo. En C. (. Lista, *Los procesos migratorios: políticas y legislación en el marco de la globalización*. Instituto Intenacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- Gil Araújo, S. (2010). Una sociología de las migraciones para la resistencia. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*(19), 235-249.
- Giménez Romero, C. (2006). Nueva ciudadanía, políticas sociales de inmigración y derechos de los migrantes. En G. Pinyol, *Inmigración y Derechos de ciudadanía* (págs. 141-149). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Gómez Crespo, P., Barbosa Rodríguez, F., López-Caniego, M. D., & Martínez Aranda, M. A. (2005). La integración de los inmigrantes: conceptualización y análisis. *Punto de vista*, 7-30.
- Gualda Caballero, E. (2001). *Los procesos de integración social de la primera de generación de 'Gastarbeiter' españoles en Alemania*. Huelva: Universidad de Huelva.
- Halper, J. (2004). Acomodación, espacio cultural, ambientes dotados de posibilidades, zonas de contacto y administración de la diversidad: una perspectiva antropológica. En Z. B. al, *Inmigración y procesos de cambio* (págs. 443-457). Barcelona: Icaria.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México D.F.: Mc Graw Hill.
- Herrera, E. (1994). Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración. *Papers*, 71-76.
- Hewwit de Alcántara, C. (1998). Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. *International Social Science Journal*(155).
- Hopenhayn, M. (2007). Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración. En A. Soho, & A. (. Uthoff, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria sobre algunas de sus dimensiones* (págs. 35-47). Santiago: CEPAL.

- INE y CEPAL. (2005). *Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total país 1950-2050*. Santiago: INE-CEPAL.
- Klijn, E.-H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. En A. C. Martínez, *Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 213-243). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública Madrid.
- Kymlicka, W. (1996). Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal. *Isegoría*(14), 5-36.
- Kymlicka, W. (2001). Pensar el multiculturalismo. Entrevista a Kymlicka. *Íconos*(010), 118-129.
- Kymlicka, W., & Wayne, N. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Ágora*(7), 5-42.
- Lechner, N. (2003). Tres formas de coordinación social. En J. Porras, & R. Araya, *e-democracia. Retos y Oportunidades para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y la Democracia en la Sociedad de la Información* (págs. 163-184). Santiago: Universidad Bolivariana.
- Lucas, J. (2001). Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: el debate en España.
- Martínez Pizarro, J. (2001). Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina. *Migraciones Internacionales*, 1(1).
- Martínez, A. C. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública Madrid.
- Martínez, J. (2003). *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*. Santiago: CELADE-CEPAL.
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión*, 165-193.
- Mayntz, R. (2005 ). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. C. I Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. *Gestión y Política Pública*, 319-351.



- Moreno Pérez, M. A. (2006). *Emergencia de paradigma de gobernabilidad en América Latina: aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile*. Letteren: Universidad de Leiden.
- Nun, E. (2009). *Tesis. El diseño y desempeño de la política social como problema de coordinación*. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Universidad de Chile.
- Oriol Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*(14-15), 239-269.
- Ortiz, C. I. (2011). Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. *Cuadernos de H ideas*, 5(5).
- Penninx, R., & Martiniello, M. (2006). Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas. *Reis*, 123-156.
- PNUD. (2009). *A user's guide to Measuring Local Governance*. Oslo: Oslo Governance Centre.
- Portes, A., & Böröcz, J. (1992). Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso. *ALFOZ*(91/92), 20-34.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*(10), 103-148.
- Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En A. C. Martínez, *Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 145-172). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Quijano, A. (2005). El "movimiento indígena", la democracia y las cuestiones pendientes en América Latina. *Polis*, 4(10).
- Rabí Blondel, V. (2009). *Seminario de Grado. Racionalidad Instrumental y Paradigma Medioambiental: La Necesidad de Normativizar el Debate*. Santiago: Universidad de Chile.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- Ruiz, J. (2009). Análisis sociológico de discurso: métodos y lógicas. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* , 1-32.

- Sandoval, C. (1996). *Investigación cualitativa*. Bogotá: ICFES.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso . *Cinta moebio*, 207-224.
- Sanz, L. (2003). Análisis de Redes Sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 21-29.
- Sassen, S. (1996). *¿Perdiendo el control?* Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Smith, M. P., & Guarnizo, L. E. (1998). The locations of transnationalism . En M. P. Smith, & L. E. Guarnizo, *Transnationalism from below* (págs. 3-31). New Jersey: Transaction Publishers.
- Stefoni, C. (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En B. Feldman - Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & I. Villa Martínez, *La contrucción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías* (págs. 79-109). Quito: FLACSO, Sede Ecuador; CLACSO; UAH.
- Stefoni, C., Acosta, E., Gaymer, M., & Casas-Cordero, F. (2008). *Niños y niñas inmigrantes en Santiago de Chile. Entre la integración y la exclusión*. Santiago: UAH-OIM.
- Tarrés, M. L. (2001). *Observar, escuchar y comprender*. México: FLACSO.
- Thayer, L. E. (2008). *La expropiación del tiempo y la apropiación del espacio: la incorporación de los inmigrantes latinoamericanos a la comunidad de Madrid*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Zapata-Barrero, R. (2002). *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y Políticas de Acomodación*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.

## **X. ANEXOS**

### **1. Pauta de Entrevista**

#### **DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL**

1. ¿Cuándo y por qué surge esta institución?
2. ¿Cuáles son sus áreas de trabajo y proyectos?

#### **RELACIÓN CON LOS INMIGRANTES**

3. ¿Qué relación tienen con los inmigrantes de la comuna de Santiago? ¿En qué ámbitos de trabajo se relacionan con ellos?
4. ¿Por qué y cuándo comenzó esta relación?
5. ¿Cómo ha sido? ¿Con qué dificultades se han encontrado?

#### **DIAGNÓSTICO Y EXPECTATIVAS DE INTEGRACIÓN EN LA DIMENSIÓN SOCIAL**

##### **Pensando específicamente en los inmigrantes de la comuna de Santiago,**

6. ¿Cómo consideras que son las condiciones de vida que tienen?
7. Respecto del acceso a colegios y jardines infantiles, ¿cómo piensas que ha sido? (Indagar en el diagnóstico, las causas, la forma en que se cree debiera ser y la manera y responsables de implementarlas)
8. Y con respecto a los centros de salud, ¿cómo piensas que ha sido la relación con los inmigrantes? (Indagar en el diagnóstico, las causas, la forma en que se cree debiera ser y la manera y responsables de implementarlas)
9. ¿Cómo describirías que son sus condiciones de vivienda? (Indagar en el diagnóstico, las causas, la forma en que se cree debiera ser y la manera y responsables de implementarlas)

#### **DIAGNÓSTICO Y EXPECTATIVAS DE INTEGRACIÓN EN LA DIMENSIÓN ECONÓMICA**

10. ¿Cómo piensas que son sus condiciones laborales (horario, sueldo, formalidad del empleo)? ¿En qué sectores crees que se han insertado principalmente?
11. ¿Cómo piensas que son sus condiciones en relación a los chilenos? Y, ¿en relación a las que tenían en su país de origen, antes de migrar?
12. ¿Cómo piensas que debieran ser estas condiciones? (Indagar en el proceso de implementación y responsables asociados)

#### **DIAGNÓSTICO Y EXPECTATIVAS DE INTEGRACIÓN EN LA DIMENSIÓN POLÍTICA**

13. ¿Crees que los inmigrantes cuentan con canales para expresar sus demandas? ¿Cuáles a nivel local? ¿Cuáles a nivel nacional?
14. ¿Por qué piensas que tienen disponibles esos canales y no otros?
15. ¿Piensas que los inmigrantes debieran poder votar (Indagar en las condiciones) ¿En qué tipo de elecciones sí y en cuáles no?
16. ¿Hasta dónde crees que debería llegar la participación de los inmigrantes? ¿Hasta dónde en el nivel local? ¿Hasta dónde en el nivel nacional? (Indagar en la implementación propuesta para este proceso y los principales responsables)

## DIAGNÓSTICO Y EXPECTATIVAS DE INTEGRACIÓN EN LA DIMENSIÓN CULTURAL

17. ¿Crees que chilenos e inmigrantes se relacionan? (Indagar en los ámbitos en que se relacionan, en cómo son estas relaciones y en por qué se piensan que son así)
18. ¿Cuáles crees que son las diferencias y semejanzas entre sus culturas?
19. ¿Cómo piensas que han influido las semejanzas y diferencias culturales en estas relaciones?
20. ¿Ves necesario que este tipo de relaciones cambie? (Indagar en los cambios que se proponen y en los procesos de implementación de esos cambios)

## REDES: INTERDEPENDENCIAS E INSTITUCIONALIZACIÓN

21. ¿Quiénes crees que son las instituciones y los actores que tienen más influencia en relación al tema de los inmigrantes en la comuna de Santiago? ¿Quiénes desde el gobierno y municipio? ¿Quiénes desde las organizaciones sociales? ¿Quiénes desde las ONG? *En la columna "21" marque con una X los actores que se consideran relevantes, y escriba en la lista los nuevos actores señalados por el/la entrevistado/a.*
22. ¿Con qué frecuencia se relacionan con estos actores (los señalados por ellos y los de la muestra)? *Marcar en la columna 22 la frecuencia de las interacciones*
23. ¿Esta relación está amparada en algún tipo de vínculo formal? *En la columna 23.a), marcar el carácter formal/informal de esta relación, y en la 23.b, el tipo de vínculo, ej: convenio, participación en programa, etc.)*
24. Para terminar, ¿Cuáles de estas instituciones cree usted que tienen ideas y objetivos parecidos a los suyos con respecto al tema de los inmigrantes? *Indicarlas en la columna "24"*
25. ¿Cuáles cree que tienen ideas diferentes? *Indicarlas en la columna "25"*
26. Si pudiera elegir, ¿quiénes cree que son los 3 principales actores que le gustaría tener de su lado para que sus ideas acerca de la inmigración pudieran realizarse? ¿Por qué? *Indicarlas en la columna "26"*

21.	INSTITUCIONES/ACTORES RELEVANTES	22. FRECUENCIA				23.a) FORMALIDAD DE LA RELACIÓN		23.b) Tipo de vínculo	(=) 24.	(≠) 25.	26.
		No tiene relación	Muy pocas veces	A veces	Con Frecuencia	Formal	Informal				
	Programa Migrante Municipio										
	Subdirección de Gestión Comunitaria (DIDECO)										
	Subdirección de Desarrollo Social (DIDECO)										
	Dirección de Salud										
	Dirección de Educación										
	Dirección de Seguridad Ciudadana										
	OMIL										
	Gerencia Técnica de Vivienda										
	Servicio Jesuita a Migrantes										
	INCAMI										
	Unión Comunal de Junta de vecinos										
	Secretaría de los Migrantes										
	PROANDES										
	Consulado de Perú										
	Departamento de Extranjería										
	Warmipura										

