

## 27

MARZO  
2021

## MIPEX 2020 Y LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN MIGRANTE EN AMÉRICA LATINA

**Francesco Pasetti** y **Carlota Cumella de Montserrat**, investigadores, CIDOB, con **Cécile Blouin**, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad de Durham; **Gioconda Herrera**, FLACSO Ecuador; **Ingrid Díaz Tolosa**, Universidad Autónoma de Chile; **Karla Valenzuela-Moreno**, IBERO Ciudad de México; **Castellar Granados**, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca; **Marília de Macedo**, Observatorio de Migraciones Internacionales de Brasil; **Pablo Biederbost**, Universidad Pontificia Comillas; **Verónica Jaramillo**, Universidad de Lanús (Argentina)

*MIPEX es un proyecto coordinado por CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, y el Migration Policy Group (MPG) que evalúa y compara las políticas nacionales de integración para migrantes a través de un sistema de indicadores. Entre los 52 países analizados en 2020 figuran, por primera vez, 4 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y México). A raíz de esto, CIDOB ha querido empezar una reflexión conjunta sobre los retos y las cuestiones cruciales de la integración de las personas migrantes en América Latina, involucrando a 8 entre los principales expertos y expertas en este campo de estudio. El resultado de dicha reflexión, que este documento recopila, apunta a algunas dimensiones claves de la gobernanza de la integración: i) el marco jurídico, ii) la implementación de las políticas, iii) la coordinación y cooperación entre actores y iv) el sistema más amplio políticas públicas nacionales.*

El “Migrant Integration Policy Index” (MIPEX) representa el más extenso y acreditado sistema de indicadores sobre políticas de integración migrante (Centro de Investigación Conjunta de la Comisión Europea, 2017)<sup>1</sup>. MIPEX valora el marco normativo de un estado en relación con los principales estándares internacionales en materia de integración<sup>2</sup>. Los indicadores del MIPEX evalúan: el sistema de derechos garantizado, de jure, a las personas extranjeras; la normativa específica (targeted) dirigida a favorecer su proceso de integración; y la seguridad de su estatus legal a largo plazo. MIPEX cubre 8 áreas de políticas (movilidad en el mercado laboral, reunificación familiar, educación, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad, lucha contra la discriminación y salud) y 52 países, entre el 2007 y el 2019. La última ola de resultados, publicada en diciembre de 2020, evalúa el estado de las políticas de inte-

gración a finales de 2019 y, por primera vez, incluye cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México.

A raíz de esto, CIDOB ha querido empezar una reflexión conjunta sobre los retos y las cuestiones cruciales de la integración de las personas migrantes en América Latina, involucrando a 8 de los principales expertos y expertas en este campo de estudio. La reflexión llevada a cabo amplía la mirada sobre la gobernanza de la integración en la región más allá del MIPEX: por una parte, incluyendo otros casos de estudio (Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y, por otra, abordando otras dimensiones analíticas, más allá del marco normativo: los factores contextuales; el sistema de actores involucrados; la implementación de las medidas; el sistema de bienestar y de políticas públicas del país.

Tras una presentación de los resultados comparados de MIPEX 2020, centrada en los cuatro países analizados en el marco del proyecto (Argentina, Brasil, Chile y México), se presenta una síntesis de las contribuciones de los expertos referida a los ocho países abordados durante el debate en el que se enmarcó la reflexión conjunta. Dicha síntesis se estructura según las dimensiones analíticas mencionadas, cada una de las cuales apunta a un límite específico del sistema de indicadores MIPEX.

1. Scipioni, M., Urso, G., Migration Policy Indexes, Joint Research Center (JRC), Ispra, 2017, JRC109400.

2. **Síntesis metodología MIPEX:** Los estándares más altos se extraen de las Convenciones del Consejo de Europa, la UNESCO y la ONU, de las Directivas de la Unión Europea y demás convenios internacionales. Para cada respuesta, hay un conjunto de opciones con valores asociados (de 0 a 100, por ejemplo, 0-50-100). El máximo de 100 se concede cuando las políticas cumplen las normas más estrictas de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros (extracomunitarios en el caso de la unión Europea). Los términos, extranjeros, extracomunitarios y migrantes se usan indistintamente.

## 1. MIPEX 2020 – el marco normativo de la integración migrante en América Latina

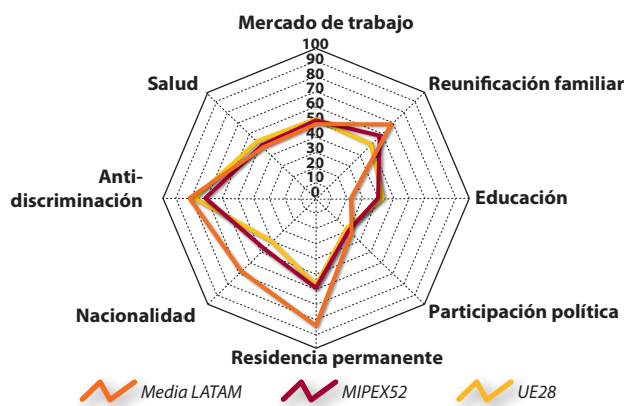
En perspectiva regional<sup>3</sup>, el marco jurídico de integración latinoamericano se presenta más favorable (57,5) respecto al conjunto de países MIPEX (50,6). Respecto al marco jurídico europeo (promedio UE28 = 49,6) el enfoque normativo latinoamericano destaca por su atención a la integración a largo plazo, como demuestran las condiciones más favorables de acceso a la residencia y a la nacionalidad. Así mismo cabe mencionar los derechos y las oportunidades reconocidas para la reunificación familiar (+18 respecto a la media UE28), señal de la importancia atribuida al principio de unidad familiar por el legislador latinoamericano. En cuanto a la esfera político-legal de la integración, que alude al estatus reconocido a las personas extranjeras en la comunidad política de la sociedad de acogida (Garcés-Mascareñas y Penninx, 2016)<sup>4</sup>, una persona migrante goza – de media – de más y mejores oportunidades en el continente latinoamericano que en Europa. En la esfera socioeconómica, por otra parte, observamos

### Respecto al marco jurídico europeo, el enfoque normativo latinoamericano destaca por su atención a la integración a largo plazo, como demuestran las condiciones más favorables de acceso a la residencia y a la nacionalidad.

resultados opuestos: las bajas puntuaciones en las áreas de integración laboral y educativa (-20 respecto a la media UE28), esconden problemas estructurales y apuntan a la falta de medidas específicas que aboguen por la igualdad de derechos entre personas extranjeras y nacionales a la hora de incorporarse en el mercado laboral y en el sistema educativo de los países de destino.

La figura 1 muestra una síntesis de la situación del conjunto de los países LATAM en relación con el total de países MIPEX y la media de los países de la Unión Europea.

Figura 1: MIPEX - Promedios por áreas de política: LATAM, UE28 y MIPEX 52 (2019)



La figura 2 nos permite ver similitudes y diferencias entre los marcos normativos nacionales de los cuatro países analizados por MIPEX y sus respectivas evoluciones entre 2015 y 2019.

En el área de acceso a la nacionalidad ( $\sigma = 27$ ) se registran las diferencias más significativas entre países: los marcos favorables de Brasil (91) y Argentina (91) contrastan con los más restrictivos: Chile (54) y México (37). Brasil destaca gracias a las reformas llevadas a cabo en este ámbito en los últimos años (+25 respecto a 2015), pasando de ser el país más restrictivo de los cuatro, a ser el que más favorece este tipo de integración a largo plazo. Para ello, en los últimos años se ha reducido el tiempo de espera para solicitar la nacionalidad, se han eliminado los requisitos económicos y se ha abierto la puerta a conceder la doble nacionalidad. En este aspecto, cabe mencionar el enfoque de México que limita el acceso a la comunidad política nacional (vía nacionalidad) y, a la vez, presenta condiciones favorables de acceso a la residencia de larga duración.

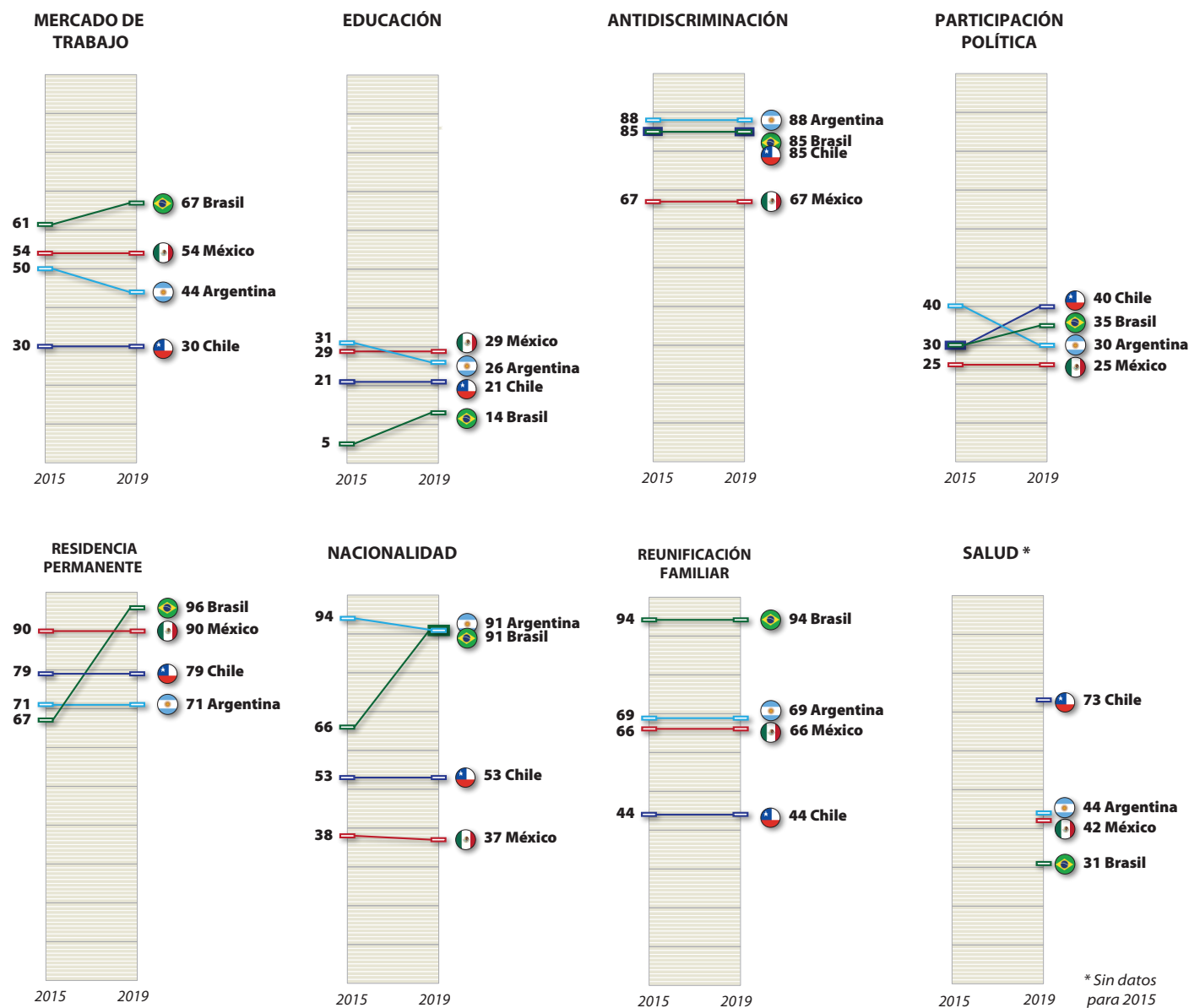
En lo que se refiere a la integración laboral, el acceso total a la seguridad social explica las altas puntuaciones de las políticas de integración laboral en Brasil y México, que superan la media de los países MIPEX y de la UE. Cabe remarcar las mejoras observadas en el contexto brasileño (67) que recientemente ha facilitado la homologación de títulos, permitiendo así el acceso a empleos más cualificados (+6 respecto al 2015). Por otro lado, cabe mencionar que en ninguno de los cuatro países las personas extranjeras tienen acceso al sector público, ni gozan de medidas específicas (targeted) de integración económica. Destacan especialmente las limitaciones de derechos y oportunidades formalmente reconocidos en el contexto chileno (30).

En el área de la salud (47) se registran también diferencias significativas ( $\sigma = 18$ ). Más allá del acceso al sistema sanitario, que los cuatro países garantizan a la población extranjera residente en igualdad de condiciones que la población nacional, este acceso no siempre es posible. Por ejemplo, en el caso de México, en algunas ocasiones

3. Comparar regiones utilizados MIPEX es un ejercicio metodológicamente atrevido (los promedios regionales refieren a macro-casos cualitativa y cuantitativamente dispares) y, sin embargo, útil: en primer lugar, para introducir los elementos analíticos que inspiran la reflexión sobre los casos nacionales y, por otro lado, para esbozar patrones de carácter general que contrastar en los casos nacionales.

4. R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas (2016) "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept" (Chapter 2). En *Integration Processes and Policies in Europe* (pp.11 – 29) IMISCOE Research Series.

**Figura 2: MIPEX - Resultados por áreas de los 4 países LATAM (2015-2019)**



se observa que se piden documentos de identidad para recibir atención médica. Se observan diferencias sustanciales en cuanto a medidas para personas con necesidades específicas. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de integración para personas que se encuentran en situación irregular, respecto a las cuales los cuatro países han tomado posiciones muy diferentes - destacando Chile en un sentido positivo (73) y Brasil en un sentido negativo (31). Dichas diferencias son, en parte, atribuibles a los diferentes sistemas de bienestar y políticas públicas que hay en el país. Las dificultades a las que se enfrentan las personas extranjeras en el ámbito de la salud pública en México, por ejemplo, son similares a las que padece la población nacional.

Por otro lado, los marcos analizados presentan también similitudes relevantes; como en el ámbito de la antidiscriminación, donde las personas migrantes cuentan con un entramado de derechos que les protege de diferentes for-

mas de discriminación. Argentina (88), Brasil (85) y Chile (85) tienen leyes que protegen las personas migrantes de la discriminación tanto directa como indirecta basada en la raza, la religión y la nacionalidad. Argentina y Brasil contemplan también medidas de acción positivas para favorecer la igualdad de trato y la no discriminación de las personas migrantes. México (67) presenta el marco menos desarrollado en este ámbito.

En el área de la participación política se observan también similitudes. En este caso, sin embargo, destacan por la falta de derechos reconocidos a los inmigrantes. Todos los países limitan sustancialmente la posibilidad de las personas migrantes de involucrarse y participar en la dimensión política del país. Contrastan las tendencias observadas en Chile (40) y Argentina (30). Mientras que el primero ha apostado por conceder a las personas extranjeras vecindadas por más de 5 años el mismo derecho a voto que a los nacionales (+10 respecto a 2015), el segundo ha ido reduciendo los recursos

disponibles para las asociaciones de migrantes en los últimos años (-10 respecto a 2015).

El ámbito educativo registra la puntuación más baja entre las áreas analizadas (23). En esta área de política, los países analizados comparten limitaciones análogas y sustanciales a la hora de garantizar derechos y oportunidades a la población extranjera. Los expertos señalan también las dificultades

**Independientemente de que haya un texto normativo que prohíba las diferentes formas de discriminación, si ese texto no va acompañado de medidas ejecutivas y recursos ajustados al alcance y a la complejidad de la problemática en un determinado contexto, la lucha a la discriminación será ineficaz.**

des en el acceso a la educación superior y la falta de medidas de inclusión lingüística. A este respecto cabe mencionar la reciente reforma legislativa en Brasil (14) que introduce la obligatoriedad de educación primaria.

## **2. La brecha entre la integración de jure y de facto**

La mirada de MIPLEX se limita a analizar el marco normativo de la integración “sobre el papel”. En otras palabras, la evaluación de las políticas de integración que nos ofrece es limitada. Esta valoración a menudo se aleja de la realidad que experimentan los migrantes en la sociedad de acogida. La falta de acciones y herramientas ejecutivas ajustadas a las necesidades del colectivo migrante, por ejemplo, dificulta el proceso de integración y se traduce en la imposibilidad de ejercer, de facto, los derechos que la ley le reconoce. A esto, se añaden obstáculos prácticos. Según los expertos, la falta de procedimientos, las trabas burocráticas o administrativas y la ausencia de concreción en la normativa que regula aspectos concretos del día a día de los migrantes son algunos ejemplos de dichos obstáculos. Por ejemplo, en el caso de México, algunas escuelas no tienen conocimiento de la documentación que los estudiantes extranjeros no documentados deben entregar para matricularse. Asimismo, los estudiantes no son colocados en los niveles educativos correspondientes con sus conocimientos, debido a que en ocasiones no tienen el expediente de los años cursados en sus países de origen y no existe un examen de colocación que sea culturalmente sensible.

Ejemplos muy claros de la distancia que puede separar la norma jurídica de la praxis, se dan en el ámbito de la anti-discriminación. Independientemente de que haya un texto normativo que prohíba las diferentes formas de discriminación, si ese texto no va acompañado de medidas ejecutivas y recursos ajustados al alcance y a la complejidad de la problemática en un determinado contexto, la lucha a la discriminación será ineficaz. Así, aunque el MIPLEX evalúe positivamente el desarrollo reglamentario de los países LA-TAM en esta área de política, los expertos apuntan a que la discriminación es uno de los problemas claves en la integración, tanto en los cuatro países MIPEX, como en el resto de los países analizados (Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay). Para citar un ejemplo, México tiene una ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) que no se está ejecutando. Por ejemplo, la ley señala que el gobierno local debe coordinarse con los distintos actores para coordinarse en la aplicación de programas de hospitalidad. Si bien existen ciertas iniciativas al respecto, la implementación de estos programas, así como el seguimiento a largo plazo de las poblaciones en movilidad, corren a cargo de organizaciones de la sociedad civil, como albergues y comedores.

La brecha entre el reconocimiento de jure y de facto de los derechos se agudiza en el contexto de crisis, como se ha puesto de manifiesto en Ecuador donde la difícil situación económica ha limitado drásticamente los medios para hacer efectivos los derechos que se garantizan por ley. Estas dinámicas resultan especialmente críticas en ámbitos claves de la integración, como el acceso a la sanidad o la incorporación en el mercado de trabajo. En estas áreas los expertos apuntan a problemas relacionados a barreras administrativas. En Argentina, Brasil y Paraguay – cuyos marcos jurídicos reconocen formalmente el derecho universal a la salud – la falta de documentación impide a las personas extranjeras la obtención de las tarjetas sanitarias, condición imprescindible para acceder a servicios y prestaciones sanitarias. En el caso peruano, si bien la normativa migratoria de 2017 reconoce el acceso a la salud a las personas migrantes la documentación requerida para acceder a los servicios de salud impide un acceso universal (Blouin 2019).

Dinámicas similares se observan en el ámbito laboral. Aunque Argentina, Ecuador y Perú reconozcan el derecho al trabajo de las personas extranjeras, estas se encuentran en su gran mayoría insertadas en el mercado de trabajo informal y, en consecuencia, en situaciones de mayor precariedad y exclusión social. En estos casos las barreras administrativas se concretan en la dificultad para obtener la documentación necesaria para acceder al mercado laboral (ej. Argentina y Ecuador) y/o por las limitaciones de la propia normativa en la contratación de trabajadores/as extranjeros/as (ej. Ley de Contratación de Trabajadores Extranjeros de Perú Decreto legislativo 689). En Chile se observan problemas análogos. Es este caso, además, a las barreras administrativas, se suman problemas de xenofobia por parte de los empleadores nacionales, que hacen el acceso al trabajo aún más inasequible.

### 3. Idiosincrasias y factores contextuales

La perspectiva comparada de MIPeX quiere favorecer la identificación y difusión de modelos y ejemplos virtuosos de políticas de integración. Como apuntan los expertos, sin embargo, este ejercicio de policy-diffusion y transferencia de políticas entre países, no puede prescindir de un análisis profundo y exhaustivos de las características de cada país y de las diferencias que hay entre ellos. Factores contextuales como el perfil sociodemográfico, el sistema político, el modelo económico, y la experiencia histórica del país con el fenómeno migratorio, para citar solo algunos de aquellos destacados por la literatura, resultan determinantes tanto en la formulación de las políticas de integración, como en la eficacia de estas. El impacto de los factores contextuales se ha evidenciado aún más, si cabe, en los últimos años a raíz de la dramática realidad que se vive en algunos países como Venezuela y el impacto que tiene su emigración en otros países de la región.

Ante todo, los expertos apuntan a la experiencia del país con el fenómeno migratorio y la concreción de esta en el imaginario colectivo y político de la sociedad de destino. Las experiencias recientes en Chile y Uruguay son un ejemplo a este respecto, aunque en sentidos diferentes. Chile, tras décadas de relativa estabilidad en términos de flujos, ha empezado a enfrentarse a nuevos retos migratorios. A partir de 2017, la subida repentina de las entradas (sobre todo proveniente de Haití y Venezuela), ha alterado cuantitativa y cualitativamente el perfil de la población extranjera residente en el país, hasta la fecha formado sustancialmente por migrantes peruanos. Sus políticas de integración, sin embargo, parecen inertes a dichos cambios y permanecen ancladas al marco normativo de 1975. Este, si ya resultaba inadecuado para regular la incorporación del colectivo peruano, resulta aún más obsoleto frente a los retos de los últimos años. Diferente de la experiencia de Uruguay que, como traditional settlement society, ha ido concretando un sistema de políticas más ajustadas y sensibles a las necesidades de la población extranjera residente en términos de integración, a pesar de las condiciones especiales presentes en el país rioplatense para el acceso a la nacionalidad.

Los expertos remarcan el papel que juegan el perfil y las características de la población migrante en la capacidad y eficacia de la acción del policymaker. México representa un claro ejemplo en este sentido. La inmigración mexicana se caracteriza tradicionalmente por una temporalidad incierta: las personas extranjeras suelen llegar a México de camino a otro destino (Estado Unidos, sobre todo), no para quedarse. Además, la permanencia en el país normalmente es involuntaria. Este perfil de las personas migrantes que llegan a México dificulta enormemente la posibilidad de plantear y llevar a cabo políticas de integración a largo plazo.

Finalmente, los expertos destacan la importancia de la opinión pública, sobre todo, en relación con el papel que puede jugar la percepción del fenómeno de la inmigración en la toma de decisiones políticas. A menudo las decisiones

políticas acaban respondiendo a una realidad diferente de la factual que pretenden abordar. El desarrollo legislativo observado en Perú y Ecuador en estos últimos años es emblemático en este respecto. Ambos países han desarrollado marcos normativos más integrales para atender la población migrante. A finales de 2019, la tasa de población extranjera se coloca entre el 2 y el 3% de la población en ambos países. Sin embargo, las recientes llegadas relacionadas con la crisis

**Las recientes llegadas relacionadas con la crisis venezolana y la representación mediática sensacionalista y distorsionada del fenómeno por parte de los medios de comunicación, han contribuido a crear un clima de aprensión y hostilidad hacia las personas migrantes.**

venezolana y la representación mediática sensacionalista y distorsionada del fenómeno por parte de los medios de comunicación, han contribuido a crear un clima de aprensión y hostilidad hacia las personas migrantes. Estas dinámicas han marcado el debate político acerca del tema, así como el carácter de las soluciones tomadas en términos de medidas. Por ejemplo, en el caso peruano han surgido distintos proyectos de ley que criminalizan la migración y la implementación de una visa humanitaria como filtro para el ingreso de la población venezolana (Blouin 2020<sup>5</sup>).

En este sentido, los expertos señalan la necesidad de acciones que contrarresten la difusión de esta “falsa percepción” del colectivo-migrante y desmonten los estereotipos que suelen acompañarla.

### 4. El modelo de gobernanza multinivel

Los indicadores MIPeX analizan las políticas de integración impulsadas por el legislador nacional. Este enfoque deja fuera del análisis a numerosos actores que desempeñan papeles claves en el campo de la integración, pero que operan a otros niveles de gobernanza. A este respecto los expertos destacan la importancia de la colaboración de

5. Blouin, Cécile (coord.) (2020 “Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares – Perú”. Disponible en línea: <https://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2020/12/21213437/Versi%C3%B3n-Digital-Informe-alternativo-diagramado.pdf>

actores internacionales (ej. ACNUR) locales (a nivel regional, provincial y municipal) y de la sociedad civil (ej. ONG y asociaciones migrantes), tanto públicos, como privados; más allá del gobierno central y de las políticas nacionales.

Los expertos están de acuerdo en que la integración de las personas migrantes es un asunto de gobernanza multinivel. El modelo de coordinación y colaboración entre actores puede acercarse más a una lógica centralista y top-down o,

## Los expertos aseguran que no sería posible lograr la igualdad de las mujeres migrantes en una sociedad en la que ni siquiera las mujeres nacionales gozan de los mismos derechos que los hombres, y por ello apuestan por la creación de programas nacionales de igualdad.

de lo contrario, a un planteamiento más descentralizado y bottom-up (siguiendo el principio de subsidiariedad)<sup>6</sup>. Más allá del diseño del modelo, recuerdan los expertos, lo importante es maximizar la colaboración y la coordinación entre el conjunto de los stakeholders que trabajan en el campo de la integración. Por otra parte, destacan la importancia de que estos actores puedan contar con recursos materiales e inmateriales a la altura de los retos que la inmigración pone en términos de integración, para que puedan desarrollar su labor de manera efectiva.

Con respecto a estos temas y en los contextos analizados, se observan numerosos ejemplos que ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la gobernanza multinivel. En algunos países, como Chile el énfasis se pone en la necesidad de una estrategia a largo plazo y agencias específicas que de manera transversal puedan coordinar las políticas de integración y favorecer la colaboración entre los varios actores. En México la integración de migrantes es un asunto que, en la práctica, se deja en manos de la sociedad civil. Sin embargo, este papel, que acaba resultando clave, no está regulado en el marco normativo e institucional. También se ve limitada la actuación de organizaciones internacionales como ACNUR, que ha hecho una labor importante para facilitar el acceso al mercado laboral; y que podría contribuir en otros ámbitos, como el educati-

vo. En Argentina el gobierno central ha interrumpido la mesa de diálogo que existía con las asociaciones de personas migrantes reduciendo drásticamente sus canales de financiación.

Por otra parte, se ha demostrado que las colaboraciones y las sinergias entre la administración pública y los actores privados (profit y no-profit) pueden ser muy beneficiosas para la integración, como demuestra el éxito de los proyectos educativos llevados a cabo en Paraguay. En este país se fomentaron diferentes iniciativas tanto en centros educativos como en organismos estatales para promover los lazos multiculturales con la celebración de jornadas que, entre otras, cubrían las temáticas de género y migración.

Mención aparte merecen los gobiernos regionales. Tanto en México como en Brasil los expertos subrayan la falta de políticas regionales (estados federados), en los territorios donde se concentra la mayoría de la población extranjera. La falta de recursos y competencias de los actores regionales dificulta enormemente el desarrollo de sus tareas y la posibilidad de llevar a cabo políticas más específicas y ajustadas a las necesidades de la población extranjera.

### 5. Más allá de las políticas de integración: estado de bienestar y políticas públicas

MIPEX evalúa el conjunto de políticas que se dirigen al conjunto de la población migrante extranjera. Estas medidas, sin embargo, representan solo uno de los elementos que entran en juego para determinar la calidad del proceso de integración. Más allá de los factores contextuales relativos a la sociedad de acogida y de las especificidades que marcan la situación de una persona en concreto, los expertos hacen hincapié en la importancia del sistema de bienestar y del marco más amplio de políticas públicas en vigor en un país.

En los contextos analizados, la población migrante suele representar un colectivo vulnerabilizado que, suelen disponer de menos recursos y oportunidades respecto a la población nacional. Esta condición de vulnerabilidad amplifica el efecto que tienen las políticas públicas. Por ello, los expertos coinciden en que el gran reto para mejorar la integración migrante está en una mejora estructural del sistema de bienestar y del conjunto de políticas públicas: un proceso de integración exitoso pasa, ante todo, por la reducción de las desigualdades socioeconómicas a través de una mejora del sistema de bienestar y gracias a políticas y mecanismos de redistribución de la riqueza que interesan al conjunto de la población, sin distinción de nacionalidad u origen.

La necesidad de estas medidas, y de un enfoque más amplio y holístico sobre la cuestión de la integración migrante, se hacen patentes en muchos ámbitos y en la mayoría de los países analizados. En el ámbito de la educación, los

6. P. Scholten y R. Penninx (2016) "The Multilevel Governance of Migration and Integration" (Chapter 6). En B. Garcés-Masareñas, R. Penninx (eds.), *Integration Processes and Policies in Europe* (pp.91 – 106) IMISCOE Research Series.

expertos apuntan a la necesidad de reformas sustanciales y a una mayor inversión en los sistemas educativos nacionales, sobre todo en lo que refiere a la etapa secundaria. En México, garantizar el derecho a la educación de niñas y niños migrantes parece una quimera en el contexto de escasez presupuestaria que afecta el sistema educativo nacional. Dinámicas similares se observan en el ámbito laboral. A este respecto los expertos coinciden en reconocer el desempleo y el trabajo informal como uno de los problemas cruciales del proceso de integración. Es por tanto necesario reconocer que la solución a los problemas de integración pasa por reformas sectoriales y políticas de empleo dirigidas al conjunto de la población y que se fomente la creación de nuevos puestos de trabajo formales que reduzcan la economía sumergida.

La perspectiva de género hace aún más evidente la importancia de un enfoque holístico que aborde las políticas públicas más allá de las políticas de integración. Tanto en Chile como en Brasil, Perú y Argentina se manifiesta la falta de políticas públicas con una perspectiva de género, dirigidas a lograr una verdadera igualdad entre hombres y mujeres. Las mujeres migrantes representan un colectivo especialmente vulnerable y su integración solo es posible en una sociedad igualitaria. Los expertos aseguran que no sería posible lograr la igualdad de las mujeres migrantes en una sociedad en la que ni siquiera las mujeres nacionales gozan de los mismos derechos que los hombres, y por ello apuestan por la creación de programas nacionales de igualdad.

## Conclusiones

En los últimos años, en América Latina se han observado avances significativos en el reconocimiento de los derechos de los migrantes: Brasil ha incorporado al migrante como sujeto de derecho en su nueva ley de migración con una visión más humanitaria, Perú ha introducido el derecho a la salud, la educación y el trabajo en su nueva ley de 2017 y Ecuador aprobó la ley Integral de Movilidad Humana en 2017, garantizando derechos políticos y sociales a los migrantes.

Estos cambios van a mejorar marcos jurídicos que ya se demostraban fundamentalmente favorables para la integración de las personas extranjeras, pero requerían cambios que los adaptasen a la situación actual. En su conjunto, el marco normativo de integración Latinoamericano se sitúa por encima de la media de la Unión Europea y del conjunto de países analizados por el MIPLEX. Con respecto a ciertas áreas de la integración (i.e. antidiscriminación, residencia y nacionalidad) se muestra un marco avanzado desde el punto de vista del acceso formal a los derechos. Sin embargo, este conjunto normativo, sigue presentando carencias significativas en otros ámbitos, sobre todo relativos a la integración socioeconómicas (i.e. mercado de trabajo y educación). Esto es, en extrema síntesis, el resultado del análisis MIPLEX 2020.

Un marco normativo que reconozca a las personas migrantes derechos y oportunidades en igualdad de condiciones respecto a la población nacional, en todos los ámbitos de la integración, es un requisito necesario para que las mismas tengan un proceso de integración exitoso. Aunque no es condición suficiente. A este respecto, los expertos y expertas han hecho hincapié en la necesidad de mejorar y fortalecer algunos aspectos claves del sistema de gobernanza de la integración en América Latina: i) La capacidad y alcance en términos de implementación para que las personas migrantes puedan disfrutar de facto de los derechos y de las oportunidades que la ley les reconoce de jure. ii) La flexibilidad y adaptabilidad del contexto nacional para poder responder a las necesidades específicas de la población extranjera. iii) El grado de coordinación y cooperación entre actores involucrados para favorecer el desarrollo de sinergias tanto entre los varios niveles administrativos como entre el sector público y el privado sin ánimo de lucro. iv) La articulación dentro del marco de políticas públicas para garantizar su sostenibilidad y eficacia a largo plazo. Así como el fortalecimiento del sistema de seguridad social, en donde tanto nacionales como extranjeros pudieran tener mejor acceso a servicios sociales y que éstos fueran de mayor calidad.