

01

CICLO DE TALLERES

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES

MIGRANTES

Claudia Silva Dittborn
Académica de Trabajo Social UC





CICLO DE TALLERES

Buenas prácticas municipales

La **Incubadora de gestión municipal UC-Bci** es una iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile que cuenta con el patrocinio del Banco de Crédito e Inversiones cuyo objetivo es fortalecer el surgimiento y desarrollo de nuevas ideas, metodologías y propuestas que mejoren la gestión de las municipalidades.

La alianza considera una serie de iniciativas que son lideradas y ejecutadas por el Centro de Políticas Públicas UC y que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las distintas comunas del país.

Una línea de trabajo fue la realización de una serie de encuentros en donde funcionarios municipales de distintas comunas se reúnen en talleres liderados por académicos UC con el objetivo de compartir buenas prácticas y experiencias y aprender más del tema.

Este documento es el resultado del primer taller realizado el 25 de junio de 2015 liderado por la académica de Trabajo Social UC, Claudia Silva Dittborn.



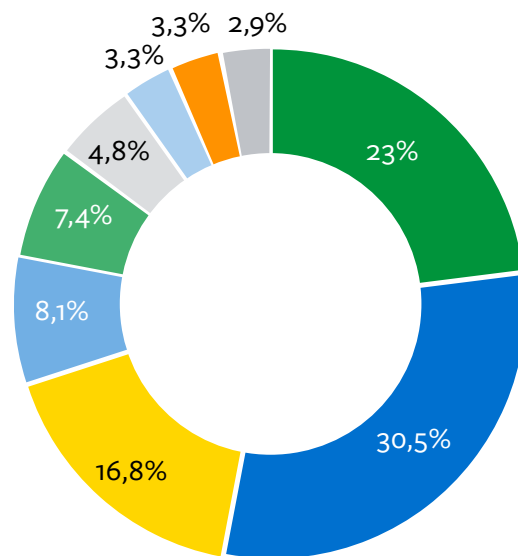


Migrantes

Desde la década de los noventa empieza a manifestarse en Chile un proceso migratorio conocido como “la nueva migración” (Stefoni, 2011; Cano, 2009) que se caracteriza por ser población de origen latinoamericano, con una alta representación de población femenina, con mayores niveles educacionales que la población local y con alta concentración en la Región Metropolitana.

El primer contingente de personas que arribó fueron las de origen peruano, que vinieron escapando del régimen de Fujimori, ya fuera como refugiados o como migrantes económicos. A esta población se sumaron lentamente otros inmigrantes del cono sur, principalmente de Ecuador y Colombia, pues la migración boliviana se ha mantenido preferentemente fronteriza. En la última década, además, se han incorporado migrantes de latitudes más lejanas, como las personas provenientes de República Dominicana y de Haití, lo que implica un escenario étnico cada vez más variado. Este movimiento migratorio auspicia ser cada vez más numeroso y diverso.

Si bien el censo de 2012 no es completamente confiable, es una de las pocas mediciones que permite calcular la población inmigrante del país, por lo que hemos optado por tomar en cuenta la información que él arroja como referencia. Así, podemos ver en el siguiente gráfico la proporción de población migrante según nacionalidad.



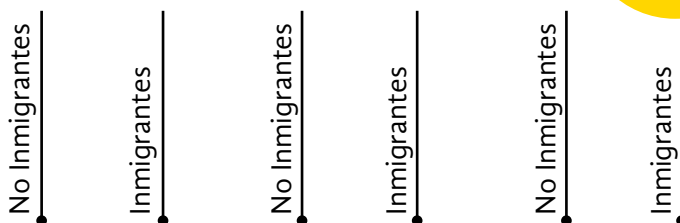
Total: 339536 2% población

Fuente: Silva, Palacios, Tessada, 2014:277



Este casi 2% de población migrante está aún muy por debajo del 10% con que suelen contar los países desarrollados, por lo que no podríamos hablar de Chile como un país de inmigración. Sin embargo, dado que la nueva inmigración se produce con la llegada a la democracia, luego de un régimen militar que fue expulsor de nacionales e inhibidor de inmigrantes (Chile llegó a contar en 1982 con un mínimo histórico de población migrante que representaba el 0,7 del total de residentes en el país), se ha vuelto muy visible. La opinión pública suele reaccionar con temor a esta percepción popular de un aumento “desmedido” de inmigrantes y suele validar creencias poco ajustadas a la realidad, como que los inmigrantes afectan negativamente el mercado laboral.

Si observamos qué proporción de la fuerza laboral representan los inmigrantes en sus principales oficios, podemos concluir que ellos no afectan negativamente la contratación de población nacional.



oficio	2006		2009		2011	
Gerentes de comercio mayoristas y minoristas	98.22%	1.78%	96.68%	3.32%	97.91%	2.09%
Arquitectos, ingenieros y afines, no clasificados bajo otros	95.75%	4.25%	94.87%	5.13%	96.46%	3.54%
Médicos	92.80%	7.20%	91.93%	8.07%	91.23%	8.77%
Profesores de univ. y de ed. superior	95.31%	4.69%	93.51%	6.49%	90.43%	9.57%
Profesionales de nivel medio de servicios administrativos	95.05%	4.95%	99.10%	0.90%	94.95%	5.05%
Revisores, Guardas y Cobradores de Transp. Público	98.43%	1.57%	96.47%	3.53%	97.96%	2.04%
Camareros y Taberneros	98.21%	1.79%	94.56%	5.44%	94.59%	5.41%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	98.89%	1.11%	97.88%	2.12%	98.33%	1.67%
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	98.83%	1.17%	97.78%	2.22%	97.87%	2.13%
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	98.78%	1.22%	98.88%	1.12%	98.93%	1.07%
Personal doméstico	96.21%	3.79%	95.65%	4.35%	94.40%	5.60%
Limpiadores de oficina, hoteles y otros establecimientos	98.81%	1.19%	99.44%	0.56%	98.04%	1.96%
Mozos de labranza y peones agropecuarios	99.65%	0.35%	99.25%	0.75%	99.30%	0.70%
Peones de la construcción de edificios	99.59%	0.41%	99.28%	0.72%	95.34%	4.66%

Fuente: Silva, Palacios y Tessada, 2014:279. En base a CASEN 2006, 2009 y 2011



Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la llegada de extranjeros es a menudo percibida como una amenaza y, dado que las cifras indican que la población migrante irá en aumento, resulta crucial preguntarse qué tipo de regulación e institucionalidad estatal y local, puede aportar a una integración positiva de los inmigrantes a la sociedad chilena, de manera que ellos puedan efectivamente desarrollarse y constituirse como un aporte tanto laboral como social y cultural. En este sentido, la integración positiva supone que las personas tengan la posibilidad establecer relaciones sociales tanto con otros inmigrantes como con nacionales, que puedan mantener su identidad, que puedan acceder a educación, salud, vivienda y sistema financiero y que el mercado laboral reconozca su capital cultural, sobre todo si se toma en consideración que según la encuesta Casen 2011 la población extranjera que cuenta con 12 a 17 años de educación es el 55,9%, muy por encima de la población nacional (40,2%).

Qué dice nuestra ley sobre los inmigrantes

A este respecto, es necesario señalar que Chile cuenta con la legislación migratoria más antigua de la región. La actual Ley de Extranjería (Decreto Ley N° 1094) fue creada en 1975 con un fuerte énfasis en el control de la población extranjera. Si bien desde la llegada de la democracia, los distintos gobiernos han generado una serie de instrumentos tendientes a mitigar la falta de legislación adecuada: convenios de administración pública que buscaron solucionar los problemas de acceso a la educación de los niños inmigrantes, la falta de cobertura de salud de las mujeres extranjeras embarazadas sin visa de residencia, la falta de acceso a salud de niños menores de 18 años sin estadía regular, falta de acceso de niños a jardines infantiles (con independencia de su situación migratoria) y más

recientemente el cambio de visa sujeta a contrato por una visa temporaria por motivos laborales, la creación de una visa temporaria por unión civil, la eliminación de la categoría de transeúntes para hijos de extranjeros en condición irregular (ahora se consideran chilenos, como cualquier otra persona nacida en el territorio nacional) y la eliminación de sanciones a menores, entre otras materias; la creación de una política de migraciones con enfoque de derechos que responda a los desafíos de un mundo contemporáneo, es aún un tema pendiente.

Esta falta de legislación adecuada hace que el papel de organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales como facilitadores de integración de población migrante sea extremadamente relevante "... se considera que el municipio debe ocupar un rol protagónico en la definición de las políticas de integración y en la función catalizadora hacia arriba, de las necesidades de la población extranjera y las limitaciones normativas e institucionales que enfrenta. Es en la escala territorial local donde se construyen las condiciones para el ejercicio de los derechos y, donde toma cuerpo la relación entre migrantes y refugiados por un lado, y población nativa por el otro. Es en lo local donde se define el destino de una política de acogida y reconocimiento. El municipio por tanto es un vector de la democracia y la justicia en el territorio que gobierna, pero también un canal para transmitir los límites y los alcances de las políticas migratorias generales" (Thayer, 2014:18).

Es por ello que algunos municipios se han dado a la tarea de crear oficinas/programas/departamentos que ayudan a facilitar los procesos inserción de los inmigrantes residentes en su localidad. En lo que sigue conoceremos las experiencias de la I. Municipalidad de Quilicura y de la I. Municipalidad de Recoleta al respecto.



Las preguntas que deben hacerse los municipios

En términos generales podemos mencionar que existen múltiples desafíos para la inserción de población migrante a nivel local. Algunos de ellos son: Falta de datos, tanto cuantitativos como cualitativos de los inmigrantes residentes y sus condiciones de vida, uso cultural distinto de los espacios públicos que puede provocar choques con la población nacional, desconocimiento de la población migrante de sus derechos en torno a los servicios públicos, desafíos producto de la falta de legislación adecuada y falta de formación en temas migratorios y en competencias interculturales de comunicación para funcionarios municipales. Para poder enfrentar estos desafíos desde la administración local, es fundamental generar un plan de trabajo que cuente con un objetivo claro para trazar la ruta.

La primera pregunta que cabe hacerse, entonces, es qué tipo de inserción queremos incentivar para los inmigrantes residentes en la comuna. Esta definición que pudiese parecer simple en una primera instancia, encierra el más grande de los desafíos y que es dar paso a una reflexión que haga consciente y explícito el proyecto ético-político al que se está aspirando con la creación del programa/oficina/departamento. Así, es necesario reconocer cómo entiende el municipio que debería ser la inserción de población de origen extranjero en la comuna. Para ello hay tres conceptos útiles de comprender para forjar la ruta.

El primero de ellos, es el concepto de asimilación. Por asimilación se entiende el proceso en el cual los inmigrantes van perdiendo paulatinamente su propia cultura y van adquiriendo los usos y costumbres de la sociedad de acogida. Este concepto es el menos indicado para buscar la inserción de la población migrante desde una perspectiva de

derechos, pues implica la renuncia a derechos básicos: la identidad y el reconocimiento, entre otros. Pensamos que muy probablemente un proyecto político municipal que aspirara a homologar a la población extranjera con la población nacional, no pensaría en crear una oficina/programa/departamento que integrara a la población migrante y más bien esperaría a que los inmigrantes accedieran a los servicios municipales como “un ciudadano más”.

Un segundo concepto que sirve como referencia es el de segregación. Por segregación entendemos el proceso de inserción mediante el cual los migrantes mantienen su identidad cultural pero, a la vez, se mantienen apartados de la población nacional. En este tipo de proceso, los migrantes suelen insertarse en algunos ámbitos (y no todos simultáneamente), como son el campo laboral, educacional, etc. Pero no son reconocidos en todos sus derechos. Una gestión municipal que tendiera a este tipo de inserción muy probablemente ofrecería acceso a los servicios municipales como intermediación laboral y acceso a servicios básicos, etc. Pero no proveería mecanismo de reconocimiento y representación política y social de la población migrante. En este sentido, una oficina/programa/departamento con este objetivo, vería cómo ayudar a los inmigrantes a obtener los servicios municipales, entendiendo que requieren una ayuda adicional a la población nacional, pero no necesariamente crearían espacios de representación cultural, política y convivencia intercultural.

Un tercer concepto es el ya mencionado de integración. Por integración entendemos el proceso mediante el cual los migrantes mantienen su identidad cultural y se insertan en la sociedad mayor siendo reconocidos y haciendo uso de sus derechos ciudadanos. En este sentido, los inmigrantes no sólo tendrían acceso al mercado del trabajo, a salud y a educación, sino que gozarían de reconocimiento y valoración de su identidad cultural.



Conservar la identidad cultural de los migrantes, desde esta perspectiva, es un valor, ya que se reconoce la riqueza de una sociedad intercultural. Una oficina/programa/departamento municipal que se diera a esta tarea, no sólo debería ofrecer acceso a los servicios municipales, sino también favorecería el reconocimiento y respeto hacia la población migrante. En este caso, se hace imprescindible un trabajo conjunto con la población migrante que se torne en una participación activa y donde se tomen las decisiones colectivamente.

Cómo lo han hecho afuera

Si miramos las experiencias internacionales con respecto a la creación de servicios municipales con espíritu integrador (no tenemos herramientas para evaluar si esos principios se llevan plenamente a la práctica) podemos encontrar, por ejemplo, el Ayuntamiento de Valencia en España. Ellos establecieron un plan municipal para la integración de la inmigración que define que “la prioridad de la política pública de inmigración debe centrarse en los **proceso de integración**. Sin integración, que implica convivencia, igualdad de oportunidades y mutuo respeto de las creencias, cultural y concepciones de vida, no va a ser posible desarrollar todas las posibilidades positivas que nos plantean los fenómenos migratorios... El Ayuntamiento de Valencia, quiere responder como administración pública responsable de la garantía de los derechos y prestaciones que deben posibilitar la integración de las personas migrantes” (Ayuntamiento Valencia, 2002).

Otro ejemplo internacional es el de la municipalidad de Bonn, en Alemania. La gestión migratoria para ellos está basada en el concepto de integración y se aborda en distintas áreas de trabajo, que intentaremos resumir en algunos de sus aspectos principales. Por una parte, se ofrecen **servicios de**

capacitación en idioma y funcionamiento de la sociedad alemana a los inmigrantes. En ese sentido, lo que se pretende es dotar a los inmigrantes provenientes de distintas latitudes de la facultad de comprender y comunicarse con la sociedad alemana, lo que no implica únicamente comprender el idioma, sino también los usos y costumbres. Por otra parte, se favorece el **acceso de inmigrantes a los distintos sub-sistemas sociales**, como son la educación, salud, vivienda, ayuda social y se les ofrece asesoramiento en esas materias. Una tercera línea de acción dice relación con **favorecer el reconocimiento y participación política de los inmigrantes**, para ello se asesora y se ofrece espacios para la creación y funcionamiento de agrupaciones de inmigrantes que se conviertan en interlocutores válidos de la sociedad civil. Y, más importante aún, se creó un “Consejo de integración” que tiene por misión **representar a los inmigrantes en la vida política y social de la ciudad**, velando por que se cumpla el principio de igualdad de derechos con la población local. El consejo de integración se compone de 17 representantes de elección directa (la población migrante elige a sus representantes inmigrantes) y nueve representantes municipales.

Además, la ciudad de Bonn ha creado círculos de trabajo con la sociedad civil (representantes de agrupaciones de nacionales y extranjeros) que trabajan los temas de antidiscriminación y migración irregular.

Nuestros casos de éxito

Con respecto a la experiencia nacional, la Ilustre Municipalidad de Quilicura abre la oficina municipal de inmigrantes y refugiados en el año 2011, ya que si bien hace más de 20 años la comuna cuenta con población migrante, ésta se hizo más visible entre los años 2008-2010 con la numerosa llegada de haitianos y refugiados palestinos. Según el Censo



de 2012 el número de extranjeros residentes en la comuna sería de 4.425 personas.

La persona a cargo de la apertura de la oficina fue Yamilé Cabrera, quien para desarrollar su labor comenzó un trabajo colaborativo con otras organizaciones como el ACNUR, la OIM y el Servicio Jesuita a Migrantes.

En el año 2012 se lleva a cabo un diagnóstico de la realidad migratoria en la comuna, dirigido por Eduardo Thayer y con la colaboración de la Universidad de Los Lagos, ACNUR, OIM y la Fundación San Carlos de Maipo. A partir de los resultados de dicho diagnóstico se desarrolla un plan de acogida que tiene como pilares fundamentales el enfoque de derechos y la mirada de los actores.

Los nudos críticos diagnosticados fueron:

1. Problemas en la inserción escolar de los niños debido a discriminación, escasa formación de la comunidad escolar para mediar conflictos, baja participación de los apoderados inmigrantes y falta de mecanismos de nivelación y reconocimiento de aprendizajes previos a niños migrantes.
2. Problemas en el ámbito de la salud debido a la falta de información de funcionarios y de inmigrantes sobre sus derechos, dificultad en establecer un diagnóstico debido a ausencia historial médico y dificultades de comunicación.
3. Problemas en torno a la vivienda y la convivencia barrial por dificultad de acceso y abuso de cobros y condiciones habitacionales, falta de contacto intercultural en el barrio, incipiente segregación y choques culturales en la ocupación del espacio.
4. Problemas en el ámbito del trabajo por falta de información de población migrante sobre sus

derechos, desprotección jurídica, discriminación y abuso por parte empleadores.

Las propuestas desarrolladas en el plan de acogida para enfrentar estos nudos críticos fueron:

1. Educación Escolar: Capacitación a miembros de la comunidad escolar en temas de mediación intercultural, sensibilización en torno a la temática migratoria, inducción en lenguaje y cultura local para los niños y políticas de acercamiento para padres y apoderados inmigrantes.
2. Salud: Información y capacitación sobre derechos de los inmigrantes tanto a funcionarios como a población extranjera. También se impulsó una política de atención personalizada para reconstruir historial médico y un programa de intermediación sanitaria.
3. Vivienda y convivencia barrial: Apoyo municipal para facilitar acceso a vivienda, implementación de programas de mediación intercultural y vecinal, ampliación y creación de nuevos espacios de encuentro entre culturas, plan de intervención intrafamiliar para disminuir violencia contra mujeres y niños.
4. Trabajo: Apoyo jurídico a inmigrantes, apoyo psicológico en temas de salud mental; mantención y ampliación de la oferta de cursos de capacitación. Además, se institucionalizaron mecanismos formales de lazos entre trabajadores y empleadores.

En cuanto a los desafíos futuros, la oficina se propone los desafíos de elaborar un catastro, continuar con la formación al personal municipal, animar y acompañar a las organizaciones migrantes en su empoderamiento, fomentar espacios de integración entre nativos e inmigrantes, continuar con la formación en idioma español y las capacitaciones para lograr nuevas competencias laborales.



Por su parte, la Ilustre Municipalidad de Recoleta, donde según el Censo de 2012 viven de 10.019 migrantes, creó un programa de migrantes a cargo de la profesional Delia Curahua, quien antes había trabajado en el Servicio Jesuita a Migrantes. El programa se fundamenta en tres enfoques: Derechos Humanos, Género y Ciudadanía. Al comenzar su labor el programa tomó contacto con las diferentes oficinas municipales para coordinar acciones y para darse a conocer, la oficina visitó barrios de residencia de población migrante entregando información y difundiendo el programa.

El accionar del programa consta de tres líneas fundamentales: capacitación y sensibilización en torno a la temática a funcionarios municipales, la entrega de información a inmigrantes y el trabajo con comunidades de base. Este trabajo se realiza con la comunidad organizada, por lo que ayudar a la constitución de organizaciones es tarea primordial. Se entiende que sólo la comunidad organizada puede participar activamente de la vida comunal. En este sentido, lo que se busca es que la comunidad migrante logre integrarse sin perder identidad, avanzando en la constitución de una comuna más intercultural y multicultural.

Entre los problemas principales que el programa distingue destacan: acceso a servicios en salud y educación; malas condiciones habitacionales y abuso en el cobro de las viviendas.

A través de este programa se ha logrado la participación de los inmigrantes en el Consejo de Desarrollo local del Cesfam y la creación de un piloto de salud participativo, donde, por ejemplo, se contempla el contar con intérprete para atender a las mujeres haitianas embarazadas.

Entre sus logros más recientes, la oficina cuenta con fondos del DAS para entregar capacitación laboral a personas de origen extranjero.

En la ciudad de Santiago, no sólo Quilicura y Recoleta, sino también otras comunas han decidido crear un programa/departamento/oficina para inmigrantes. En este sentido, existen elementos que facilitan este impulso como son: la **voluntad política** de los alcaldes por trabajar la temática migratoria, la existencia de otros **programas e instituciones con quienes vincularse**, el que muchos migrantes **dominen el idioma español** y que el tema de la migración está **visibilizado** en la opinión pública.

Pero también hay algunos elementos obstaculizados como, la falta de legislación adecuada, la falta de información de los funcionarios municipales sobre convenios y derechos vigentes de los migrantes, falta de sensibilidad de algunos funcionarios en torno a la materia, mitos y prejuicios que recaen sobre población inmigrante, falta coordinación entre departamentos municipales y falta de información de los inmigrantes sobre sus derechos.

Tomando en cuenta tanto los factores facilitadores como obstaculizadores, podemos mencionar que cualquier municipio que pretenda implementar acciones destinadas a población extranjera debería, en primer lugar, reflexionar en torno al tipo de inserción a la que se aspira y, en base a eso, desarrollar un plan de trabajo. Dicho plan debería contemplar el recabar la máxima información posible, ya sea a través de documentos existentes como de la generación de diagnósticos sobre las condiciones de vida de los inmigrantes en la comuna. A partir de esa información, se debería ajustar el plan de acción. Imprescindible es contactar otras



organizaciones que favorezcan el trabajo estableciendo un trabajo en red con: otros programas municipales, el DEM, la OIM, el SJM, el INCAMI y universidades, entre otros.

Con independencia de los objetivos específicos que se establezcan, no se debe dejar de lado la **entrega de información**, pues éste es uno de los obstaculizadores más importantes. La información debe ser entregada tanto a los migrantes como a los funcionarios municipales. A las personas inmigrantes habría que darles a conocer: derechos, deberes, institucionalidad existente, funcionamiento y servicios municipales. También es necesario entregarles información acerca de la cultura local, usos, costumbres y modo de relacionamiento, entre otros.

Por otra parte, a los funcionarios municipales se debería entregar información sobre legislación y convenios existentes, sensibilizar en torno a la temática migratoria y, en la medida de lo posible, capacitar en competencias interculturales.

Pensamos que estos aspectos deben servir como piso mínimo en caso de la implementación de un programa/oficina/departamento de inmigrantes de cualquier municipalidad.

Para más información

www.gestionmunicipal.cl