

**ESTUDIO Y DIAGNÓSTICO DEL COLECTIVO DE MIGRANTES
RESIDENTES EN LA COMUNA DE SANTIAGO**

INFORME EJECUTIVO FINAL
Santiago, 15 de septiembre de 2014

Equipo de trabajo

Rolando Poblete M. (jefe de proyecto); Juan Fernández L. y Verónica Pinilla (coordinadores);
Fernanda Azócar, Florencia Saffirio, Jaime Esponda, Claudia Rojas, Carlos Zambrano, Neida
Colmenares y Marcos Gómez (profesionales).

ÍNDICE

Introducción	2
1. Descripción socio-demográfica del colectivo de migrantes en Chile y la comuna de Santiago (2002 – 2012).....	3
2. Trayectorias migratorias, necesidades de los colectivos y dinámicas de inclusión social	16
3. Análisis de la legislación migratoria: marco nacional y oportunidades a nivel local	23
Cuadro Resumen Posibilidades de Acción Municipal en materia de migraciones.....	30
4. Buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de políticas en migración: casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de Costa Rica y de la Municipalidad de Quilicura	31
5. Proyección de la población migrante en la comuna de Santiago al 2018 y estimación de impacto en los servicios municipales de Salud y Educación y Servicios Sociales.....	33
5.1. Proyección de la población migrante residente en Santiago al año 2018	34
5.2. Estudio de riesgo con base a proyecciones al 2018	48
5.2.1. Delimitación del rango de riesgo.....	48
5.2.2. Estimación aproximada presión en educación y en salud en escenario de límite superior...	51
6. Propuesta de Observatorio Municipal de Migraciones de Santiago	53
7. Conclusiones y propuestas de acción municipal para el período 2014-2018.....	59
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	66
ANEXO 1: ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES ENTREVISTADAS	69

Introducción

El presente documento corresponde al Informe Ejecutivo del “Estudio y diagnóstico del colectivo de migrantes residentes en la comuna de Santiago”, encargado por la Secretaría Comunal de Planificación de la I. Municipalidad de Santiago y elaborado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

El objetivo general del estudio fue *Obtener elementos para orientar la acción municipal en los próximos cuatro años, de modo de favorecer la integración económica, social y cultural de la población migrante de Santiago, en base a una batería de recomendaciones y sugerencias concretas que se expresen en un Plan de Acción.*

Para dar cuenta de dicho objetivo, el informe caracteriza a la población migrante de la comuna de Santiago, describiendo la evolución socio-demográfica experimentada en las últimas décadas y analizando su situación, localización territorial, necesidades y problemáticas. Junto con ello, ofrece un panorama acerca de las trayectorias migratorias y las dinámicas de inclusión en los barrios de la comuna. Lo anterior se complementa con una proyección de la población migrante en la comuna al año 2018 y una estimación de impacto en los servicios municipales de salud y educación, junto con un análisis de riesgo asociado a dicha estimación. También presenta un análisis de la normativa nacional respecto al tema migratorio, identificando los espacios de acción a nivel municipal y realizando un análisis comparado con legislaciones de otros países. Adicionalmente, ofrece una revisión de experiencias internacionales de política pública en la materia. Finalmente, propone los lineamientos de un Observatorio Municipal de Migración y plantea recomendaciones sobre cursos de acción posibles por parte del municipio en los próximos cuatro años.

El enfoque metodológico del estudio es mixto, combinando técnicas cuantitativas como cualitativas, así como una exhaustiva revisión bibliográfica y documental. El análisis de las estadísticas disponibles se complementa con la aplicación de una encuesta a 263 personas y la realización de 21 entrevistas en profundidad a informantes clave; con un detallado análisis de la legislación en la materia; la extracción de buenas prácticas internacionales; y un análisis geoespacial de los lugares de residencia actual de los colectivos migrantes.

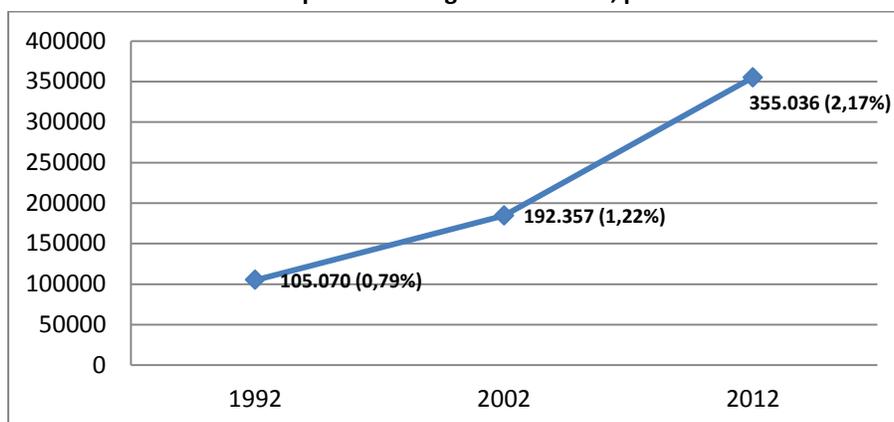
El siguiente documento se estructura en siete secciones después de esta introducción. La primera presenta una descripción socio-demográfica del colectivo de migrantes en la comuna de Santiago; la segunda ofrece una aproximación cualitativa a las trayectorias migratorias, las necesidades y dinámicas de inclusión socio-barrial de los migrantes; la tercera un análisis de la legislación migratoria nacional y las oportunidades de acción a nivel local; la cuarta una revisión de buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de políticas en migración; la quinta sección presenta una proyección de la población migrante en la comuna al año 2018 y una estimación de impacto en los servicios municipales de salud y educación. La sexta propone un modelo de Observatorio Municipal de Migraciones de Santiago (OMIS) y la última sección corresponde a las conclusiones y propuestas de acción municipal para el período 2014-2018.

1. Descripción socio-demográfica del colectivo de migrantes en Chile y la comuna de Santiago (2002 – 2012)¹

En Chile en los últimos años se ha producido un incremento sostenido en la cantidad de personas extranjeras que ingresan a residir al país. De acuerdo a los Censos Nacionales de Población y Vivienda², en el año 2002 en el país residían 192.357 personas extranjeras, correspondientes al 1,2% de la población total. El 67,9% provenía de países de América del Sur, siendo 48.176 argentinos, 37.860 peruanos, 10.919 bolivianos, 9.393 ecuatorianos, 6.895 brasileños, 4.338 venezolanos, 4.095 colombianos, 2.241 uruguayos, 1.222 paraguayos y 22 de otros países.

El año 2012, del total de la población del país, 355.036 personas son extranjeros que residen en Chile, equivalente a un 2,17% del total de la población. De ellos, el 29% son peruanos (103.183), el 11% argentinos (39.161) y en tercer lugar se encuentran los colombianos con un 8% (26.881). Este último colectivo es el que mayor crecimiento porcentual presentó entre el periodo 2002 – 2012, pasando de 4.179 a 26.881.

Gráfico 1: Evolución población migrante en Chile, período 1992-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a boletines INE 1992 -2002, CENSO 2002 Y 2012.

¹ En la versión extensa del Informe se presenta una caracterización más detallada.

² Los datos del Censo 2012 no constituyen información oficial, pues a la fecha las autoridades han determinado realizar una auditoría técnica a la base de datos censal, tal como se señala en la declaración pública de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas (INE): “1) Se han realizado diversas revisiones a la información declarada oficial relativa al Censo 2012. En el ejercicio de sus funciones públicas, técnicas y profesionales que fundan el mandato legal del INE, las nuevas autoridades han decidido realizar una auditoría técnica a la base de datos censal. Esta auditoría, a realizarse en el más breve plazo posible, dará como resultado una resolución definitiva frente a esta materia. 2) Entre los aspectos a indagar por esta auditoría se cuentan, entre otros: a. Cambios de estructuras de población, tales como razones por edad y/o por sexo; b. Omisión de variables claves, por ejemplo en aspectos migratorios; c. Deficiencias en las coberturas, particularmente a nivel de comunas. 3) La decisión de auditar la base de datos resulta consistente con la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas (29 de enero 2014) referida a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, y particularmente con los principios Nro 1, 4 y 5. Como resultado de estas consideraciones, el Instituto Nacional de Estadísticas comunica que, con fecha 27 de marzo de 2014, ha procedido a deshabilitar el acceso a información del Censo de Población y Vivienda 2012, que a la fecha estaba disponible en el sitio web www.ine.cl y www.censo.cl” (Ver: www.censo.cl). En este documento, se utilizan los datos del Censo 2012 de modo referencial, y contrastada con otras fuentes de información, tales como los registros del Departamento de Extranjería, la Encuesta CASEN y otros estudios en la materia y, en el caso de la comuna de Santiago, con el respaldo de las afirmaciones de los funcionarios de SECPLA, que señalan que el proceso de aplicación del Censo lo coordinaron ellos en la comuna y que pueden dar fe de los datos.

Tabla 1: Principales Colectivos periodo 2002 – 2012 a nivel nacional

Nacionalidad	2002	2012	% 2012 respecto del total	Diferencia % 2002 – 2012
Peruana	38524	103183	29%	1,68
Argentina	48411	39161	11%	-0,19
Colombiana	4179	26881	8%	5,43
Española	9339	25717	7%	1,75
Boliviana	11443	23007	6%	1,01
Italiana	4023	21950	6%	4,46
Ecuatoriana	9396	14494	4%	0,54
Estadounidense	8133	12050	3%	0,48
Alemana	5799	11841	3%	1,04
Brasileña	7381	8635	2%	0,17
Otros colectivos	59730	68117	19%	0,14
Total	206.358	355.036	100%	0,72

Fuente: Elaboración propia en base a CENSO 2002 y 2012.

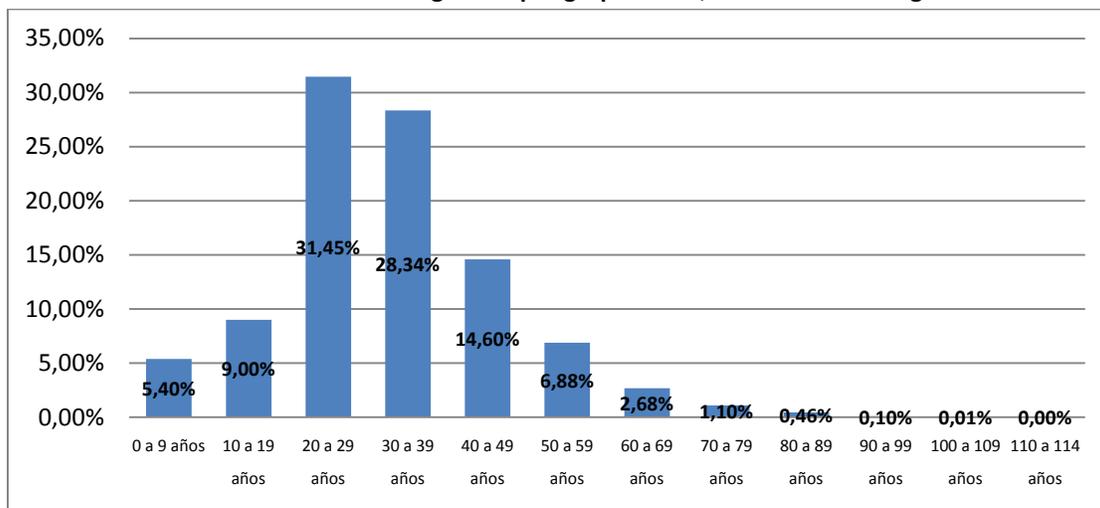
Pese a algunas variaciones entre los datos del Censo 2012 y estadísticas provenientes del Departamento de Extranjería y Migración (DEM, 2012), del Fondo de Población para Chile (2010), de la OIM (2011) y de CASEN 2011, lo cierto es que todas ellas confirman un incremento significativo de la inmigración en la última década, que el principal colectivo extranjero es el peruano (seguido del argentino y colombiano) y que **la región que mayor concentración de población migrante presenta es la Región Metropolitana (65%)**, seguida de Valparaíso (7,5%) y Tarapacá (6,2%).

Dentro de la Región Metropolitana, **la comuna con mayor población migrante es la de Santiago (con 36.471 personas, equivalentes a un 11,7% del total comunal)**, seguida de Independencia (11% de su total comunal) y Recoleta (7%). En estas dos últimas, cerca del 90% de los migrantes corresponden a la nacionalidad peruana, mientras que en la comuna de Santiago, si bien este colectivo es el mayoritario, con un 57,5% de los migrantes, **existe una amplia diversidad de nacionalidades**, donde destacan al año 2012 los colombianos (14,5%), los ecuatorianos (4,1%) y los argentinos (3,1%).

Según el CENSO 2012, en la comuna de Santiago **un 53% de los migrantes son mujeres** y un 47% son hombres. La mayoría femenina se observa en los grupos migrantes de República Dominicana (61%), Perú (53%), Brasil (53%), Colombia (51%), Ecuador (50,3%) y Venezuela (50,2%). Como contrapartida, destacan entre los grupos en los que los hombres son mayoritarios a los migrantes de España (64,4%), Argentina (61,2%), China (57,5%) y Cuba (54,2%).

En cuanto a la estructura etaria de los migrantes, al año 2012 **el 60% de los migrantes de la comuna de Santiago tiene entre 20 y 39 años**, concentrándose en el segmento de 20 a 29 años con un 31,45%.

Gráfico 2: Distribución de migrantes por grupo etario, comuna de Santiago 2012.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo, 2012

En cuanto al nivel educativo de la población migrante de la comuna de Santiago, al año 2012 se observa **una proporción significativa de profesionales (23,7%) y un incremento importante de técnicos (14%)**. Un 39,5% tiene enseñanza media cubierta y un 12,2% sólo enseñanza básica. El 3,8% tiene algún pos-título, sea doctorado, magister u otro. Es destacable que el 42% cuenta con algún tipo de formación superior.

Desagregando por nacionalidad, se observa que **los migrantes con mayor proporción de profesionales provienen de Estados Unidos (64,9%), Cuba (52,7%), España (52,2) y Venezuela (51,2%), mientras que los con menor porcentaje de profesionales provienen de Perú (12,5%), República Dominicana (21,3%) y Colombia (29,5%)**. Esto es relevante al ser el colectivo peruano el mayoritario en la comuna, contando en su mayoría con educación media (49%) y técnica (16%).

La mayoría de los migrantes de la comuna **se encuentra trabajando por ingresos (78%), un 8,2% está estudiando y un 6,4% se dedica a quehaceres del hogar**. El 4,8% está desempleado y el 1,4% está jubilado.

Respecto del tipo de ocupación de los migrantes en la comuna, al año 2012 **la mayoría se declara como asalariado (72%), seguido del trabajador por cuenta propia (17%) y del servicio doméstico (9%)**. En la última década, el primero y el último experimentan un leve descenso, en beneficio de los trabajadores independientes, que aumentan en casi 14 puntos.

Tabla 2: Tipo de trabajador población migrante, periodo 2002 – 2012. Comuna de Santiago

Año	Tipo	Tipo de trabajador población Migrante					Total
		Trabajador asalariado	Trabajador de servicio doméstico	Empleador, empresario o patrón	Trabajador por cuenta propia o independiente	Familiar no remunerado	
2012	Casos	20.300	2.521	526	4.693	85	28.125
	%	72,18%	8,96%	1,87%	16,69%	0,30%	100,00%
2002	Casos	9448	1265	1137	387	56	12293
	%	76,85%	10,29%	9,24%	3,14%	0,45%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2002 y 2012.

Según nacionalidad, **el colectivo peruano es predominantemente asalariado (71%) y están equilibrados los trabajadores por cuenta propia y el servicio doméstico en torno al 14% cada uno**. Quienes más asalariados registran porcentualmente son los venezolanos (84,3%), colombianos (84%) y cubanos (82%). Quienes más servicio doméstico presentan son los dominicanos (14,6%) y peruanos (14,3%). Quienes más trabajadores por cuenta propia son los chinos (33,7%), ecuatorianos (33,3%), argentinos (26%) y bolivianos (25,7%). Finalmente, **en cuanto a los empleadores, destacan con distancia los chinos (19%), seguidos por los españoles (4,9%) y los bolivianos (4%)**.

A diferencia del año 2002, en que la gran mayoría (88%) de los migrantes de la comuna residía y trabajaba en ella, al año 2012 esa situación sólo describe al 38%, desplazándose el resto a otras comunas a desempeñarse laboralmente. Los colectivos de todas las nacionalidades registran este panorama, a excepción de **los chinos, que en un 61% trabajan y viven en la comuna**.

Respecto a la composición familiar de los migrantes de la comuna de Santiago, al año 2012 **la mayoría de ellos es soltero/a (68%), seguidos de los casados/as (28,5%)**. Los primeros registraron un importante incremento en la década (en el 2002 llegaban al 52% y los casados ascendían al 39%). Donde más solteros hay es entre los dominicanos (83%), colombianos (71%) y peruanos (70%), mientras que los casados predominan entre los chinos (58,4%) y cubanos (46%).

De acuerdo al estudio *El inmigrante y sus riesgos: Un nuevo desafío para la Ficha de Protección Social*, “los grupos familiares de los extranjeros residentes en Santiago son en su mayoría hogares integrados por tres (33%) o dos integrantes (30%), donde se observa la presencia de un jefe de hogar (43,6%), el cónyuge (22%), y la de un hijo que, en su mayoría, es del jefe de hogar (15,2%)” (INCAMI, 2011:11).

En cuanto a las condiciones de habitabilidad y estado de la vivienda del colectivo de migrantes en la comuna de Santiago y para el año 2012, **el 40,3% de los migrantes señala vivir en un departamento en edificio y con ascensor, seguido por un 23,1% que dice vivir en pieza en casa antigua o conventillo y otro 22,8% en casa pareada**. En el caso del colectivo de migrantes peruanos, la mayoría de quienes residen en Santiago lo hacen en pieza en casa antigua o

conventillo, alcanzando 6.999 personas, equivalente a un 33,4% de dicha población. Si tomamos en cuenta el total de inmigrantes que declaran vivir en esta situación, sólo el colectivo peruano equivale al 82,68%; el resto de los colectivos habitan, en su gran mayoría, en edificios con ascensor. Por otro lado, **el 89,3% de toda la población migrante en la comuna de Santiago, declaró arrendar la vivienda en la que habita**, seguida por un 6% que está pagando la casa propia y un 3,2% tiene casa propia y totalmente pagada. El 94% de peruanos arrienda vivienda, mientras que los italianos y españoles no superan el 60% de viviendas arrendadas.

Respecto a las creencias religiosas, en la comuna el **63,9% de los migrantes se declara católico**, seguido de un 10,8% de evangélicos y un 14% que no adhiere a ningún credo.

Finalmente, en cuanto a la **localización** de los residentes migrantes en la comuna, considerando sus barrios y el correspondiente acceso que tienen en términos de cercanía a servicios de salud, educación y áreas verdes, los siguientes mapas permiten observar una concentración en la zona norponiente y centrosur de la comuna, con un variopinto panorama de nacionalidades. Los **barrios de Yungay, Balmaceda y el Centro Histórico destacan por su alta concentración de residentes migrantes**, aunque más atrás los de San Vicente, Pedro Montt y Brasil también cuentan con población extranjera. En general, están cercanos a establecimientos educativos y centros de salud, teniendo además como principal área verde cercana en el sector norponiente la Quinta Normal.

El colectivo predominante en la comuna es el peruano, lo cual también se aprecia espacialmente en su localización en las Agrupaciones Vecinales (AV) y los barrios. En todas las AV es el colectivo mayoritario. Lo mismo ocurre en los barrios, **salvo en el barrio Sierra Bella, donde predominan los colombianos**. Ver gráfico N°1.

Analizando por Unidad de Intervención (UI), se observa lo mismo, predominancia del colectivo peruano, salvo en la UI N°20, con mayoría del colectivo colombiano. Ver gráfico N°2.

Considerando a los tres colectivos principales que residen en la comuna de Santiago, puede destacarse lo siguiente:

Los **peruanos** tienen una alta concentración (entre 200 y 300) en la UI N°7 y una concentración media (100 a 199) en las UI N°12 y N°24. En el resto de las UI el número de ciudadanos peruanos no alcanza a los 100 (concentración baja). Ver gráfico N°3.

En el caso de los **colombianos**, tienen una alta concentración (34 a 50) en la UI N°20 y una concentración media (17 a 33) en las UI N°2, N°11, N°16, N°21 y N°22. En el resto de las UI el número de ciudadanos colombianos no alcanza a los 17 (concentración baja). Ver gráfico N°4.

En el caso de los **ecuatorianos**, tienen una alta concentración (7 a 9) en las UI N°14 y N°17, y una concentración media (4 a 6) en las UI N°16, N°18 y N°24. En el resto de las UI el número de ciudadanos ecuatorianos no alcanza a los 4 (concentración baja). Ver gráfico N°5.

Desde otra perspectiva, considerando la convivencia de dos o más colectivos de distintas nacionalidades en un mismo espacio urbano, se observan sectores de la comuna con mayor diversidad y otros más homogéneos en cuanto a nacionalidades de origen. Ver gráfico N°6.

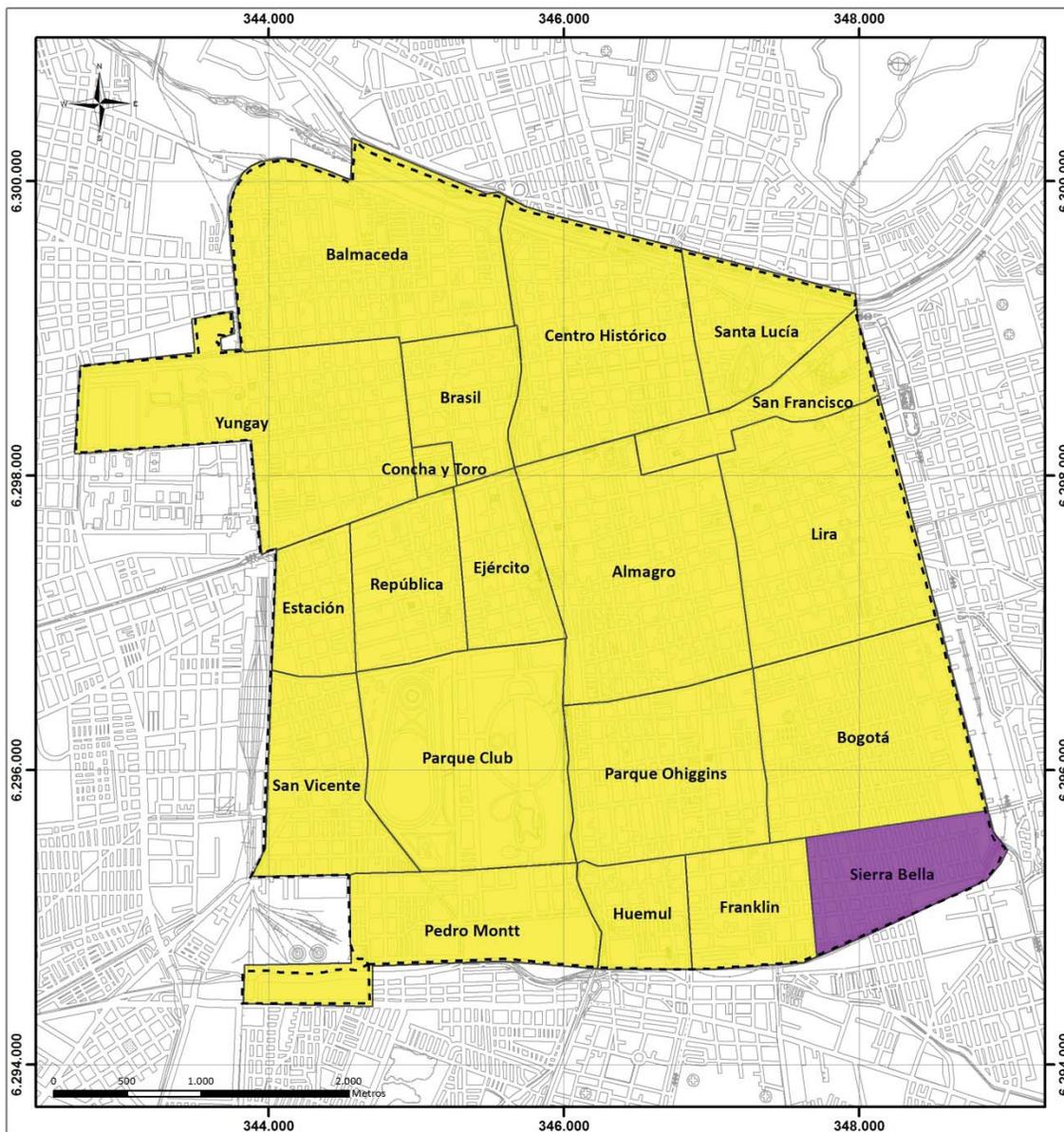
Analizando por Unidad de Intervención, se observa que las UI N°7, N°18, N°22, N°24 y N°25 son las más diversas, pues acogen dentro de sus límites a población migrante **proveniente de cinco o más países** diferentes.

En el otro extremo, las UI N°0, N°1, N°19, N°21 y N°26 son las más homogéneas en cuanto a nacionalidad de los migrantes residentes, acogiendo a ciudadanos **de sólo una o dos nacionalidades**.

El resto de las UI presenta un nivel de diversidad media, conviviendo dentro de sus límites población proveniente de **entre tres y cuatro países**.

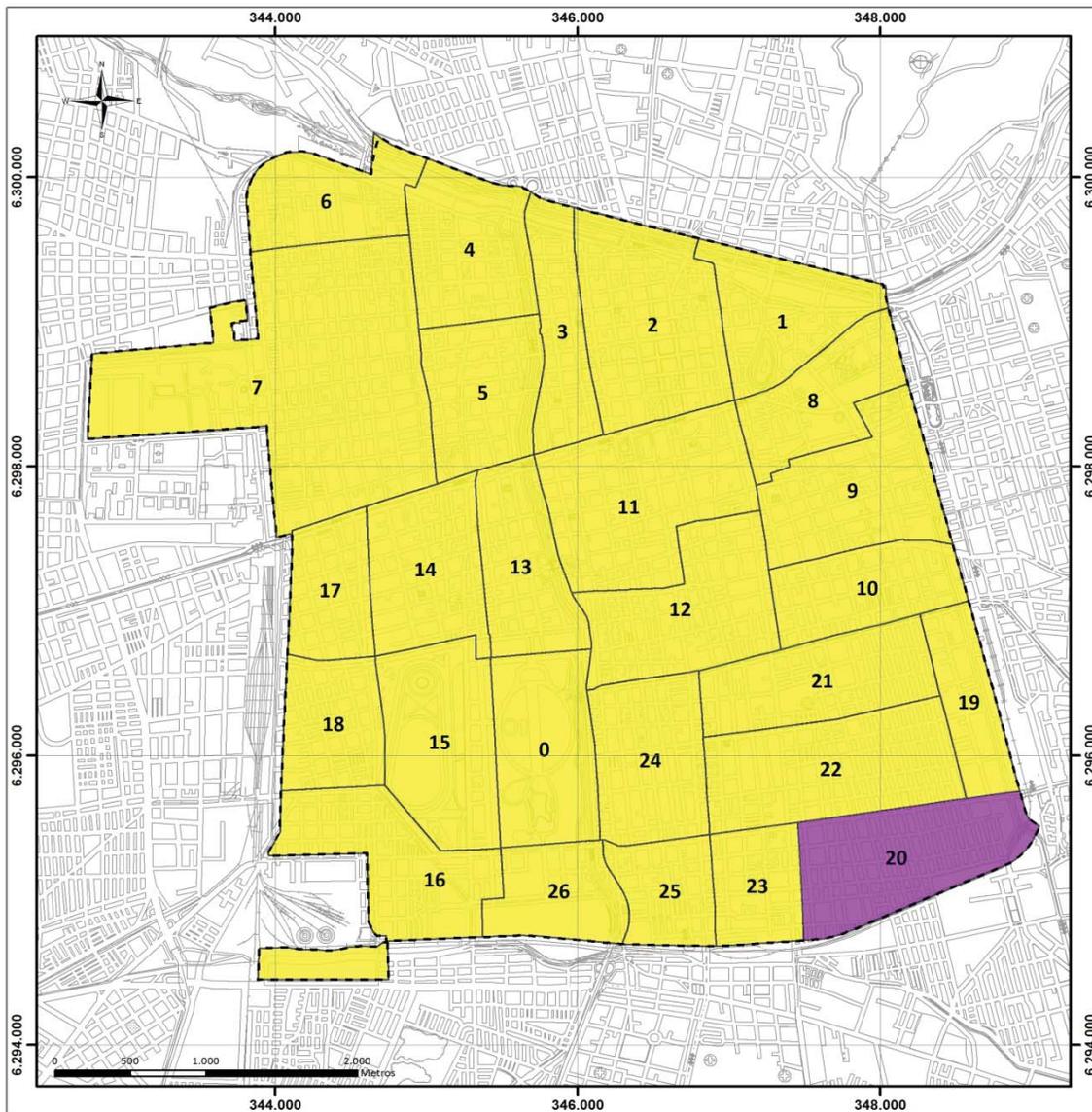
A continuación se presentan los mapas que grafican lo anterior.

**Mapa 1: Colectivo de migrantes predominante por Barrio.
(Base de datos establecimientos educacionales. N=2.493)**



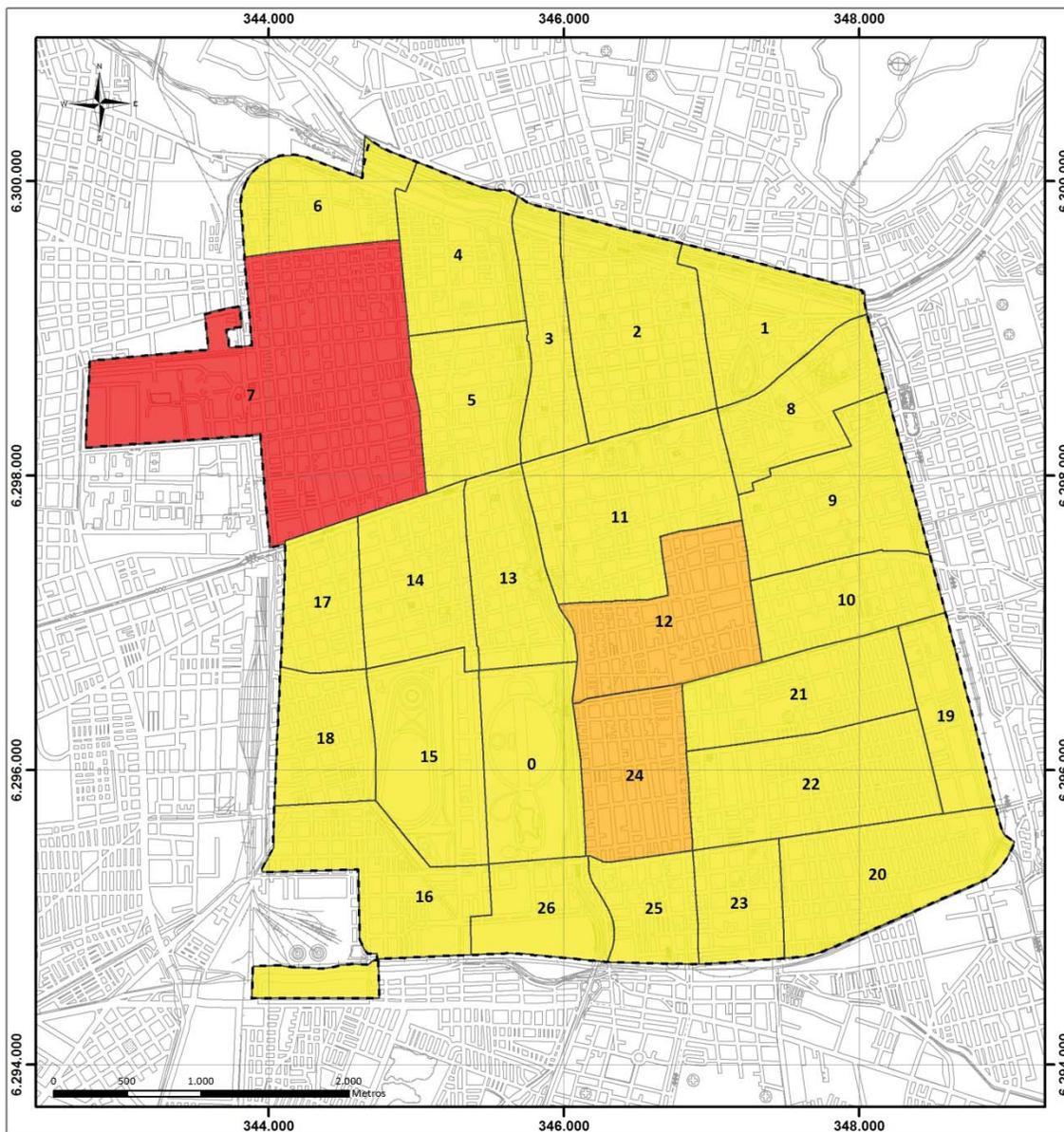
<p>Leyenda</p> <p>Nacionalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> Colombiana Peruana 	<p>Carta Base</p> <ul style="list-style-type: none"> Calles Límite Comunal Barrios 	<p>Principales Grupos de Migrantes por Barrio (Julio, 2014) Comuna de Santiago</p>
<p>Fuente Información Base: Plan Regulador Comunal de Santiago 2013 Información Cartográfica: Proyección UTM Sistema de Referencia WGS84 Huso 19S</p>		 <p>RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural</p>

**Mapa 2: Colectivo de migrantes predominante por Unidad de Intervención - UI.
(Base de datos establecimientos educacionales. N=2.493)**



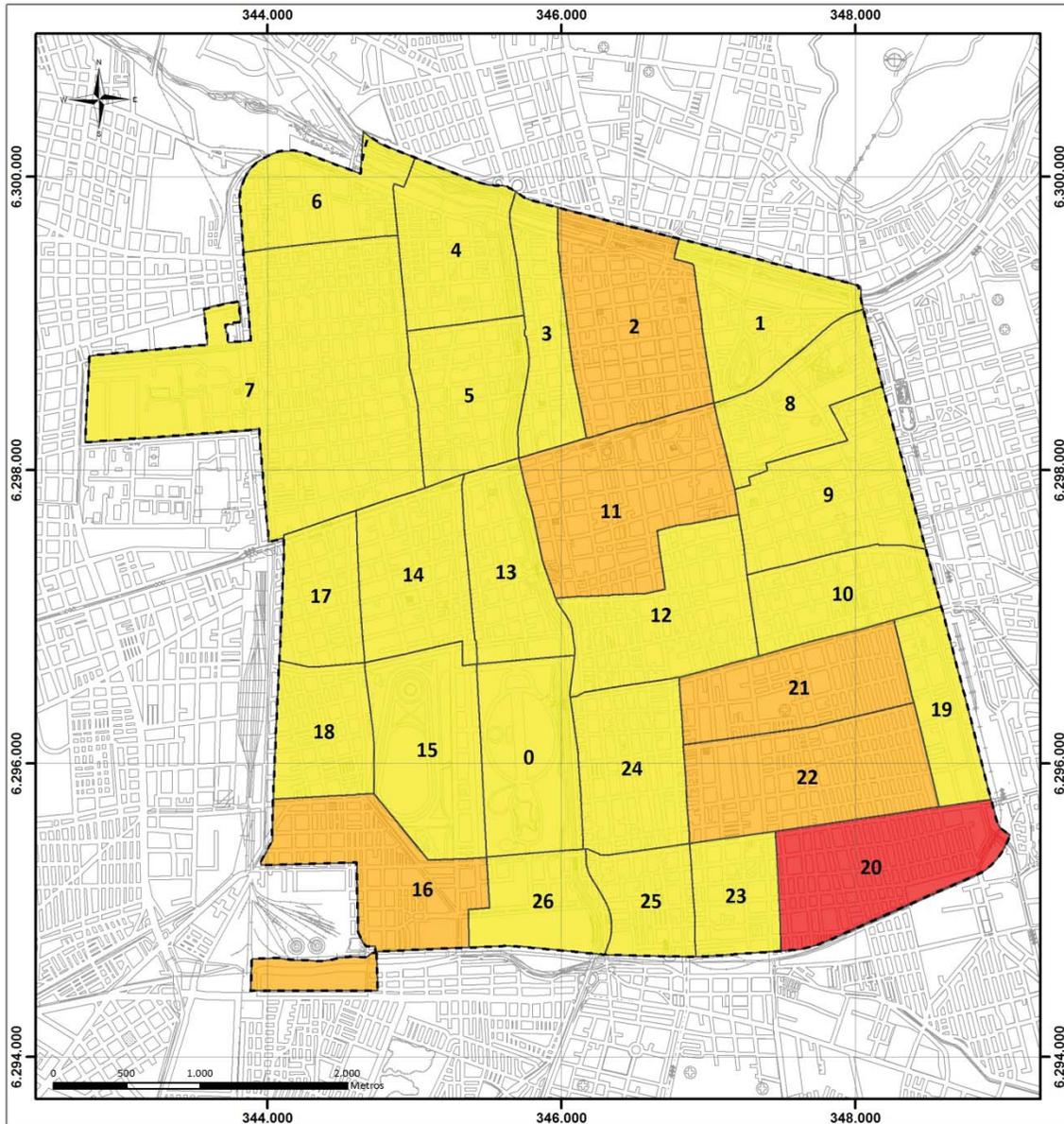
<p>Leyenda</p> <p>Nacionalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> Colombiana Peruana 	<p>Carta Base</p> <ul style="list-style-type: none"> Calles Límite Comunal 	<p>Principales Grupos de Migrantes por Unidad de Intervención (Julio, 2014) Comuna de Santiago</p>
<p>Fuente Información Base: Plan Regulador Comunal de Santiago 2013</p> <p>Información Cartográfica: Proyección UTM Sistema de Referencia WGS84 Huso 195</p>		 <p>RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural</p>

Mapa 3: Migrantes peruanos: concentración espacial por Unidad de Intervención - UI.
(Base de datos establecimientos educacionales. N=1.655)



<p>Leyenda</p> <p>Concentración de Migrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> Baja (0 a 99) Media (100 a 199) Alta (200 a 300) 		<p>Carta Base</p> <ul style="list-style-type: none"> Calles Límite Comunal
<p>Fuente Información Base: Plan Regulador Comunal de Santiago 2013 Información Cartográfica: Proyección UTM Sistema de Referencia WGS84 Huso 19S</p>		
<p>Migrantes Peruanos por Unidad de Intervención (Julio, 2014) Comuna de Santiago</p>  <p>RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural</p>		

Mapa 4: Migrantes colombianos: concentración espacial por Unidad de Intervención - UI.
(Base de datos establecimientos educacionales. N=460)



Leyenda Concentración de Migrantes Baja (0-16) Media (17-33) Alta (34-50)		Carta Base Calles Límite Comunal
--	--	--

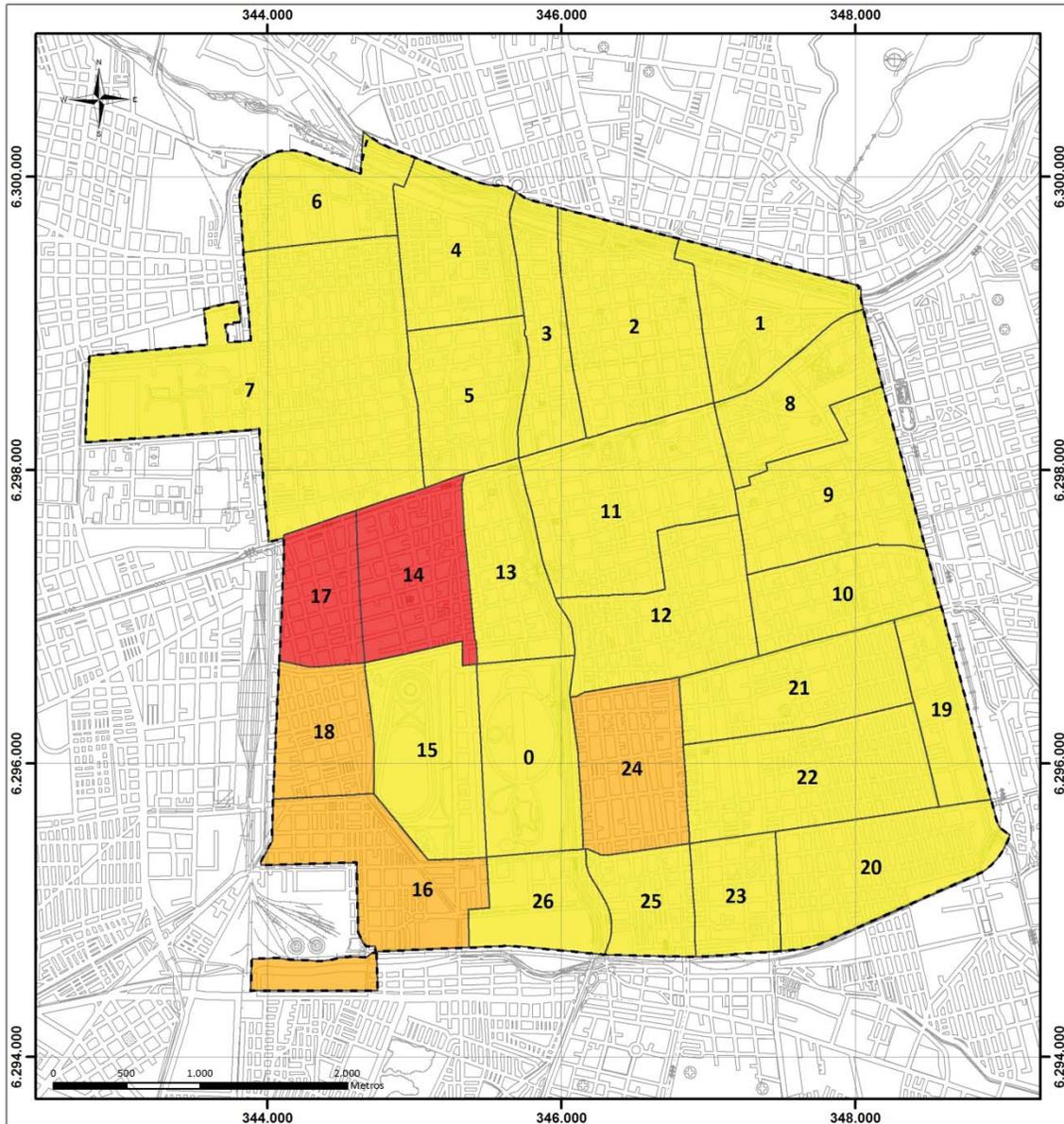
**Migrantes Colombianos
 por Unidad de Intervención (Julio, 2014)
 Comuna de Santiago**



RIMISP
 Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

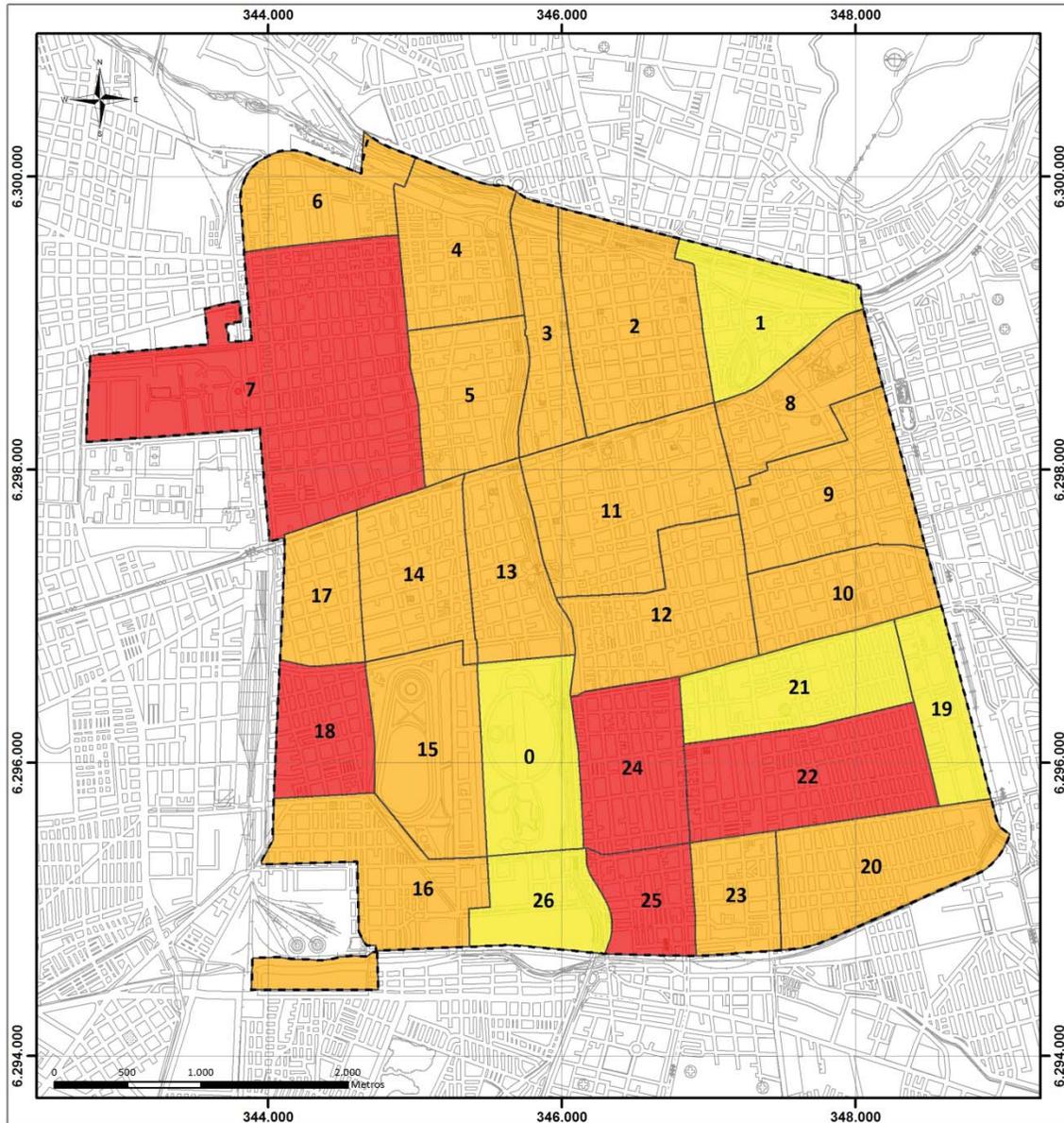
Fuente Información Base:
 Plan Regulador Comunal de Santiago 2013
 Información Cartográfica:
 Proyección UTM
 Sistema de Referencia WGS84 Huso 19S

Mapa 5: Migrantes ecuatorianos: concentración espacial por Unidad de Intervención - UI.
(Base de datos establecimientos educacionales. N=133)



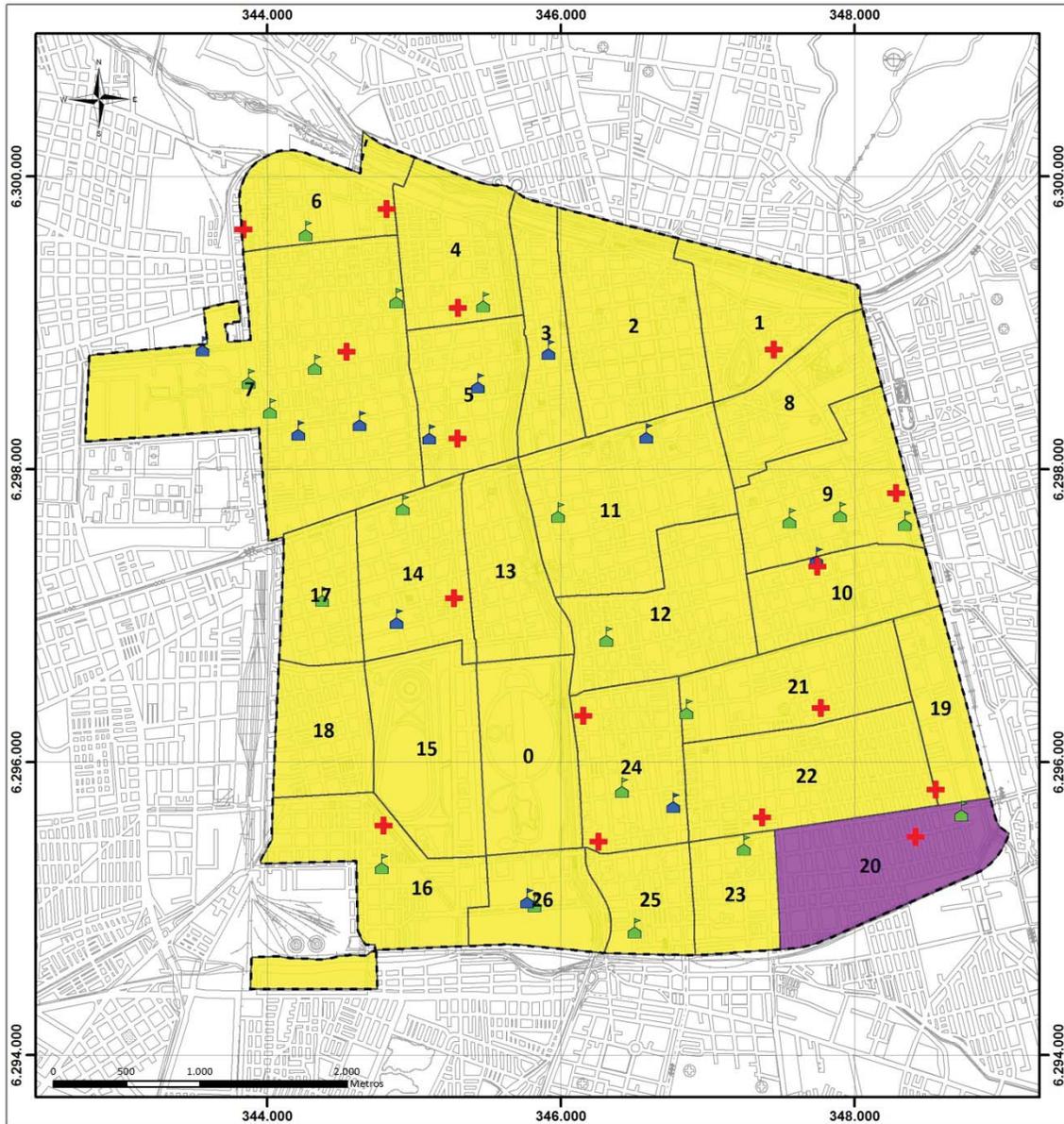
<p>Leyenda</p> <p>Concentración de Migrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> Baja (0-3) Media (4-6) Alta (7-9) 	<p>Carta Base</p> <ul style="list-style-type: none"> Calles Límite Comunal 	<p>Migrantes Ecuatorianos por Unidad de Intervención (Julio, 2014) Comuna de Santiago</p>
<p>Fuente Información Base: Plan Regulador Comunal de Santiago 2013 Información Cartográfica: Proyección UTM Sistema de Referencia WGS84 Huso 195</p>		 <p>RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural</p>

**Mapa 6: Diversidad de nacionalidades: concentración espacial por Unidad de Intervención - UI.
(Base de datos establecimientos educacionales. N=2.493)**



Leyenda Diversidad Baja (1-2) Media (3-4) Alta (5 o mas)		Carta Base Calles Límite Comunal	
Fuente Información Base: Plan Regulador Comunal de Santiago 2013 Información Cartográfica: Proyección UTM Sistema de Referencia WGS84 Huso 19S		Diversidad Migrante por Unidad de Intervención (Julio, 2014) Comuna de Santiago  RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural	

Mapa 7: Concentración espacial de migrantes por Unidad de Intervención – UI y localización de servicios básicos: salud y educación municipal.



Leyenda		Principales Grupos de Migrantes y Servicios Básicos por Unidad de Intervención (Julio, 2014) Comuna de Santiago	
Nacionalidad		Carta Base	
Colombiana	Peruana	Calles	Límite Comunal
Servicios Básicos			
Salud	Escuelas		
Liceos			

Fuente Información Base:
Plan Regulador Comunal de Santiago 2013
Información Cartográfica:
Proyección UTM
Sistema de Referencia WGS84 Huso 19S

RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

2. Trayectorias migratorias, necesidades de los colectivos y dinámicas de inclusión social³

La llegada de los migrantes, tanto en el país como en la comuna de Santiago, parte a fines de los años 80, post dictadura, siendo el peak los últimos 15 años. Es una migración latinoamericana nueva, en condiciones de vulnerabilidad puesto que la llegada de extranjeros en el país se debe, principalmente, a razones económicas. En los últimos veinte años los tipos de flujos migratorios han variado según nacionalidad y ocupación: *“En los años 90 hubo un primer boom de mujeres peruanas asesoras de hogar, que no era población vulnerable. Muchas eran profesionales, enfermeras, profesoras. Junto con los colombianos y ecuatorianos. En el 2003-2004 empieza de nuevo a repuntar fuertemente la presencia de migrantes y desde ahí ha sido constante con un peak en 2010, 2011 y donde empiezan a aparecer otros colectivos (haitianos, dominicanos)”* (Fundación Ciudadano Global).

Las **dinámicas migratorias** percibidas en la comuna en los últimos años se relacionan con dos características. Hay quienes afirman que en su mayoría son familias nucleares que vienen migrando a Chile, uno a uno y generando procesos de reunificación familiar: *“Aquí la primera que llega generalmente es una mujer, que manda plata a su familia e inmediatamente después llega el esposo generalmente, después del esposo llegan los hijos, entonces ahí opera claramente el tema de la reunificación familiar porque llega toda la familia, esto es un proceso son 3, 4, 5 años fácilmente”* (Secretaría Ciudadana de Migrantes). Mientras otros entrevistados recalcan la alta presencia de mujeres que migran embarazadas desde sus países de origen: *“Las mujeres vienen a tener a sus angelitos acá, son bien pillas, pero acá tienen a sus hijos y vuelven a tener más hijos, arman familia...se quedan”* (Junta de Vecinos San Martín); *“Muchas vienen a Chile sin ninguna documentación y embarazadas entonces (...) nosotros como Junta de Vecinos tenemos la obligación de darles el certificado de residencia a ella, para que se atienda en sus controles porque ese niño va a ser un chileno”* (Junta de Vecinos San Juan de Dios, Barrio Yungay).

Desde la Escuela Fernando Alessandri Rodríguez plantean que entre las familias migrantes que asisten a la escuela el promedio de estadía en Chile son 8 años, pese a esto, junto con otros entrevistados afirman que los migrantes que residen en la comuna de Santiago, suelen ser quienes llevan pocos años de estadía en el país, pues luego de que se han establecido, estos colectivos prefieren residir en comunas periféricas donde los costos de arriendo de vivienda son menores y las condiciones de habitabilidad mejores. *“Este es un lugar de llegada de los migrantes, luego cuando tienen mejores ingresos arriendan un pequeño departamento y se van y retiran a sus hijos de la Escuela”* (Escuela Alessandri).

Tanto el Centro de Salud Padre Orellana como la Escuela Alemania sostienen que los **bajos precios de los arriendos** de la comuna permite que ésta sea un lugar donde se ubica la población migrante, aun así éste colectivo va cambiando su residencia al interior de Santiago al mejorar sus ingresos. De esta manera, desde la Escuela Alemania relatan que las familias de su escuela viven en una zona, caracterizada por tener casas antiguas grandes, que se subdividen al interior

³ En la versión extensa del Informe se encuentra una aproximación más detallada de esta sección.

alquilando habitaciones baratas. Mientras que en otros sectores de la comuna viven colectivos de migrantes que posee otras características *“Es distinto lo que pasa en el sector de Santa Isabel/Portugal, por ejemplo, donde hay migrantes de mayor nivel socioeconómico, argentinos o españoles, que llevan a sus hijos a la Escuela México”* (Escuela Alemania).

En cuanto a la decisión de radicarse en el país, algunos entrevistados afirman que ésta se encuentra mediada por la motivación económica que posee la población que migra a Chile, sosteniendo que quienes mejoran su situación socioeconómica y logran “acostumbrarse” al país suelen optar por la radicación y van reagrupando a su familia poco a poco. De esta forma, la situación familiar resulta ser un factor que incide en las trayectorias migratorias. Según relata un entrevistado, todos llegan con la idea de que estarán 2 o 3 años, pero se van quedando: *“Migrante que se queda más de 3 años con certeza ya no regresa a su país. El migrante que se queda más de cinco años tiende a nacionalizarse chileno o ya no regresa definitivamente a su país”* (Secretaría Ciudadana de Migrantes).

Al describir la **situación social** del colectivo migrante que reside en Santiago, los entrevistados concuerdan en que en su mayoría son personas que están empleadas, pero se encuentran viviendo en condiciones precarias, que generan vulnerabilidad social. Lo anterior, está estrechamente relacionado con las condiciones de habitabilidad de los lugares donde residen caracterizados por la poca regulación, dado que generalmente arriendan habitaciones en casonas antiguas, que se encuentran en malas condiciones, subdivididas, poseen escaso equipamiento y comparten los servicios básicos entre varias familias. Es así como se ha generado consenso tanto en líderes vecinales, sociales e institucionales en torno a que **la vivienda es la principal demanda y es el aspecto más vulnerable de su residencia en la comuna de Santiago**: *“En la comuna, las comunidades migrantes que están instaladas en cites y en lugares con bastante hacinamiento, que es uno de los aspectos de la pobreza [...] Desde el punto de vista sanitario nos preocupa el hacinamiento, comparten baños, comparten cocina, que si vamos a medir la pobreza en si se alimentan, si tienen techo o no, puede ser que no clasifiquen como pobres pero sanitariamente eso es una gran elemento para la situación en que viven y que tiene implicancias para nosotros”*. (CESFAM Ignacio Domeyko); *“Hay una vulneración no sólo física, sino que también psicológica. Muchos niños se arriman al de al lado, que no necesariamente son sus padres...se han dado muchos casos de abuso por parte de migrantes que comparten hogar”* (OLAS); *“Viven entre 8 a 10 personas en una pieza...en muchos lugares, allá hacia el Mapocho, se producen incendios por esto que le cuento”* (Junta de Vecinos San Martín); *“De repente la gente confunde la pobreza con la suciedad, tu pasai y la casa sin un vidrio, plástico, todo cochino... El agua se nota que la tienen cortada, porque el agua corre. Entonces no es porque están bien”* (Junta de Vecinos Plaza Bogotá).

El **hacinamiento** en el cual vive la población migrante es mirado con recelo por la Junta de Vecinos San Juan de Dios, desde la cual plantean que dicha situación es el resultado de una opción que toman al venir a Chile: *“Están acostumbrados a que todo se lo den y viven en hacinamiento, eso sí lo puedo dar por escrito, viven en hacinamiento pero tanto como pobreza no, porque ellos trabajan aquí (...) tienen para mandar a su país y todo eso (...) A ellos les gusta pagar poco y juntar plata para mandar pa su país, a eso se debe más que nada. Yo conozco gente que se viene primero el*

esposo, después se trae a la señora, vienen los hijos entonces todo como en una pieza, después si pueden meter a otro pariente lo meten. ¿Por qué? Porque les abarata el costo de la pieza, tratan de economizar". (Junta de Vecinos San Juan de Dios, barrio Yungay).

Este planteamiento es respaldado por la Junta de Vecinos Av. España quienes afirman que el hacinamiento es consecuencia de una estrategia de ahorro: *"Ellos dicen que es la forma de ahorrar, porque si una casa les cuesta 100 lucas y entran 5 familias pagan \$20.000 por familia, entonces inteligentemente buscan la forma de ahorrar, pero así también es como viven... Hacinados en espacios bastante reducidos, con sus hijos, con sus mujeres y me imagino que debe ser demasiado incómodo"* (Junta de Vecinos Av. España).

Así también desde algunas Juntas de Vecinos reconocen que existen abusos por parte de la población chilena en cuanto a cobros excesivos en las viviendas que sub arriendan: *"Hay gente que si les arrienda, les cobra carísimo y ellos lo pagan"* (Junta de Vecinos San Juan de Dios, barrio Yungay); *"Es que al dueño le conviene (...) cada dormitorio lo arrienda a 100 lucas y le sacai el doble (...) Ellos (los migrantes) no están ni ahí, si la cosa es donde dormir yo creo, más que nada. Pero la gente no ve eso, tu no podi hablar con el propietario, pero él ve las lucas"*. (Junta de Vecinos Plaza Bogotá); *"Antes, en la calle Santo Domingo, había una casa que con el terremoto se vino abajo una aparte, había 20 piezas y vivían más de 100 peruanos, y en unas condiciones no muy óptimas. Se dañó y se fueron"* (Junta de Vecinos Santa Ana).

Además de los temas de habitabilidad, se identifica a la **situación de irregularidad** como uno de los principales obstáculos que afecta a la población migrante. Gran cantidad de entrevistados manifestaron no tener certeza de cifras exactas pero reconocieron que los Servicios Municipales se relacionan constantemente con población que se encuentra en esta situación. En la Escuela Alessandri postulan que alrededor del 15% de su alumnado se encuentra en esta situación y son *"lo más desprovistos de ayuda"* principalmente por el hecho de que al no poseer RUT, no pueden acceder a prestaciones básicas como la alimentación entregada por JUNAEB.

En el caso de la Escuela Alemania, el número de alumnos en situación irregular es mayor, cerca del 26% de la población escolar está en situación migratoria irregular, lo que correspondería al 50% de los alumnos migrantes, pese a que afirman varía de un año a otro, son cifras importantes. *"El otro año teníamos a 93 niños sin RUT, ahora estamos en 67"*.

La irregularidad migratoria de niños y niñas es sin duda una de las situaciones de mayor complejidad en tanto los posicionan como sujetos vulnerables expuestos a una serie de situaciones que violan sus derechos. Esto ocurre principalmente cuando la autoridad migratoria no les permite regularizar por estar sujetos a la situación migratoria de sus padres.

Desde la Ciudadano Global sostienen que es posible estimar a este tipo de población, guiándose por el número de personas que se acogieron al proceso de regulación realizado en 2008: *"La cifra que nosotros tenemos está sacada de la última Amnistía de 2008, la cantidad de personas que se regularizaron en esa oportunidad fueron 49.000 aproximadamente. Entonces sacando una proyección, pese a que no es lo más real, uno podría sacar un promedio. (...) Si tu sacas el número*

de aproximadamente 400.000 migrantes como promedio sacando cifras de distintas partes, yo creo que aproximadamente entre 50.000, 60.000 personas podrían estar en situación de irregularidad”.

Así también se menciona que existe una gran necesidad de mejorar la información dirigida a esta población *“No sólo para la regularización sino también para el acceso a diferentes instancias y la conexión a redes, incluso después de la regularización”* (Ciudadano Global); *“Muchas veces los funcionarios no entregan la información adecuada, en FONASA los ponen con tarjeta de indigente, independiente de su situación y después la información no calza, hay algunos que hasta tienen isapre, pero como desconocen el sistema de salud chileno, van a un hospital o la posta y no entienden nada”* (Fundación María Luisa).

Vinculado a esto, desde la Escuela Alemania sostienen que la regularización migratoria de los niños es la principal necesidad para el alumnado que se encuentra en dicha situación, considerando que actualmente se les está negando el derecho a la educación, al no reconocer sus estudios por no poseer RUT.

Por otra parte, se destaca la **necesidad de generar un trabajo intercultural que potencie la inclusión de manera horizontal y participativa en barrios de alta presencia migrante**, donde hay conflictos de convivencia *“a través de políticas públicas y locales que trabajen estas problemáticas de manera mixta en estos contextos”* (Ciudadano Global). Idea que la Cruz Roja también plantea proponiendo un trabajo de fortalecimiento comunitario.

En la Escuela Alessandri en tanto, plantean que se requiere generar procesos de inserción con los niños migrantes *“La escuela requiere de un psicólogo para ayudar a los niños extranjeros en su proceso de inserción, y a su vez trabajar con los padres”.*

La precariedad de los trabajos que acceden y la explotación laboral también fueron mencionadas por los entrevistados como problemas graves a lo que se enfrenta esta población *“Como es exigencia el contrato para no perder la documentación, hay casos en que deben aguantar la precariedad laboral”* (Fundación María Luisa); *“Hay un cierto abuso del chileno que contrata, o no les hace contrato, imposiciones, les pagan súper poco”* (Centro de Salud Benjamín Vial); *“Tú sabes que los chilenos ya no quieren trabajar por el mínimo (...) pero los peruanos, los indigentes trabajan hasta por 100 lucas”* (Junta de Vecinos Plaza Bogotá).

Respecto de las **dinámicas de inclusión en los barrios**, en primer lugar se señala que los barrios del sector norponiente de la comuna (San Pablo, Brasil, Plaza Yungay) son los que concentran mayor población migrante. En el caso del colectivo peruano, en Warmipura afirman que se reúne y utilizan bastante el espacio público, teniendo mucha visibilidad, a diferencia de otras nacionalidades *“No han podido sacarles la idea de estar en la Plaza de Armas”* (Warmipura).

La llegada de migrantes a Chile, y en particular a escala barrial, ha llevado a que se erijan distintas percepciones y formas de posicionarse frente a esta población, las cuales se han visto sumidas en prejuicios, malos entendidos e incluso lejanías. Esto se aprecia, según los entrevistados, en el día a

día de los distintos servicios públicos, tales como atención en centros de salud y escuelas, como con organizaciones barriales, quienes aún ven al migrante como un “otro” distante. De esta manera, las comparaciones entre población nacional y migrantes resultan inevitables en el caso de los dirigentes vecinales: *“Ellos tienen una rivalidad con el chileno. Al vecino le molesta porque los peruanos son demasiado mal vividores. A esta JVVV llegan reclamos que, los peruanos vecinos míos, toman hasta las 2, 3 am el fin de semana”* (Junta de Vecinos Av. España).

En el caso de las organizaciones barriales la idea del “otro” inmigrante en oposición a la identidad nacional de los chilenos se intensifica, diferenciados a los distintos colectivos de migrantes y evidenciando preferencias por ciertos grupos en particular: *“El colombiano vende droga, es clonador (de tarjetas) en cambio el peruano se cataloga por borracho, por bochinero, peleador, ese tipo de cosas. Entonces nosotros aquí como Junta de Vecinos ya tenemos catalogado cuales son estos y cuáles son los otros”* (Junta de Vecinos San Juan de Dios, Barrio Yungay).

Esta diferenciación entre colectivos **se observa especialmente en el caso de la población colombiana, frente a la cual algunas Juntas de Vecinos muestran abierto rechazo**, reproduciendo prejuicios y estereotipos y realizando cuestionamientos morales a sus formas de vida: *“Las mujeres colombianas viene a trabajar como nana y también en algo que debiese ser estrictamente controlado y prohibido en este país que es la sexualidad en las calles (...) Hay mucha colombiana que viene a trabajar sexualmente digamos, a explotar su cuerpo”* (Junta de Vecinos Av. España).

Lo señalado anteriormente se explica, según distintos entrevistados, por la forma de ser de los chilenos. Los entrevistados de organizaciones de migrantes señalan que el chileno es muy cerrado, discriminador y tiende a relacionarse en grupos homogéneos: *“Aquí se hacen preguntas típicas chilenas que discriminan, por ejemplo, ¿en qué colegio estudiaste? o ¿en qué colegio estudian tus hijos?”* (Fundación María Luisa). Esto ha dificultado el proceso de inclusión, el cual a su vez se ve mermado por el clasismo y xenofobia propia de la sociedad chilena.

Las relaciones chilenos-migrantes en la comuna de Santiago se dan principalmente en reuniones de apoderados, atención en consultorio, campeonatos de fútbol y actividades convocadas por las distintas JJ.VV entrevistadas: *“Ellos van cuando hay ese tipo de cosas, ellos participan, son bien participativos, les gusta participar. (...) Aquí en la JV ellos participan, el año pasado hubo un taller de futbol y participaron muchos chicos peruanos (...) No hubo problemas, eran niños chicos, 10, 12,13 años (...) Los más adultos son los que les gusta buscar peleas, los cabros chicos no”*. (Junta de Vecinos San Juan de Dios, Barrio Yungay).

En el caso de la Junta de Vecinos Plaza Bogotá, la situación es distinta pues, sus dirigentes señalan que en general la población tiene poco interés en participar y suelen acudir a la organización sólo para solicitar certificado de residencia: *“Vienen a sacar el certificado de residencia y no vienen más, ese es el único vínculo que tienen con la Junta de Vecinos”* (Junta de Vecinos Plaza Bogotá).

Por otra parte, ciertas organizaciones de migrantes señalan que las JJ.VV no han logrado ser espacios interculturales de trabajo y relaciones heterogéneas (solo en casos puntuales como campeonatos de baby fútbol). Su principal rol en relación al colectivo de migrantes ha sido la entrega de certificados de residencia. *“Las JJVV están muy cerradas, sin acogida a otros y sin aprovechamiento de los espacios”* (Warmipura), lo cual ha hecho más difícil la integración (OLAS).

Es en este espacio donde más posibilidades de interacción se podrían dar, considerando que **una de las características del colectivo de migrante – peruano – más señalada es su capacidad de organización**, su forma de coordinarse podría ser valorada por las JJ.VV, pudiendo haber incentivos para convocarlos a trabajar en conjunto: *“Siempre que llega un extranjero a vivir al barrio, viene a preguntar por las actividades y sobre trámites”* (Junta de Vecinos San Martín); *“Son más organizados los peruanos, están inscritos al menos 10 a 12 personas, pero para la cantidad de socios está bien (200 socios en total)”* (Junta de Vecinos Santa Ana).

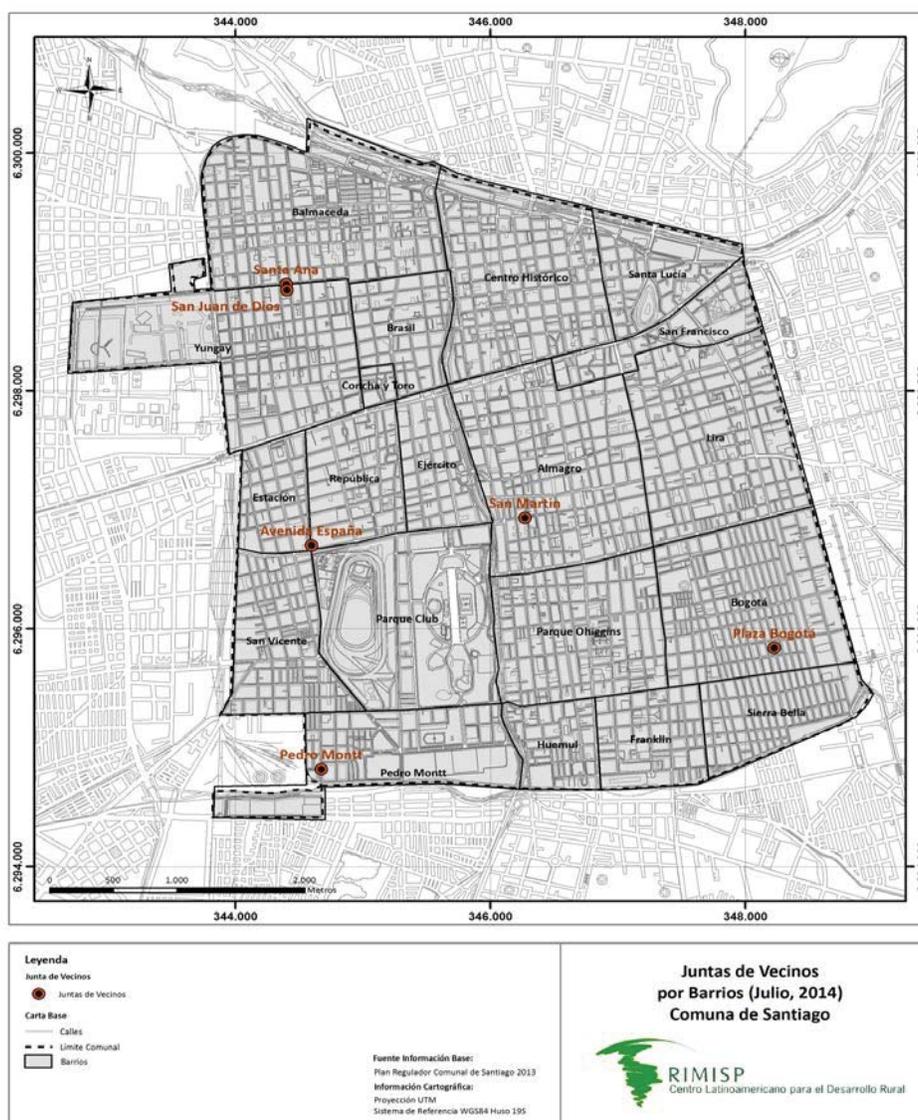
Por otra parte, en la Junta de Vecinos Plaza Bogotá sostienen que hay mucha reticencia desde la población chilena a que los migrantes participen como iguales y sostienen que los migrantes poseen una actitud de exigencia hacia la organización y los servicios municipales en general, que desde su opinión, no contribuye a un buen clima: *“Los inmigrantes son los que más exigen los derechos de ellos, más que nosotros mismos (...) Ellos creen que aquí nosotros estamos a disposición de ellos. Aquí hay horarios (...) No es como el vecino chileno que sabe las cosas, se orientan más (...) Ellos siempre haciendo sus derechos valer”* (Junta de Vecinos Plaza Bogotá).

Algunas organizaciones le otorgan una connotación negativa a las exigencias que según sostienen, realiza la población migrante hacia ellos, lo cual está estrechamente ligado a la percepción de que los migrantes suelen ser favorecidos en servicios municipales de la comuna: *“Nosotros de alguna u otra forma estamos disconformes por ejemplo cuando vamos a un consultorio hay peruanos que los atienden sin pagar un peso, hay colombianos que los atienden sin pagar un peso. Si uno no tiene sus pagos al día en su trabajo simplemente no lo atienden, tienen muchas regalías los que son extranjeros (...) Nos perjudica en la atención en los consultorios, hay una gran preferencia, la tienen toda, no hay regulación en ese sentido”*. (Junta de Vecinos Av. España); *“Yo voy a opinar por lo que dice la gente, que el Municipio le da los beneficios a los inmigrantes y no a ellos y siempre lo han cuestionado y en reunión que hay, de mesas barriales, la gente lo dice”* (Junta de Vecinos Plaza Bogotá).

Frente a este escenario, el principal desafío a escala barrial, según Ciudadano Global es: i) mejorar convivencia barrial; ii) dar soluciones al problema de la vivienda en comunas céntricas; y iii) potenciar la inclusión de manera horizontal y participativa en barrios de alta presencia migrante *“a través de políticas públicas y locales que trabajen estas problemáticas de manera mixta en estos contextos”* (Ciudadano Global). **Las Juntas de Vecinos son clave para promover la cohesión barrial**, pues se observan discursos paradójicos que muestran estereotipos, generalizaciones y oposición directa hacia la población migrante *“Hay muchos chilenos que todavía piensan que el extranjero les ha venido a quitar algo, ese es el problema”* (Secretaria Ciudadana de migrantes).

Asimismo es clave utilizar los recursos que la población ya posee, por lo que estando el tema en la palestra resulta menos dificultoso comenzar iniciativas que potencien la inclusión social. Es por esto, que resultaría útil como estrategia de intervención, generar sensibilización en las JJ.VV e incentivarlas a generar mayor participación en la comunidad migrante, considerando que éstas son organizaciones validadas en los barrios, las que muchas veces poseen comunicación directa con los servicios municipales. En esta línea, es importante continuar **potenciando y visibilizando los espacios donde hoy se genera encuentro e intercambio, tanto en el ámbito deportivo como cultural**. Como ha comenzado a ocurrir en el barrio Yungay, especialmente en las iniciativas donde participan niños, las cuales según relatan los entrevistados suelen tener éxito y buena acogida.

Mapa 8: Localización Juntas de Vecinos entrevistadas.



3. Análisis de la legislación migratoria: marco nacional y oportunidades a nivel local⁴

El ingreso, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros en Chile se encuentran regidos, actualmente, por el Decreto Ley N° 1094, de 1975, conocido como “Ley de Extranjería”, y por su Reglamento, establecido por el Decreto Supremo N° 597, del Ministerio del Interior, de 1984. Sin perjuicio de algunas modificaciones introducidas bajo el Gobierno del presidente Aylwin, destinadas a favorecer a las personas refugiadas, este cuerpo legal mantiene su característica original: **es una normativa esencialmente restrictiva**, en cuanto se refiere al otorgamiento de la permanencia y la residencia de los inmigrantes.

Ejemplo de tal característica restrictiva es el impedimento de ingreso al territorio nacional de las personas que no tengan o no puedan ejercer una profesión u oficio, o que carezcan de recursos que les permitan vivir en el país. Esta característica es una de las causas del importante porcentaje de inmigrantes que se encontrarían en situación irregular, como quedó en evidencia con motivo de la implementación de la última medida de regularización migratoria aplicada por el Gobierno, en febrero de 2008, cuando 50 mil casos fueron resueltos favorablemente.

Con posterioridad al gobierno del presidente Aylwin, los hitos normativos más importantes en materia migratoria fueron los siguientes: a) en el Gobierno de Ricardo Lagos, Chile ratificó Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y los Protocolos de Palermo, contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, y para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas; b) en el primer Gobierno de Michelle Bachelet, se envió el proyecto de Ley sobre Protección de Refugiados, que dio origen a la Ley N° 20.430, de 15 de abril de 2010, promulgada por el presidente Sebastián Piñera, la cual se adecua a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el proyecto de ley para tipificar los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, que dio origen a la Ley N° 20.507, de 8 de abril de 2011.

Sin embargo, hasta la fecha, la regulación legal del fenómeno migratorio general, en su esencia, se ha mantenido intacta, debido a la vigencia del Decreto Ley N° 1094, y tanto los procesos de regularización migratoria aplicados por los gobiernos de los presidentes Frei Ruiz-Tagle y Bachelet, cuanto los esfuerzos del Gobierno de Ricardo Lagos para modernizar la gestión de la Dirección de Extranjería y Migraciones, así como las medidas adoptadas por la presidenta Bachelet, para el acceso de los menores inmigrantes al sistema de salud y a la educación preescolar, se limitaron al ámbito administrativo.

⁴ En la versión extensa del Informe se presenta un mayor detalle de esta sección, incluyendo un análisis comparado de la legislación de Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador.

Cuadro N°1: Calidades más importantes de extranjeros y régimen legal de ingreso y permanencia.

Categoría	Requisitos	Permanencia máxima	Actividad Laboral	Causa de pérdida de la calidad ⁵
1. Turistas	Generales	180 días	Autorizada sólo excepcionalmente.	Cumplimiento del plazo.
2. Residente sujeto a contrato	Contrato de trabajo suscrito	2 años	Autorizada.	Término de trabajo con el primer empleador, salvo que haya suscrito un segundo contrato. Y cumplimiento de plazo sin solicitar residencia definitiva.
3. Residente temporario	Específico, dependiendo de la situación.	2 años	Autorizada	Cumplimiento de plazo sin solicitar residencia definitiva
4.- Nacionales de Mercosur	Generales	2 años prorrogables	Autorizada	Cumplimiento de plazo sin solicitar residencia definitiva
5.- Asilado político o refugiado	Los que señala la Ley 20.430	Indefinida.	Autorizada	Renuncia.

Es evidente y compartida por la unanimidad de los sectores políticos la **necesidad de dar paso a una nueva legislación migratoria**, debido a que la actual normativa, centrada en el resguardo de la seguridad pública y caracterizada por restricciones en la admisión de los extranjeros que generan migración irregular, no satisface los estándares internacionales contenidos en los instrumentos vigentes de derechos humanos, de los cuales el Estado de Chile es parte, en particular la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

La necesidad de una nueva legislación apunta a resolver el círculo vicioso de la inmigración irregular, favorecido por impedimentos de ingreso discriminatorios, como el que afecta a personas que no tengan o no puedan ejercer su profesión u oficio, o carezcan de recursos, lo cual margina o establece restricciones a un porcentaje importante de los migrantes y sus familiares respecto al ejercicio de derechos básicos, como el acceso a la atención y la educación y, por cierto, genera situaciones de vulnerabilidad, discriminación y violaciones de derechos en el mercado laboral.

Resulta imperioso introducir una nueva clasificación de las categorías migratorias, simplificándolas, de modo que las personas que llegan al país con ánimo de radicación, que hoy se encuentran limitadas solo a la posibilidad de una visa temporaria o de una visa sujeta a contrato, que exigen, la primera, acreditar "vínculos de familia o intereses en el país" o una residencia "útil o ventajosa", y la segunda un contrato de trabajo ya suscrito, sean consideradas según criterios de admisibilidad más flexibles y acorde con la realidad del país.

⁵En todos los casos, proceden también las causales generales de revocación o cancelación de la residencia, por comisión de delitos y otras causas establecidas por la ley.

También es imperativo modificar las normas que regulan la expulsión de extranjeros, caracterizadas por la discrecionalidad que otorgan a la autoridad administrativa, sustituyéndolas por otras que garanticen el debido proceso; garantizar y hacer operativo el principio de reunificación familiar; establecer legalmente un ámbito de gestión a los municipios en materia de migración; etc.

Una nueva legislación en plena correspondencia con los tratados de derechos humanos ratificados por Chile permitirá resolver las dificultades que se oponen al acceso de muchos migrantes a sus derechos sociales. De estas limitaciones también son tributarios los municipios, que deben someterse a la legislación vigente y operar con muchos inconvenientes en el área relacionada con los migrantes.

Actual proyecto de ley y perspectivas de una nueva legislación

En junio de 2013, el Gobierno del Presidente Piñera presentó al Congreso Nacional un proyecto de nueva Ley de migraciones. En relación con este proyecto, numerosas entidades relacionadas con el fenómeno migratorio han formulado críticas basadas en la ausencia de un enfoque de derechos y en su ineptitud para constituirse como base normativa sólida de una política de Estado en la materia. Solo a vía de ejemplo, podemos señalar dos disposiciones del proyecto:

- el artículo 96, el cual establece que un empleador “solo se podrá dar ocupación a extranjeros que estén en posesión de algún permiso de residencia o permanencia que lo habiliten para trabajar”, lo cual constituye un impedimento absoluto para la contratación de un extranjero con antelación a dicho permiso, generando una situación de mayor incertidumbre que la que produce la aplicación de la actual legislación migratoria.

- el artículo 11, según el cual, respecto al acceso a la salud de las personas que se encuentren “en condiciones migratorias irregulares o de permanencia transitoria, se garantizará la atención de salud de urgencia a menores y de embarazo, parto y puerperio”. Esta disposición va en el sentido contrario de todas las recomendaciones que, al respecto, ha formulado la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones y las Naciones Unidas, puesto que margina del acceso a la salud una importante proporción de los inmigrantes en situación irregular; y constituye un retroceso respecto al Ordinario N° 3.229, de 2008 del Ministerio de Salud, que garantiza la atención de urgencia de todos los extranjeros, independientemente de su condición migratoria.

El Gobierno de la Presidenta Bachelet no ha retirado este proyecto ni anunciado el envío de un proyecto sustitutivo. Al respecto, el Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría establece: “Evaluaremos modificaciones a la legislación migratoria, que cambien el enfoque actual, basado en una perspectiva de seguridad y de gestión de mano de obra inmigrante, por una perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país y que permita una coordinación dinámica, cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria”.

De lo que hemos dicho se desprende lo siguiente:

- Es muy difícil que el Proyecto de ley presentado por el Gobierno del Presidente Piñera sea aprobado por el Congreso Nacional.
- Sin embargo, toda vez que el programa de Gobierno de la Nueva Mayoría se limita a anunciar una “evaluación” de “modificaciones” a la legislación migratoria, no es seguro que el Ejecutivo envíe un nuevo proyecto de ley, pudiendo dejar radicada la discusión en el Congreso Nacional y limitarse, en alguna etapa de la discusión parlamentaria, a introducir indicaciones sustitutivas.
- Tampoco hay signos de que el nuevo Gobierno vaya a fijar urgencia a la tramitación del proyecto.
- En conclusión, se prevé un horizonte, al menos, de mediano plazo –dos años- en que continuará rigiendo la actual legislación.

Medidas administrativas

Sin perjuicio de la adopción de medidas destinadas a regularizar extraordinariamente la situación de residencia de numerosos inmigrantes, se espera que, en todo caso, mientras permanezca vigente la actual normativa legal, se reponga, ratifique y actualice el Instructivo Presidencial N° 9 de 2008. Es posible que dicha actualización contemple más y mejores medidas de carácter administrativo que garanticen el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos relacionados con sus derechos económicos, sociales y culturales, e incorpore más específicamente la relación de la Administración central con el ámbito local, de modo de favorecer iniciativas municipales, por ejemplo, en las áreas de la salud, la educación, la igualdad de trato en materia de derechos culturales, etc.

Habrà, pues, que estar atento a los pasos que dé el Ejecutivo, en esta materia, destinados a cumplir con lo establecido en el Programa de Gobierno, según el cual la política migratoria estará basada en la promoción y aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por Chile sobre derechos humanos y derechos de las personas migrantes, y también, en los principios de Política Migratoria acordados en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, asumiendo el Estado de Chile un rol activo en acciones de asentamiento humanitario (referidas específicamente a los refugiados), residencia regular, protección de las víctimas de la trata de personas y desarrollo de las personas migrantes.

Se trata, como se puede observar, de un enunciado lo suficientemente amplio como para hacer difícil prever qué medidas específicas serán las que se adopten efectivamente.

Del mismo modo, el Programa de Gobierno, con una redacción un tanto críptica, señala que el propósito de “implementar políticas públicas tendientes a lograr una mayor y más rápida inclusión de los inmigrantes” tendría como antecedente causal el fortalecimiento de “la estructura pública de extranjería y migraciones en las regiones y comunas de mayor presencia migratoria”. Estimamos que aquel fortalecimiento bien puede lograr una más rápida regularización migratoria, pero no necesariamente depende o deviene del mismo una mayor inclusión de los migrantes en la sociedad.

Acuerdo del Mercosur

Sin duda, un cambio mayor en el crecimiento y velocidad de los flujos migratorios y, por tanto, en los desafíos que las instituciones públicas enfrentarían, para responder a la realidad y las demandas de la población inmigrante, sería el originado por una eventual ampliación del Acuerdo sobre Residencia de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, a nacionales de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Como sabemos, en virtud de este acuerdo, se puede otorgar visas de residencia temporaria hasta por dos años a nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay que deseen radicarse en Chile y esta residencia temporaria “podrá transformarse en permanente, mediante la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad migratoria en Chile, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la misma”. Chile tardó nueve años en poner en práctica el acuerdo.

Posteriormente a la aprobación del Acuerdo, las partes convinieron establecer la posibilidad de extender su aplicación a nacionales de otros países asociados al MERCOSUR, pero Chile no ha adherido a este acuerdo complementario.

Es evidente el impacto que, en los flujos migratorios, podría causar la extensión de este mecanismo a los nacionales de los países anteriormente señalados. También es evidente que si dicha extensión se materializa, la necesidad de modificar la actual legislación nacional se tornaría imperiosa.

Sin embargo, no es posible asegurar si el Gobierno adoptará esta medida ni, en caso de que así lo decida, cuándo la pondrá en práctica. Tenemos conocimiento directo de que esta materia fue muy discutida en la comisión programática de la candidatura de Michelle Bachelet encargada del tema migratorio. Existen quienes manifiestan que antes de adoptar la medida, las autoridades debiesen tener la seguridad de que el país podrá responder a un eventual aumento explosivo de los flujos migratorios. También se discute acerca de la necesidad de que el Congreso Nacional interviniese, ratificando estos acuerdos, pese a que la adhesión al Acuerdo sobre Residencia, de diciembre de 2002, se materializó mediante un simple “Oficio Circular” de la Subsecretaría del Interior, de 4 de diciembre de 2009.

Es indudable que la legislación nacional, particularmente el Decreto Ley N° 1094 (Ley de Extranjería) establece un marco infranqueable a la acción de un municipio, y también lo hacen algunas disposiciones administrativas que tienen por objeto la aplicación de leyes ordinarias. Así, por ejemplo, un municipio no podría eximirse de cumplir las normas legales aplicables a los extranjeros, referidas al régimen de permanencia en el país. Por ejemplo, como sabemos, el artículo 76 de la Ley de Extranjería obliga a las municipalidades a “exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de la competencia de esos servicios, que previamente comprueben su residencia legal en el país”. Todo ello, desde luego, constituye una limitación, particularmente en el ámbito de los derechos sociales, toda vez que la normativa vigente es aplicable, en su mayor parte, a quienes son titulares de una visación de residencia temporal o permanente. De otro lado,

recordemos que el inmigrante en situación irregular ni siquiera tiene la posibilidad de obtener un RUT, que constituye requisito indispensable para la realización de numerosos trámites ante los servicios públicos.

Sin embargo, a pesar de tales limitaciones, no se podría afirmar que los municipios “nada pueden hacer” frente a un inmigrante en situación de irregularidad. Es más, sostenemos que debe atenderlo, porque la exigencia del artículo 76 obliga a la municipalidad a exigir la comprobación de la residencia legal, en relación con “el acto o contrato” específico que la persona pretende celebrar, de lo cual no se infiere una prohibición de atender al inmigrante irregular en cualquier evento, sino solo para el otorgamiento de prestaciones aplicables exclusivamente a los migrantes con residencia regular. Así, por ejemplo, nada impide legalmente a una oficina municipal de información o colocación laboral atender al extranjero en situación irregular que exhibe su documento de identidad (pasaporte).

En relación con la actual legislación migratoria y la imperiosa necesidad de una nueva Ley, el gobierno local de una comuna donde vive un número importante de migrantes, se encuentra en plenas condiciones jurídicas de colaborar con la respuesta a dicha necesidad, para dar paso a una legislación en plena correspondencia con los tratados de derechos humanos ratificados por Chile. Ello forma parte de la función política radicada en el ámbito comunal, especialmente si se tiene en cuenta que los municipios son tributarios de las dificultades que se oponen al acceso de tantos migrantes a sus derechos sociales. En consecuencia, es perfectamente posible que la autoridad municipal haga presente al Gobierno la importancia de avanzar hacia una nueva legislación, dando su opinión sobre el proyecto de ley de que conoce actualmente el Congreso Nacional e, incluso, sobre la conveniencia de su sustitución por otro nuevo; y también, en su momento, concurrir a la sede legislativa, para exponer su planteamiento, promoviendo la concurrencia de otros municipios.

También cabe, dentro de la función política del gobierno comunal, realizar un seguimiento activo del cumplimiento de los programas gubernamentales, en este caso, del Programa de la Presidenta Bachelet, que en su capítulo dedicado a las migraciones ha ofrecido fortalecer la estructura de extranjería y migraciones “en las comunas de mayor presencia migratoria, con el fin de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a lograr una mayor y más rápida inclusión de los inmigrantes”.

Del mismo modo, forma parte de aquella función dialogar con el Gobierno, con la finalidad de que se dicten o actualicen medidas administrativas que, canalizadas por el municipio, sirvan a la satisfacción de los derechos sociales de los migrantes. En tal sentido, un municipio con importante presencia de migrantes se encuentra hoy en plenas condiciones de manifestar a la autoridad ejecutiva la conveniencia, mientras no se cuente con una nueva legislación migratoria, de ratificar, actualizar e implementar el Instructivo Presidencial Nº 9, de septiembre de 2008, incorporando de manera más específica el ámbito local.

En efecto, un Instructivo como este, que tiene por objeto fijar la política de la Administración, precisando objetivos operacionales sobre una materia específica, en este caso las migraciones, es un documento que mantiene su vigencia mientras no se dicte el correspondiente acto administrativo que lo deje sin efecto. Si bien el Gobierno del Presidente Piñera no realizó progresos para la implementación del Instructivo N° 9, nunca lo dejó sin efecto, de modo que mantiene plenamente su vigencia. En consecuencia, lo primero que habría que plantear es que esta vigencia se haga patente.

En cuanto a la incorporación del ámbito local al contenido del mismo Instructivo, hay que tener presente que los municipios -entidades autónomas e independientes de la Administración central- no son, ni pueden ser, destinatarios de las instrucciones presidenciales. Estos son los Ministerios y otros órganos subalternos de la Presidenta. Pero, mediante un instructivo sí se puede ofrecer a los municipios posibilidades de participación y, también, atender determinadas propuestas formuladas por las autoridades locales.

En consecuencia, el planteamiento a que nos hemos referido, en relación con el Instructivo Presidencial N° 9, de septiembre de 2008, en el sentido de que se actualizado e implementado, puede materializarse, a lo menos, en las siguientes solicitudes a S. E. la Presidenta de la República:

- a) Constituir el Consejo de Política Migratoria establecido en el Instructivo y contemplar la participación de representantes de los municipios con mayor población migrantes, como invitados permanentes. Como primera misión, el Consejo debiese estudiar la actualización del Instructivo, contemplando propuestas de medidas de carácter administrativo que signifiquen una mejora en la garantía del ejercicio, por los inmigrantes, de sus derechos, y una relación más fluida de la Administración central con el ámbito local, que permita acoger iniciativas municipales, en las diversas áreas de interés.
- b) Evaluar la aplicación y, eventualmente, actualizar el Convenio entre Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y MINSAL, de 20 de noviembre de 2010, con participación, en ambos aspectos (evaluación y actualización) de los municipios con mayor presencia de inmigrantes, que son quienes en importante medida ejecutan dicho convenio.
- c) Evaluar todas las disposiciones vigentes en materia de garantía al acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes, con participación de los municipios con mayor presencia de inmigrantes.
- d) Incorporar al Instructivo la temática del acceso a la vivienda, por parte de los inmigrantes.

Posibilidades generales de gestión municipal migratoria

Como hemos dicho, la ley asigna a los municipios funciones que dicen directa relación con necesidades recurrentes de los inmigrantes. Para que en el ejercicio de tales funciones el municipio pueda abordar la satisfacción de esas necesidades, es necesario que la autoridad comunal adopte diversas decisiones. A continuación se presenta un resumen de sus posibilidades de acción.

Cuadro Resumen Posibilidades de Acción Municipal en materia de migraciones

<p>GENERALES.</p> <ul style="list-style-type: none">-Prestar atención a todos los migrantes, incluso irregulares.-Hacer presente importancia de una nueva legislación, opinar sobre proyecto de ley.-Seguimiento activo de Programa de la Presidenta Bachelet-Dialogo con el Gobierno, sobre medidas administrativas y actualización de Instructivo Presidencial Nº 9, de septiembre de 2008, con incorporación del ámbito local. <p>GESTION MUNICIPAL MIGRATORIA.</p> <ul style="list-style-type: none">-Programa de gestión migratoria; puede formar parte de Plan Comunal de Desarrollo, o concentrarse en aspectos particulares.-Sensibilización de comunidad local para generación de cultura de acogida, no discriminación y respeto a la diversidad.-Formación y capacitación de personal municipal sobre derechos de los migrantes, legislación y convivencia en un contexto de interculturalidad (programa permanente o iniciativas sucesivas).- Decidir rango y ubicación de unidad encargada de coordinación de tareas; posible Subdirección.- Convenios con órganos de la Administración (ministerios, servicios) y otros municipios.- Convenios con organismos internacionales para la ejecución de proyectos o programas (p. e. Organización Internacional para las Migraciones, OIM). <p>DERECHOS SOCIALES.</p> <p>Derecho a la salud.</p> <ul style="list-style-type: none">-Mejorar la atención en Salud a los migrantes-Tratamiento especializado en inscripción en consultorios; organización especial de registro de inmigrantes adultos en situación irregular.- Promover inscripción en consultorios de menores inmigrantes incluso irregulares (llamados o campana acotada).- Solicitar funcionamiento de Grupo de Trabajo del MINSAL y participación del municipio. <p>Derecho a la educación.</p> <ul style="list-style-type: none">- Ayudar con información, en todas las instancias municipales y en coordinación con la JUNJI a hacer efectivo derecho de niños y niñas menores de 5 años, incluso irregulares, a asistir a salas cuna y jardines infantiles.- Facilitar obtención de visa de estudiantes de menores en situación irregular matriculados en establecimiento educacional (campana anual o componente del proceso de matrícula)- Política de integración de menores y adolescentes en el sistema escolar.- Incorporación a malla curricular asignatura especial de reforzamiento del castellano y facilitación de enseñanza de lengua y cultura maternas.-Promover en establecimientos educacionales respeto por alumnos extranjeros, mediante programas incorporados a la malla curricular.-Programas de formación y capacitación de docentes, en temas migratorios

Derecho al trabajo.

- Colaboración para empleo de migrantes e intermediación en combate contra la explotación laboral, tanto por nacionales como por otros extranjeros.
- Impulsar acciones de promoción del empleo.
- Contemplar en línea de atención en materia laboral, dirigida a migrantes, cualquiera sea su condición.
- Información y orientación actualizada sobre empleadores, públicos y privados, que contraten mano de obra extranjera, y sobre migrantes en disponibilidad de trabajar; generar coordinación permanente entre demanda y oferta.
- Sistema de intermediación entre municipios, con el objeto de facilitar contratación de migrantes regulares por municipalidades.
- Programas de capacitación laboral, becas para capacitación.
- Capacitación orientada a proyectos de emprendimiento, con especial atención mujeres.
- Información a inmigrantes sobre normativa que rige comercio ambulante; facilitación de actividad comercial ajustada a la ley.

Derecho a la vivienda.

- Iniciativas para aliviar problema habitacional de migrantes.
- Información sobre programas de vivienda, características y requisitos específicos.
- Convenios y coordinación de programas específicos con SERVIU, para facilitar acceso a vivienda social.
- Prevenir y mejorar condiciones de arrendatarios; asesoría legal para resguardar sus derechos, evitar abusos y subarrendamiento en condiciones indignas o peligrosas.
- Intermediación entre migrantes y oferentes de arrendamientos decentes.
- Asistencia financiera a familias más vulnerables para pago de arrendamiento (posible convenio con Ministerio del Interior).

PARTICIPACION CIUDADANA.

- Promover o facilitar capacidad de organización de los migrantes; reconocimiento de organizaciones.
- Otorgar espacio a organizaciones (P. e. inmueble municipal que sirva de sede o intermediación con el M de BBNN).
- Considerar a población migrante en elaboración o reelaboración de la Ordenanza de participación ciudadana.
- Considerar participación de organizaciones de migrantes en Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

4. Buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de políticas en migración: casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de Costa Rica y de la Municipalidad de Quilicura⁶

Las Municipalidades son los entes encargados de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, es para ello que cuentan con la administración de dichos territorios, disponiendo de funciones privativas y también de instrumentos de acción para materializar tales objetivos y funciones. Los Municipios son los responsables del bienestar de toda la población residente y usuaria de la comuna, entre ellos la población de origen extranjero.

⁶ En la versión extensa del Informe se presenta una descripción detallada de las experiencias.

Al revisar la experiencia de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, se observa que la administración de la atención a los migrantes internacionales residentes en las 15 Comunas que la componen, son concurrentes al Gobierno de la Ciudad a través de la figura de la Dirección General de las Minorías y sus Garantías, la cual ha subdividido sus ámbitos de intervención en las Direcciones de Colectividades y de Convivencia en la Diversidad. Ambas Direcciones, ofrecen amplia asesoría y apoyo en gestión de actividades culturales y en pos del mejoramiento de la convivencia intercultural y de la integración en la sociedad de acogida, con el respaldo legal de la Ley de Migraciones, la Constitución de la Ciudad, y otras disposiciones internas del Gobierno local.

En lo relativo a la asesoría o acciones concretas para el acceso a los servicios públicos, dichos estamentos entregan la información oficial y derivan los casos a los organismos centrales correspondientes (Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, etc.) encontrándose los migrantes internacionales en situación irregular o sin DNI Argentino, con las típicas barreras de acceso y de calidad de los servicios públicos.

A la hora de indagar por los recursos humanos y financieros destinados para el correcto funcionamiento de la Dirección de Colectividades y la Dirección de Convivencia en la Diversidad, las autoridades encargadas argumentan que se trata de información de carácter confidencial, pero que existe el interés de generar una instancia de dialogo con otras administraciones, para lo cual invitan a la I. Municipalidad de Santiago a iniciar un diálogo al respecto.

Para el caso de **Costa Rica**, destacan la administración del tema que realizan los Municipios Fronterizos con Nicaragua, organizados en una Federación Gobiernos Locales para dar solución a problemáticas comunes.

Igualmente al momento de indagar sobre aspectos más concretos de la administración, como presupuesto, recursos humanos destinados, y asistencia al acceso a servicios públicos, hay mayor recelo de compartir aquellos datos, por lo que se recomienda el trato directo entre Federación y/o Municipios integrantes con I. Municipalidad de Santiago.

Si bien nos parece cuestionable que el Fondo Social de Migraciones de Costa Rica, sea costeado obligatoriamente por los propios migrantes, al menos reconoce que el acceso de los extranjeros a los servicios públicos con alta demanda (educación pública, salud, seguridad ciudadana, sistema de justicia y desarrollo comunitario) es un problema a enfrentar a la brevedad.

En paralelo una medida para intentar resolver el tema de la información correcta y oportuna a nivel local ha sido el Manual Municipal de Servicios Migratorios e Integración y el Programa de Formación Municipal.

De las experiencias internacionales examinadas, nos parece ejercicios útiles y pertinentes de trasladar hasta nuestra realidad local:

- a) Los Talleres de convivencia en la diversidad para mediar soluciones a conflictos de convivencia y en pos de la integración de la población migrante en los barrios.
- b) La elaboración de un Manual Municipal de Servicios Migratorios e Integración y la creación de una breve cartilla informativa de rápida comprensión para los migrantes, que sea distribuida de forma perenne y masiva en puntos que los migrantes irregulares estimen seguros para ellos (como ONG y agrupaciones de Migrantes, Parroquias, y Oficinas Municipales, entre otros espacios) independientemente de la distribución en las instituciones públicas respectivas.
- c) Capacitación a funcionarios en Cursos de Formación Municipal para asesorar adecuadamente a los usuarios migrantes.
- d) Y muy especialmente, la idea de implementar una Red de Municipios con alta presencia de población migrante residente en sus comunas, para compartir experiencias, buenas prácticas y desarrollar soluciones a problemas comunes.

Finalmente al examinar la experiencia nacional en **Quilicura**, se identifican como necesidades indispensables, el que las Oficinas de Atención a Migrantes cuenten al menos con un asesor legal y un psicólogo con dedicación exclusiva, que puedan brindar orientación en materia de derechos laborales, regularización y solicitud de asilo, así como atención psicosocial para la integración al país de acogida, y superación de situaciones de violencia intrafamiliar.

5. Proyección de la población migrante en la comuna de Santiago al 2018 y estimación de impacto en los servicios municipales de Salud y Educación y Servicios Sociales⁷

La población de Extranjeros residente en Santiago registró un aumento de 131% durante el periodo 1992 y 2002, en tanto que entre los años 2002 y 2012 su crecimiento fue de 196%. Por su parte, la evolución del total de habitantes de la comuna (nacionales más extranjeros) cayó un 13% entre los años 1992 y 2002, repuntando de manera importante durante el siguiente decenio, anotando un aumento de 55%. Es importante destacar que el porcentaje de extranjeros en la comuna alcanza casi el 12% de la población comunal, cifra elevada para los parámetros nacionales, como resultado de que el ritmo de crecimiento de la población de inmigrantes en Santiago durante los últimos 20 años ha estado muy por encima de la densificación comunal de habitantes de nativos chilenos, con tasa de expansión anual de 8,7% y 11,3%, para los periodos 1992 – 2002 y 2002 – 2012, en comparación a las variaciones de -1,8% y 3,9% evidenciadas por la población nacional de la comuna, para iguales periodos.

⁷ En la versión extensa del Informe se presenta en mayor detalle la metodología y desarrollo de esta sección.

Cuadro n° 2. Población de Extranjeros en la comuna de Santiago por rango etario según Censos.

Censo	Inmigrantes por rango etario						Total Población Nacional en Stgo.	Total Habitantes Stgo.	% Inmigrantes Stgo
	0 - 4 años	5 - 14 años	15 - 29 años	30 - 64 años	65 años y más	Total Inmigrantes Stgo.			
1992	199	481	1.149	2.288	1.277	5.394	225.583	230.977	2,3%
2002	171	819	4.900	5.761	813	12.464	188.328	200.792	6,2%
2012	562	2.401	13.663	19.084	761	36.471	274.944	311.415	11,7%
% var. 1992 - 2002	-1,5%	5,5%	15,6%	9,7%	-4,4%	8,7%	-1,8%	-1,4%	
% var. 2002 - 2012	12,6%	11,4%	10,8%	12,7%	-0,7%	11,3%	3,9%	4,5%	

La agrupación por rango etario propuesta en el análisis se estableció en función de grupos representativos intentando asociarla con su ciclo de vida en relación con nivel de dependencia, edad de trabajar y participación en la fuerza de trabajo. De esta manera, se consideró un rango de menores de cinco años residentes en Santiago, otro de entre 5 y 14 años, una de 15 a 64 años y finalmente población inmigrante mayor de 65 años. Ello permite relacionar, eventualmente, proyecciones de servicios de salud y de educación, entre otros parámetros.

La evolución de la población inmigrante en Santiago según rango etario reproduce distintos patrones. Así, durante los años 1992 y 2002 las población extranjera que más aumento en la comuna fue aquella entre 14 a 29 años, seguida por la población entre treinta y sesenta y cuatro años, con tasas de crecimiento promedio anuales de 15,6% y 9,7%, respectivamente. La razón fundamental consideró sin duda la búsqueda de mayores ingresos, sobre la base del significativo crecimiento económico de Chile durante este periodo, de casi 7% de incremento real anual del PIB.

Por su parte, tanto la evolución de la población menor a cinco años, como aquella mayor de 65, permitirían suponer la intención de residencia transitoria de la población inmigrante en edad de trabajar durante dicho periodo, ya que ambos rangos etarios evidencian una disminución anual de -1,5 y 4,4 puntos porcentuales, respectivamente.

El mismo análisis para el periodo 2002 – 2012 plantea un panorama de inmigración similar a la anterior, aunque cabe destacar el importante aumento registrado en la población inmigrante menor a cinco años, grupo que varió en 229% entre el censo de 2002 y el último realizado en 2012, lo que significó un aumento promedio anual de 12,6%, muy por encima de la tendencia del decenio anterior, y que permitiría, eventualmente, establecer un punto de inflexión en la motivación de residencia de la población extranjera.

5.1. Proyección de la población migrante residente en Santiago al año 2018

Para elaborar las proyecciones de la población inmigrante de la comuna de Santiago se tomaron como referencia las metodologías presentadas en los trabajos del INE (2003) y SERPLAC RM

(2003). La decisión sobre cual método utilizar se basó en la disponibilidad de información para modelar las proyecciones⁸.

De acuerdo con los datos del 2012, se determinó que la población de extranjeros en Santiago se estructuraba mayoritariamente sobre población de Perú, Colombia, Argentina, Ecuador y República Dominicana, quienes representan cerca del 79% de la población. El cuadro N° 3 muestra la población extranjera residente en Santiago según origen.

Cuadro N°3. Estructura del origen de extranjeros residentes en Santiago⁹, según Censo 2012.

País de Origen	Habitantes en Santiago (Censo 2012)	% origen
Perú	20.802	53,9%
Colombia	5.320	13,8%
Argentina	1.976	5,1%
Ecuador	1.696	4,4%
República Dominicana	799	2,1%
Otros	7.977	20,7%
Total *	38.570	100,0%

Fuente: Censo 2012 (Cifras no oficiales).

Definidas las nacionalidades más representativas de la población inmigrante de Santiago, la información sobre el PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra de estos países y su

⁸ Para avanzar según el método “de los componentes” utilizado por el INE, sería necesario contar con información específica sobre la población extranjera en la comuna, respecto a su composición por sexo y edad, así como indicadores de fecundidad, mortalidad y migraciones internacionales, variables que son difíciles de estimar por medio de la información entregada por los distintos Censos para este segmento de la población, ya que dichas tendencias obedecen más bien a patrones demográficos propios de cada país, y no obedecen a la dinámica nacional. Por esta razón, no sería recomendable extrapolar variables de carácter nacional sobre población de residentes extranjeros, relativizando la conciliación de este modelo de proyección con el objetivo de este estudio.

Frente a esta limitante, el modelo de proyección de la población sobre Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), utilizado por el estudio de SERPLAC RM, representa la metodología que mejor se adapta a la disponibilidad de información actual⁸. El término de MCO está vinculado con la regresión y la correlación, ambas determinan la existencia de relación entre dos o más variables (siempre una dependiente y una o varias independientes). La regresión se expresa en una función, mediante una ecuación con su uso predictivo, mientras que la correlación es un valor que mide la intensidad con que están relacionadas linealmente las variables.

No obstante, la metodología empleada por dicho estudio sólo consideró como variable dependiente la serie obtenida de las distintas poblaciones comunales y como variable independiente el tiempo, medido por el año correspondiente, lo cual constituye un espectro muy limitado respecto a la variables que podrían incidir como incentivos reales para la llegada de población extranjera, no sólo a nivel comunal, sino que nacional.

En este sentido, se estableció que una buena aproximación sería modificar esta modelación desde una correlación simple de sólo dos variables, a una múltiple, incluyendo como variables explicativas del modelo a las diferencias monetarias entre el PIB per cápita de Chile y aquellos países que representen el origen de una mayoría representativa de la población extranjera residente en la comuna de Santiago.

⁹ La diferencia de 2.099 personas respecto a las que declararon una nacionalidad distinta de la chilena, se debe a que para poder determinar el país de origen del encuestado la información de la comuna de Santiago se filtró a través de la pregunta: Cuando usted nació, ¿en qué comuna o país vivía su madre?, lo cual incluye población de nacional nacida en el extranjero.

diferencia respecto a Chile, se obtuvo de las proyecciones propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta el año 2018, contenidas en el informe World Economic Outlook Database¹⁰, publicado en abril de 2013.

De esta manera fue posible proyectar la población de extranjeros en Santiago hasta el año 2018, estimando una población inmigrante de 60.532 personas, la cual crecería a una tasa de 8,8% anual entre 2012 y 2018, mientras la población nacional de la comuna crecería a un ritmo de 2,8% y la población total de Santiago aumentaría un 3,6% anual.

Para efectos de descomponer la población inmigrante de la comuna de Santiago según sexo y tramo etario, se asumió que se mantiene inalterable la composición registrada en el censo 2012. Este supuesto, si bien puede ser opinable, se hace necesario debido a la complejidad de elaborar un modelo de proyección para cada comuna con semejante nivel de desagregación y la escasa confiabilidad de tales resultados (no son suficientes los grados de libertad dada la cantidad de datos y el nivel de desagregación).

Se elaboraron tres propuestas de proyección para la población inmigrante en la comuna de Santiago al 2018. Un escenario inferior; un escenario medio y/o esperado, propuesto como proyección efectiva en este estudio, y un escenario proyectado con estimaciones superiores.

Se optó por la elaboración de escenarios referenciales que replicaran las tasas de crecimiento exhibidas por la población, según sexo y rango etario, exhibidas a través de los censos disponibles, 1992, 2002 y 2012, sobre las variables de: 1) población total del país (escenario inferior) y; 2) población inmigrante extranjera de la comuna de Santiago (escenario superior). Se recurrió, por tanto, a proyecciones de tendencia y lineal¹¹.

El escenario inferior estimó, para cada uno de los rangos etarios propuestos, un crecimiento interanual de la población extranjera en línea con el crecimiento total de la población del país durante el periodo 1992 – 2012, respecto a la información de la población inmigrante en la comuna de Santiago brindado por el Censo de 2012¹². Esta información fue obtenida a través del manejo muestral de los Censos de cada año. Se eligió este parámetro, en la medida en que es sabido que la población nacional posee un nivel de crecimiento relativamente bajo en el concierto mundial y, más aun, en el latinoamericano. Un supuesto de crecimiento poblacional inmigrante

¹⁰ Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/download.aspx>

¹¹ La proyección de tendencias sobre la base de tendencias conocidas y lineales constituye la que confiere menores rangos de error. El argumento radica en que, por una parte, la extrapolación de crecimiento poblacional sobre tendencias no lineales debería sustentarse en evidencia empírica (que no lo avala) o en situaciones definibles sobre la base de más variables que la determinen, otorgándole fluctuaciones u oscilaciones. Por otra, plantear un anclaje estadístico sobre la base de tendencias y variaciones conocidas de los censos (idénticas variables), interpreta en términos conceptuales una buena base de estimación en escenarios con escasa información.

¹² Las cifras correspondientes al Censo 2012 no cuentan con la validación del INE, no obstante, representan la mejor y más cercana aproximación al número real de habitantes de la comuna de Santiago.

semejante a la nacional en el fondo condiciona un escenario extremadamente bajo de evolución de la población inmigrante: prácticamente se mueve por la relación natalidad-mortalidad los de los ya residentes. Lo que supuso este escenario es que el incremento de la población inmigrante iría en relación directa con el crecimiento de la población total del país. No habría diferencia en cuanto a crecimiento poblacional entre nacionales y extranjeros. Es un supuesto de incremento modesto.

Así, en este escenario, la estimación de la población objetivo arrojó un total de 39.222 habitantes de origen extranjero en la comuna de Santiago al año 2018, lo que representaría un aumento de 7,5% respecto del año 2012.

Por su parte, las proyecciones para el escenario superior supusieron tasas de crecimiento más específicas, correspondientes a la variación promedio interanual de la población extranjera residente en la comuna de Santiago, clasificada según los rangos etarios propuestos, entre los años 1992 y 2012. Simplemente se supuso un crecimiento de tasas promedio de dicho período de 20 años, años con un elevado incremento de población extranjera en la comuna. Proyectar un escenario de crecimiento sobre la base de período de boom de llegada de inmigrantes, con muy baja probabilidad de reeditarse, configura un pronóstico extremadamente elevado en cualquier contexto.

Este escenario propone un estimación de 70.084 residentes de origen extranjero en la comuna al año 2018, lo que representaría un aumento de 92,2%, respecto al año 2012.

El cuadro N°4 muestra la población migrante proyectada como escenario medio, durante el periodo 1992 y 2018, desagregado según sexo y tramo etario. Los cuadros N°5 y N°6 contienen el detalle de las proyecciones propuestas al año 2018 para la población inmigrante extranjera en la comuna de Santiago, planteadas sobre los distintos escenarios antes descritos, y estructurados según rango etario.

Cuadro N° 4. Proyección población extranjera residente en la comuna de Santiago según rango etario y sexo, periodo 1992 – 2018.

AÑO	0 - 4 años			5 - 14 años			15 - 29 años			30 - 64 años			65 años y más			Total Extranjeros			Total Chilenos	Total Comuna		
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	TOTAL	H	M
1992	199			481			1.149			2.286			1.277			5.394			225.953	230.977		
1993	196			507			1.326			2.509			1.221			5.782			222.003	227.785		
1994	193			535			1.536			2.792			1.167			6.163			218.415	224.597		
1995	190			564			1.775			3.018			1.115			6.663			214.810	221.474		
1996	187			595			2.052			3.310			1.066			7.211			211.162	218.394		
1997	184			628			2.373			3.631			1.019			7.834			207.822	215.366		
1998	182			662			2.743			3.992			974			8.543			203.819	212.361		
1999	179			698			3.171			4.367			931			9.348			200.062	209.408		
2000	176			736			3.666			4.789			890			10.258			196.237	206.495		
2001	174			777			4.236			5.253			851			11.292			192.332	203.624		
2002	171			819			4.900			5.761			813			12.464			188.328	200.792		
2003	169			812			5.429			6.494			808			13.635			185.965	209.800		
2004	217			1.016			6.015			7.320			802			15.371			203.842	219.212		
2005	244			1.131			6.665			8.232			797			17.069			211.968	229.047		
2006	275			1.239			7.365			9.302			792			19.013			220.310	239.323		
2007	310			1.402			8.182			10.486			787			21.166			228.893	250.059		
2008	349			1.582			9.066			11.820			781			23.877			237.700	261.278		
2009	383			1.739			10.045			13.323			776			26.277			246.723	272.999		
2010	443			1.936			11.130			15.019			771			29.299			255.948	285.247		
2011	499			2.196			12.331			16.930			766			32.662			265.362	299.044		
2012	562	304	258	2.401	1.212	1.189	13.663	6.916	7.147	19.094	10.160	8.934	761	371	390	36.471	17.951	18.520	274.944	311.415	158.533	152.882
2013	621	336	286	2.633	1.329	1.304	14.924	7.117	7.807	21.110	11.228	9.882	756	366	367	40.044	19.709	20.334	282.029	322.072	163.968	158.114
2014	682	369	313	2.871	1.449	1.421	16.216	7.733	8.483	23.190	12.334	10.856	751	366	365	43.711	21.514	22.196	290.701	334.411	170.240	164.171
2015	748	405	343	3.123	1.577	1.546	17.587	8.367	9.200	25.407	13.513	11.894	746	364	362	47.610	23.434	24.177	299.373	346.963	176.640	170.343
2016	816	442	375	3.388	1.710	1.677	19.023	9.072	9.951	27.741	14.754	12.966	741	361	360	51.709	25.451	26.258	308.044	369.753	183.141	176.612
2017	886	481	406	3.656	1.860	1.815	20.926	9.789	10.737	30.194	16.089	14.135	736	359	377	56.009	27.596	28.442	316.716	372.726	189.745	182.981
2018	964	522	443	3.957	1.995	1.969	22.102	10.940	11.362	32.777	17.433	15.344	731	356	375	60.532	29.794	30.738	325.368	385.920	196.452	199.459

Fuente: Elaboración propia sobre información de Censos 1992, 2002, 2012

Cuadro N° 5. Escenario Inferior de proyección de población extranjera residente en la comuna de Santiago al año 2018.

AÑO	0 - 4 años			5 - 14 años			15 - 29 años			30 - 64 años			65 años y más			Total Extranjeros			Total Chilenos			Total Comuna			% Extranjeros en Santiago
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	TOTAL	H	M			
2012	562	304	258	2.401	1.277	1.124	13.663	6.920	6.743	19.084	8.589	10.495	761	374	387	36.471	17.780	18.691	274.944	311.415	157.770	153.645	11,7%		
2013	556	301	255	2.394	1.273	1.121	13.722	6.950	6.772	19.449	8.754	10.696	786	386	400	36.908	17.993	18.915	282.029	318.937	161.581	157.356	11,6%		
2014	551	298	253	2.388	1.270	1.118	13.782	6.981	6.801	19.822	8.921	10.900	813	399	414	37.354	18.211	19.143	290.701	328.055	166.200	161.855	11,4%		
2015	545	295	250	2.381	1.266	1.115	13.842	7.011	6.831	20.201	9.092	11.109	840	412	427	37.808	18.432	19.376	299.373	337.181	170.823	166.357	11,2%		
2016	539	292	248	2.374	1.263	1.111	13.902	7.041	6.860	20.588	9.266	11.322	868	426	442	38.270	18.657	19.613	308.044	346.315	175.451	170.864	11,1%		
2017	534	289	245	2.367	1.259	1.108	13.962	7.072	6.890	20.982	9.443	11.538	896	440	456	38.742	18.887	19.854	316.716	355.458	180.083	175.375	10,9%		
2018	528	286	243	2.361	1.256	1.105	14.022	7.103	6.920	21.383	9.624	11.759	926	455	471	39.222	19.121	20.100	325.388	364.610	184.720	179.890	10,8%		

Cuadro N° 6. Escenario superior de proyección de población extranjera residente en la comuna de Santiago al año 2018.

AÑO	0 - 4 años			5 - 14 años			15 - 29 años			30 - 64 años			65 años y más			Total Extranjeros			Total Chilenos			Total Comuna			% Extranjeros en Santiago
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	TOTAL	H	M			
2012	562	304	258	2.401	1.277	1.124	13.663	6.920	6.743	19.084	8.589	10.495	761	374	387	36.471	17.780	18.691	274.944	311.415	157.770	153.645	11,7%		
2013	592	320	272	2.602	1.384	1.218	15.463	7.832	7.631	21.219	9.550	11.669	742	364	377	40.618	19.802	20.816	282.029	322.647	163.460	159.187	12,6%		
2014	623	337	286	2.820	1.500	1.320	17.501	8.865	8.637	23.593	10.619	12.975	723	355	368	45.261	22.065	23.195	290.701	335.961	170.206	165.755	13,5%		
2015	657	355	301	3.056	1.625	1.431	19.808	10.033	9.775	26.233	11.807	14.426	704	346	358	50.457	24.599	25.859	299.373	349.830	177.232	172.598	14,4%		
2016	692	374	318	3.312	1.761	1.550	22.418	11.355	11.063	29.168	13.128	16.040	686	337	349	56.276	27.435	28.840	308.044	364.320	184.573	179.747	15,4%		
2017	729	394	334	3.589	1.909	1.680	25.372	12.851	12.521	32.432	14.597	17.835	669	328	340	62.790	30.611	32.179	316.716	379.506	192.267	187.240	16,5%		
2018	767	415	352	3.889	2.069	1.821	28.715	14.545	14.171	36.061	16.230	19.831	652	320	332	70.084	34.167	35.917	325.388	395.472	200.355	195.117	17,7%		

Para la proyección de los siguientes años, la estimación que dan los modelos de proyección de población que hemos aplicado nos entregan una tendencia que no debiese verse modificado significativamente en el mediano-largo plazo. Las motivaciones de la brecha de ingresos y/o remuneraciones han sido en la historia reciente los componentes más determinantes de la movilidad de personas entre países, obviando los factores de excepción como son, por ejemplo, los conflictos bélicos. En nuestro modelo, hemos seguido dicho parámetro, otorgándonos buenos resultados.

En la proyección hasta el 2018, la información de brechas que nos entregan las proyecciones del Banco Mundial nos permite establecer una parametrización relativamente robusta, de tal manera que nuestro anclaje en ello proyecta una tendencia decreciente, pero aún significativa de inmigración a nuestro país y, en particular, a la comuna de Santiago. En los próximos años, la población inmigrante de la comuna de Santiago registrará un incremento significativo, que irá decreciendo hacia fines de la década.

La estimación de la demanda de infraestructura por concepto de servicios básicos, específicamente Salud y Educación, se determinó en función de las proyecciones de la población inmigrante residente en la comuna de Santiago para el periodo 2013 – 2018.

En ambos casos, las estimaciones de demanda se establecerán de acuerdo con el número potencial de personas que estarán en condiciones de demandar dichos servicios al año consultado. Para ello se procedió a definir rangos etarios de acuerdo a rangos que se asociasen con puntos de inflexión en educación y en salud, específicamente donde se concentrase una tendencia de mayor demanda de ambos servicios.

En educación, los servicios se estructuraron bajo los siguientes grupos:

- 1) Educación pre-escolar: población extranjera en el rango de los 0 a 4 años.
- 2) Educación básica: población inmigrante entre los 5 y 14 años.
- 3) Educación Media: población inmigrante mayor de 15 y menores de 19 años.

Constatando que la mayor presión por servicios de salud tiende a manifestarse en ciertos períodos a lo largo del ciclo de vida --a la vez que componentes de género-edad pueden inclinar la demanda hacia demandas específicas que conviene anticipar-- hemos definido, a partir de las recomendaciones habituales en este tema, que la demanda más significativa sobre el sistema se debiera concentrar en rangos de edad temprana (recién nacidos hasta 4 años), mujeres en edad fértil y adultos mayores de 65 años. La asociación con estos grupos se realiza porque, además del mayor potencial de demanda por servicios generales de éstos, concentran la demanda en especialidades asociados a pediatría, maternidad y gerontología. Por tanto, la distribución de la

población inmigrante proyectada sobre cada una de las divisiones propuestas se estructuró de la siguiente manera¹³:

- 1) población inmigrante entre 0 y 4 años
- 2) población inmigrante femenina en edad fértil, 15 a 40 años.
- 3) población inmigrante mayor de 65 años.

Educación

En el ámbito de educación, se presentan dos estimaciones, la primera utilizando datos del Censo y la segunda usando cifras reales de matrícula en los establecimientos educativos de la comuna.

En la primera, se establece que al año 2012, el 3,3% del total potencial de matrículas de educación pre escolar correspondió a niños de origen extranjero. Su proyección al año 2018 estimó un 4,6% de la matrícula potencial.

La presión de la población inmigrante sobre la matrícula potencial de educación básica de la comuna se aproximó al 10% durante el año 2012, mientras que su proyección al año 2018 bordearía el 13,3%.

El escenario estimado para la educación media es similar a los niveles anteriores, donde la población inmigrante pasaría de representar cerca del 12,5% del potencial de matrículas en 2012, hasta el 16,3% en 2018.

De esta manera, en promedio, la participación total de población inmigrante respecto del total potencial de matrículas de educación escolar en Santiago, que ascendió al 8,4% en 2012, se proyectaría al año 2018 a una participación cercana al 11,1%.

¹³ En cuanto a la metodología empleada para esta sección, considerando las sub aperturas a los rangos etarios ya propuestos, se utilizó la estimación de la población por edad propuesta por el Censo 2012 para la comuna de Santiago, ajustándose cada año siguiente (periodo 2013 – 2018) por medio de la variación porcentual interanual de las proyecciones inicialmente propuestas para cada rango etario para cada sub apertura. La metodología es igual a la propuesta en las proyecciones y se considera la distribución estimada por el Censo de 2012 para la población objetivo, extrapoliándose para los siguientes años.

Para efectos de análisis, la proyección de la población nacional residente en la comuna de Santiago, para el periodo 2013 – 2018, se estableció en función de la proyección de la población inmigrante y la población total de la comuna (población nacional e inmigrante), extrapoliando la distribución etaria estimada en el Censo de 2012. La razón principal es la complejidad de acceso a la información necesaria para establecer algún modelo representativo por esta vía, tal como se planteó en la revisión metodológica.

Cuadro N° 7. Demanda potencial de matrículas de educación escolar por parte de la población inmigrante residente en Santiago, periodo 2013 – 2018.

AÑO	Educación Pre-escolar	Ed. Básica	Ed. Media	Total 0 - 18 años		% Inmigrantes sobre Total Comuna. Para ese rango			
	0 - 4 años	5 - 14 años	15 - 18 años	Total Inmigrantes	Total comuna	0 - 4 años	5 - 14 años	15 - 18 años	0 - 18 años
				0 - 18 años	0 - 18 años				
2012	562	2.401	1.452	4.415	52.669	3,3%	10,0%	12,5%	8,4%
2013	621	2.633	1.586	4.840	54.471	3,5%	10,6%	13,2%	8,9%
2014	683	2.871	1.723	5.277	56.558	3,7%	11,1%	13,8%	9,3%
2015	748	3.123	1.869	5.740	58.685	4,0%	11,7%	14,4%	9,8%
2016	816	3.388	2.022	6.226	60.844	4,2%	12,2%	15,1%	10,2%
2017	888	3.665	2.181	6.735	63.038	4,4%	12,7%	15,7%	10,7%
2018	964	3.957	2.349	7.270	65.270	4,6%	13,3%	16,3%	11,1%

Fuente: elaboración propia.

En la segunda, elaborando una estimación a partir de los datos proporcionados por el Municipio, correspondientes a la **matrícula real de alumnos de los establecimientos educacionales de la comuna en el año 2013**, se obtienen los siguientes resultados. De acuerdo con dicha información, después de realizada una limpieza y asignación de información¹⁴, se pudo determinar que la cantidad total de alumnos extranjeros para el año 2013 fue de 3.018. Los cuales se diferenciaron por etapa escolar de la siguiente manera:

Preescolar: 191
 Básica: 2.325
 Media: 502

La extrapolación al año 2018 se realizó en función de las proyecciones de la población inmigrante residente en la comuna de Santiago para el periodo 2013 – 2018 (la base sigue constituyéndose en los datos preliminares y no oficiales del Censo 2012), para los tramos etarios más o menos correspondientes a dichas niveles educativos.

Ello, en base al número potencial de personas que estarán en condiciones de demandar dichos servicios al año consultado. Así, los rangos etarios se agruparon de la siguiente forma:

- 1) Educación pre-escolar: población extranjera en el rango de los 0 a 4 años.
- 2) Educación básica: población extranjera entre los 5 y 14 años.
- 3) Educación Media: población extranjera mayor de 15 y menores de 19 años.

Se proyectó la eventual matrícula escolar de acuerdo al crecimiento esperado de la población asociada al rango etario respectivo, obtenido en el ejercicio cuya metodología se desarrolló en

¹⁴ Se asignó si era básica media o preescolar en aquellos casos en que era ambigua o correspondía a estructura distinta, como en el caso de la educación diferencial.

documento anterior. Si bien no deben corresponderse necesariamente, constituye un muy buen anclaje para elaborar la mejor aproximación posible al objetivo buscado.

Cuadro N°8: Proyección Población potencial para matrícula 2013-2018

AÑO	Ed. Pre-escolar		Ed. Básica		Ed. Media		Total aulas extranjeros	Total Alumnos Extranjeros
	0 - 4 años		5 - 14 años		15 - 18 años			
	Alum. Ext	N° aulas	Alum. Ext	N° aulas	Alum. Ext	N° aulas		
2013	191	4	2.325	52	502	11	67	3.018
2014	210	5	2.535	56	545	12	73	3.290
2015	230	5	2.758	61	592	13	80	3.579
2016	251	6	2.992	66	640	14	86	3.882
2017	273	6	3.237	72	690	15	93	4.200
2018	296	7	3.494	78	743	17	101	4.534

Fuente: elaboración propia.

La estimación nos arroja para el año 2018 una matrícula escolar esperada de **4.534 alumnos no nacionales**, aumentando en **1.516 alumnos** extranjeros en relación con el año 2014.

A modo de ejercicio simple, en términos absolutos y considerando una capacidad de 45 alumnos por sala de clases, independiente del nivel, el número de aulas necesarias para albergar la demanda educacional adicional de la población inmigrante en la comuna de Santiago ascendería a **34**. En este supuesto se obvian las recomendaciones de tipo educacional, las que señalan una menor cantidad de alumnos y diferencian de acuerdo al tipo de educación recibida. Por lo general, la educación preescolar y la básica debiesen tener menos alumnos por aula.

Salud

En términos de la demanda de servicios de salud, se analizó la presión que ejercería la población de inmigrantes sobre la demanda potencial de atenciones en aquellos segmentos de la población más susceptibles a priori de demandar en mayor medida servicios de salud. Por ello, se contempló específicamente a los segmentos de la población que considerara niños pequeños, mujeres en edad fértil y adultos mayores de 65 años en la comuna de Santiago, durante el periodo 2013 - 2018. Para concretar en términos de la información que disponemos, se separó por menores entre 0 y 4 años; mujeres entre 15 y 40 años y en mayores de 65 años.

La información arroja para el año 2012 que cerca del 11,7% de la población potencialmente demandante de los principales servicios de salud habría correspondido a población inmigrante. Las proyecciones propuestas estiman que al año 2018 el porcentaje de participación de la población inmigrante en las principales especialidades médicas ascendería a 15,4%.

La carga potencial de consultas de menores de 4 años de la población inmigrante durante el 2012 se estimó en 3,3%, con proyecciones de 4,6 puntos porcentuales al 2018. La presión estimada para

este servicio es el mismo que se propuso anteriormente para los servicios de educación municipal pre escolar, ya que corresponde a la misma clasificación etaria.

Las proyecciones estimadas para los servicios a mujeres en edad fértil, relacionados en alta medida en nuestras proyecciones a demanda de servicios de maternidad, se consideraron sobre el universo comunal de mujeres entre 15 y 40 años, que según el Censo 2012 alcanzaban el 23,8% de la población comunal total¹⁵. De esta manera, del total potencial de la población que estaría en condiciones de demandar servicios de maternidad, el 16,8% del total de mujeres en ese rango etario en la comuna correspondió a mujeres de origen extranjero, porcentaje importante considerando que este segmento poblacional femenino agrupa a cerca del 50% de la población inmigrante de la comuna.

De acuerdo con las proyecciones planteadas en nuestro estudio, se plantea que al año 2018 la participación de inmigrantes sobre el potencial de usuarias del sistema de salud de la comuna en este rango etario podría acercarse al 23%.

La presión de inmigrantes sobre servicios de adulto mayor se estimó a la baja, tal como su población, lo que descansaría en el supuesto que los residentes en la comuna no tienden a establecer una residencia definitiva en el país; más específicamente en la comuna. La atracción de inmigrantes responde más a una economía que demanda trabajo --eventualmente unido a otras características complementarias a lo laboral que ofrece el país (cercanía centros de trabajo y servicios)-- por lo que se presume un regreso a sus países de origen una vez concluida la etapa laboral.

Cuadro N° 9. Demanda potencial de servicios de salud por parte de la población inmigrante residente en Santiago, periodo 2013 – 2018.

AÑO	Inmigrantes			Total Salud		% Inmigrantes sobre Total Comuna. Para ese Segmento			
	0 - 4 años	Mujeres 15 - 40 años	65 y más	Total Inmigrantes susceptibles de mayor demanda de salud	Total Habitantes Comuna en idéntica situación Potencial				Total de Segmentos considerados
						0 - 4 años	Mujeres 15 - 40 años	65 y más	
2012	562	12.496	387	13.819	117.900	3,3%	16,8%	2,8%	11,7%
2013	621	13.728	385	15.106	121.935	3,5%	17,9%	2,7%	12,4%
2014	683	14.993	382	16.427	126.606	3,7%	18,8%	2,6%	13,0%
2015	748	16.338	380	17.831	131.366	4,0%	19,8%	2,5%	13,6%
2016	816	17.750	377	19.307	136.201	4,2%	20,7%	2,4%	14,2%
2017	888	19.231	375	20.856	141.112	4,4%	21,7%	2,3%	14,8%
2018	964	20.788	372	22.484	146.107	4,6%	22,6%	2,2%	15,4%

¹⁵ Esta cifra sirvió para extrapolar la población femenina en edad fértil para el periodo 2013 – 2018, sobre la base de la proyección de la población total de la comuna.

Los cuadros N°10 y N°11 exponen el detalle de las estimaciones sobre la estructuración de los escenarios inferior y superior.

Cuadro N° 10. Escenario Inferior para demanda potencial de servicios de salud por parte de la población extranjera residente en Santiago, periodo 2013 – 2018.

AÑO	Pediatria			Maternidad	Gerontología			Total Salud		% sobre población total de la comuna de Santiago			
	0 - 4 años			Mujeres 15 - 40 años	65 y más			Total extranjeros	Total comuna				
	Total	H	M	Total M	Total	H	M			Pediatria	Maternidad	Gerontología	Total Salud
2012	562	304	258	12.496	761	374	387	13.819	117.900	3,3%	16,8%	2,8%	11,7%
2013	556	301	255	12.635	786	386	400	13.978	120.748	3,2%	16,6%	2,9%	11,6%
2014	551	298	253	12.777	813	399	414	14.140	124.200	3,1%	16,4%	2,9%	11,4%
2015	545	295	250	12.920	840	412	427	14.305	127.655	3,0%	16,1%	2,9%	11,2%
2016	539	292	248	13.067	868	426	442	14.474	131.113	2,9%	15,8%	2,9%	11,0%
2017	534	289	245	13.215	896	440	456	14.646	134.574	2,8%	15,6%	2,9%	10,9%
2018	528	286	243	13.366	926	455	471	14.821	138.039	2,7%	15,4%	3,0%	10,7%

Cuadro N° 11. Escenario Superior demanda potencial de servicios de salud por parte de la población extranjera residente en Santiago, periodo 2013 – 2018.

AÑO	Pediatria			Maternidad	Gerontología			Total Salud		% sobre población total de la comuna de Santiago			
	0 - 4 años			Mujeres 15 - 40 años	65 y más			Total extranjeros	Total comuna				
	Total	H	M	Total M	Total	H	M			Pediatria	Maternidad	Gerontología	Total Salud
2012	562	304	258	12.496	761	374	387	13.819	117.900	3,3%	16,8%	2,8%	11,7%
2013	592	320	272	14.028	742	364	377	15.361	122.152	3,4%	18,3%	2,7%	12,6%
2014	623	337	286	15.749	723	355	368	17.095	127.193	3,4%	19,7%	2,5%	13,4%
2015	657	355	301	17.683	704	346	358	19.044	132.444	3,4%	21,2%	2,3%	14,4%
2016	692	374	318	19.856	686	337	349	21.234	137.930	3,5%	22,9%	2,2%	15,4%
2017	729	394	334	22.298	669	328	340	23.695	143.679	3,5%	24,7%	2,1%	16,5%
2018	767	415	352	25.041	652	320	332	26.460	149.724	3,6%	26,6%	1,9%	17,7%

Un ejercicio de infraestructura en este caso trasciende cualquier conjetura sobre la base de los antecedentes que se disponen. Centros de Salud de Atención Primaria o de mayor complejidad dependerán de las opciones que se planteen las autoridades correspondientes.

Servicios sociales

La Subdirección de Servicios Sociales del municipio de Santiago, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, considera un conjunto de Departamentos y Oficinas destinadas a prestar soporte profesional y técnico a los procesos de atención a usuarios/as que se llevan a cabo en el marco de los sistemas de protección social, subsidios y otras ayudas sociales. En ese contexto, desde el año 2013 en adelante se ha establecido un sistema de registro que incorpora la variable “nacionalidad”.

Aunque esto es relevante para la identificación de la población que demanda algún tipo de prestación al municipio, resulta, por otro lado, insuficiente para llevar a cabo estimaciones o proyecciones sobre el comportamiento de la población migrante y su incidencia en los servicios ofertados. En efecto, la línea temporal (2013 y lo que va corrido del 2014) no permite realizar el tipo de ejercicios presentados en las páginas anteriores sobre educación y salud. Como sea, los datos aportados por el municipio en torno a la demanda de población nacional y migrante, muestran lo siguiente.

Cuadro N°12. Personas Atendidas Subdirección Servicios Sociales 2013-2014

Personas Atendidas	2013		2014	
	N	%	N	%
Chilenos/as	17.173	90,4%	10.756	89,8%
Migrantes	1.803	9,6%	1.221	10,2%
Total	18.976	100%	11.977	100%

Fuente: Subdirección de Servicios Sociales Municipalidad de Santiago

Los datos que entrega el cuadro permiten establecer que la mayor parte de la población que demanda los servicios sociales del municipio son chilenos/as, mientras que una proporción menor corresponde a migrantes. De hecho, si consideramos como referencia a la población total de la comuna, los migrantes usuarios de los servicios sociales son proporcionalmente menos de los que se esperaría (11,7% de la población comunal es migrante, mientras que los usuarios de servicios sociales no superan el 10,2%). Esto respalda el argumento esbozado en algunas entrevistas de que en general los/as migrantes no acuden a la institucionalidad pública, y en particular al municipio, para resolver sus dificultades. Por el contrario, son las redes familiares y de connacionales las que prestan mayor utilidad para afrontar problemas cotidianos, constituyéndose en la estrategia de sobrevivencia más recurrida.

A partir de la información de la tabla, aunque no está explícitamente, también se puede deducir que a la fecha se ha atendido al 63% del total de población que demandó servicios respecto del año 2013. En el caso de la población migrante se trataría de un porcentaje similar (62%). Aunque estos datos no son concluyentes, eventualmente podrían marcar una tendencia hacia una mayor demanda durante el año 2014 en relación al 2013, aunque esto debe ser corroborado al comparar igual periodo del año anterior.

En cuanto a la nacionalidad de quienes demandan los servicios, evidentemente aparecen en mayor proporción los ciudadanos/as peruanos/as, lo cual es coherente con los datos que muestran que son el colectivo más numeroso, seguido por los/as colombianos/as y ecuatorianos/as, tal como presenta el siguiente cuadro:

Cuadro N°13. Migrantes por Nacionalidad Atendidos Subdirección Servicios Sociales 2013-2014

Nacionalidad	2013	%	2014 a la fecha	%
Peruana	1.518	84.19%	996	81.57%
Boliviana	30	1.66%	36	2.95%
Argentina	12	0.66%	11	0.90%
Ecuatoriana	72	3.99%	53	4.35%
Uruguaya	2	0.12%	1	0.08%
Colombiana	110	6.10%	85	6.96%
Otras	59	3.28%	39	3.19%
Total	1.803	100%	1.221	100%

Fuente: Subdirección de Servicios Sociales Municipalidad de Santiago

Un elemento de análisis relevante, es lo concerniente a la población que ha solicitado la aplicación de la Ficha de Protección Social. Los datos respecto de las familias encuestadas con jefe de hogar migrante, ponen en evidencia que un porcentaje significativo (34%), sumando el 2013 y 2014, corresponde a este tipo de familias. Un porcentaje similar corresponde a las familias con jefe de hogar migrante encuestadas el año 2013, mientras que en lo que va corrido del año es un 30,8%. El siguiente cuadro presenta los datos relativos a la Ficha de Protección Social aplicada durante el año 2013-2014 para familias con jefe de hogar migrante y no migrante.

Cuadro N°14. Hogares Ficha de Protección Social 2013-2014 Jefe de Hogar Migrante/ no Migrante

Rango de Puntaje	Año FPS																	
	Total						2013						2014					
	Total		Familias con Jefe Familia No migrante		Familias con Jefe Familia migrante		Total		Familias con Jefe Familia No migrante		Familias con Jefe Familia migrante		Total		Familias con Jefe Familia No migrante		Familias con Jefe Familia migrante	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<= 8500	1.802	32	1.172	32	630	33	1.398	32	893	32	505	33	404	30	279	30	125	30
8501-11734	667	12	476	13	191	9	502	11	361	13	141	9	165	12	115	12	50	12
11735-13484	671	12	445	12	226	12	504	12	327	12	177	12	167	13	118	13	49	12
13485-14557	1.143	20	750	20	393	20	869	21	561	20	308	20	275	21	189	21	85	21
14558-16316	1.359	24	861	23	498	26	1.035	24	640	23	395	26	324	24	221	24	103	25
Familias	5.642	100	3.704	100	1.938	100	4.308	100	2.782	100	1.526	100	1.334	100	922	100	412	100

Fuente: Subdirección de Servicios Sociales Municipalidad de Santiago

Como se desprende de la tabla la mayor parte de la población, migrante y no migrante, se concentra en los rangos de mayor vulnerabilidad (8.500 puntos y menos). En efecto, cerca de un tercio de las familias se ubica en este quintil tanto para el año 2013 como 2014. En el caso de los otros rangos, las proporciones son similares, lo que podría llevar a concluir que tanto migrantes como no migrantes están en igual situación. En ese sentido, la Subdirectora de Servicios Sociales

en la entrevista realizada indicaba que ambos tipos de familias demandan ayudas sociales similares.

Tal como se indicara al inicio de este apartado, los datos proporcionados no permiten establecer proyecciones concluyentes que faciliten la identificación de escenarios de mayor o menor complejidad para el municipio, a lo cual se debe sumar el hecho que la población migrante que accede a la Ficha de Protección Social debe estar en condición regular en el país y que el instrumento no establece distinciones por nacionalidad, dado que solo considera la categoría chileno/no chileno.

Finalmente, se sugiere llevar a cabo análisis que permitan la comparación con igual periodo del año anterior y los incrementos porcentuales al finalizar el año.

5.2. Estudio de riesgo con base a proyecciones al 2018

5.2.1. Delimitación del rango de riesgo

La elaboración de escenarios futuros para la población de inmigrantes extranjeros en Santiago implica, además, estimar la situación de distintas variables que pudieran influir de manera directa y/o indirecta sobre cualquier tipo de proyección, con tal de establecer un contexto estimativo responsable, pero contemplar decisiones enmarcadas sobre un actuar preventivo. En ese sentido, los factores a considerar incluyen aspectos sociales, políticos, legislativos, económicos, etc.

Uno de los principales enfoques para abordar las distintas razones/motivaciones de migración, es aquel de los factores de “empuje” y “atracción”. En este sentido, se identifica la correlación de varios factores que, ya sea positiva o negativamente, se articulan entre sí para intensificar o disminuir los flujos migratorios. Por tanto, se establece que la decisión de migrar hacia otro lugar de residencia definitivo no es más que el resultado de una mezcla de estos factores, los que en mayor o menor medida condicionan el dónde, cuándo y cómo desarrollar dicho proceso.

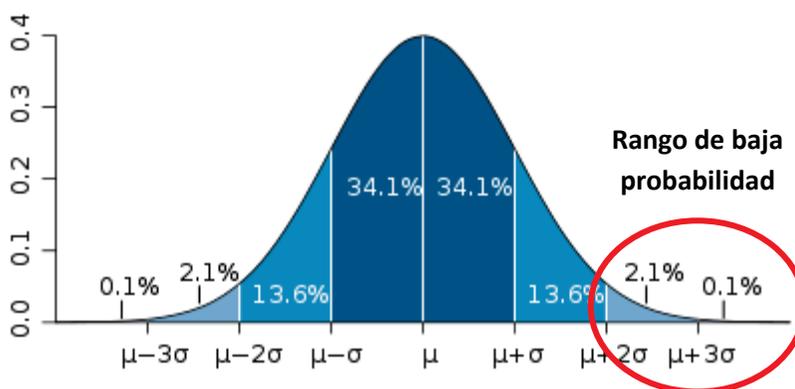
Debido a que la elaboración del modelo de proyección propuesta, estructurado en función de las diferencias de PIB per cápita de los principales países de origen de la población de extranjeros residentes en la comuna de Santiago al 2012, recogió fundamentalmente factores de migración por “atracción” (mayores ingresos económicos), la elaboración de escenarios de riesgos se sustentó sobre factores de “empuje”, los cuales condicionarían la evolución esperada de esta población en cada uno de los escenarios (superior e inferior) anteriormente planteados.

Las variables de riesgo utilizadas como condicionantes de “empuje” migratorio en las proyecciones de la población de inmigrantes, no sólo en la comuna de Santiago, sino que a nivel país, se establecen como hipotéticas situaciones de “shock” en los principales países de origen del grueso de este grupo (Perú, Argentina, Colombia, principalmente), las que repercutirían de manera directa e inmediata sobre los flujos de población inmigrante, estos factores son: 1) Crisis económica y/o 2) Conflicto bélico.

La configuración de ambas situaciones establecería un escenario hipotético que sobrepasaría sin dudas el escenario superior propuesto para las proyecciones estimadas de la población de inmigrantes extranjeros en la comuna de Santiago al año 2018, es decir, un total de 70.084 personas, lo que significaría un 15,8% más que lo proyectado en el escenario base (60.532 personas)¹⁶.

El gráfico N°1 muestra la distribución normal de las probabilidades de ocurrencia de los fenómenos estudiados, respecto a la media, detallando el rango de probabilidad en el que se enmarcaría una situación de riesgo como la propuesta, de crisis económica y bélica en América Latina, la cual sería bastante difícil de articular en el horizonte próximo de 4 años, por tanto su eventualidad tendría una posibilidad relativamente baja, estimada en 2,25%, correspondiente al margen de ocurrencia superior poco confiable de ocurrencia según este modelo de distribución.

Gráfico n°1. Distribución de probabilidad alrededor de la media en una distribución normal.



De esta manera, para efecto del cálculo de riesgo se planteó una matriz de doble entrada en la cual se establecieron situaciones hipotéticas de cumplimiento para este escenario superior, con evaluación de riesgo ante una eventualidad “probable” y otra con “alta probabilidad” en el

¹⁶ De este modo, estimamos que un flujo migratorio hacia territorio nacional que sobrepase los escenarios más elevados sobre este estudio, supone la articulación de una serie de planes y medidas de gestión y contención que superarían, tanto a las capacidades técnicas, cómo también políticas, del Municipio de la Comuna de Santiago, debido a las posibles necesidades de intervención, tanto del Gobierno Central, cómo también de organizaciones internacionales (cómo la ONU, entre otras), situación aún más complejas de cuantificar, lo que escapa a las posibilidades de este estudio.

No obstante aquello, suponemos que puede existir la eventual posibilidad de que el escenario superior sea sobrepasado en períodos de transición, en el cual las autoridades no anticipan los resguardos de administrar la presión de inmigración y por ello intentaremos evaluar la probabilidad de que aquello ocurra.

Frente a esto, para la ponderación cuantitativa del riesgo generado por las variables de crisis económica y conflicto bélico en América Latina, se optó por establecer dicho análisis mediante la interpretación del modelo de distribución normal, el cual mide las distribuciones probabilísticas de distintas variables continuas.

De esta manera, sobre la base teórica de dicha distribución, se plantea que la posibilidad que ambas situaciones se configuren simultáneamente, presionando un flujo migratorio importante hacia Chile (y específicamente hacia la comuna de Santiago), en un contexto actual sobre la coyuntura socioeconómica y política a nivel continental, resultaría muy poco probable en el corto plazo, por tanto dicha probabilidad se ubicaría fuera de un margen aceptable.

cumplimiento de las condiciones de riesgo planteadas (Crisis económica y conflicto bélico). Cada una de estas variables se estableció sobre condicionantes dicotómicas (de Bernoulli) donde “1” corresponde a la existencia de cada una de las variables, mientras que “0” a la ausencia de éstas, para cada uno de los escenarios propuestos (“probable” y “alta probabilidad”).

Así, la cuantificación del riesgo se planteó como “la posibilidad porcentual que sea altamente probable el cumplimiento del escenario superior proyectado”, ya que el cumplimiento a cabalidad de los factores de riesgo propuestos daría como resultado un flujo migratorio igual al escenario superior propuesto.

El cuadro N°15 muestra la combinación más riesgosa, es decir, la de mayor incidencia hacia el cumplimiento del escenario superior de las proyecciones de población extranjera residente en la comuna de Santiago al 2018, estableciendo un escenario hipotético de “alta probabilidad” en la configuración de Crisis económicas y bélicas en América Latina.

Cuadro n° 15. Escenario de mayor riesgo para los flujos migratorios hacia Chile

Ocurrencia	Riegos	
	Crisis económicas en AL	Conflictos bélicos en AL
Alta probabilidad	1	1
Probable	0	0

Para establecer una gradualidad en la probabilidad de que dichos escenarios de riesgo se concretaran, se plantearon dos escenarios, acorde a la distribución normal de probabilidades y en función del rango establecido de baja probabilidad de ocurrencia. De esta manera, para un escenario “probable” de crisis económica y conflicto bélico de proporciones en América Latina, se asignó la probabilidad contenida en el intervalo $\mu + 2\sigma$, $\mu + 3\sigma$, equivalente a 2,1%, mientras que para un escenario de “alta probabilidad” de ocurrencia de estos factores de riesgo, fue asignado el mínimo porcentaje de distribución probabilístico, equivalente a 0,15%, contenido en el intervalo $> \mu + 3\sigma$. Ver gráfico n° 1.

El cuadro n° 16 detalla las distribuciones probabilísticas según la distribución normal, empleadas en este análisis de riesgo para las eventualidades planteadas.

Cuadro n° 16. Probabilidad de ocurrencia de escenarios de riesgo.

Ocurrencia	Intervalo	Distribución normal probabilidad ocurrencia	
		Crisis económicas en AL	Conflictos bélicos en AL
Alta probabilidad	$[> \mu + 3\sigma]$	0,15%	
Probable	$[\mu + 2\sigma, \mu + 3\sigma]$	2,10%	

Frente a esto, se estima que un escenario de máximo riesgo, el cual estaría muy próximo al límite superior propuesto en los escenarios proyectistas de la población de residentes extranjeros en la

comuna de Santiago al 2018, tendría un probabilidad de ocurrencia cercana al 0,15%, mientras que en un ambiente de mediana probabilidad de concretarse, su probabilidad de ocurrencia ascendería a 2,1 puntos porcentuales.

En consecuencia, la probabilidad de este tipo de shock se produzca y se sitúe al interior de los rangos en que se acepta la hipótesis nula --en este caso: *que se produzca un evento catastrófico*, que supere los rangos sobre los cuales se estableció el límite superior de nuestro estudio-- queda fuera del rango del 95% de confianza.

Por tanto, nuestro escenario de riesgo se plantea para el límite superior de la estimación de crecimiento poblacional de inmigrantes entre el año 2012 y 2018, con el eventual impacto en los servicios de salud y educación del Municipio.

5.2.2. Estimación aproximada presión en educación y en salud en escenario de límite superior

Se ha abordado la tarea de realizar una estimación simple en forma preliminar de lo que significaría una mayor demanda por servicios del Municipio derivado de un escenario de elevado crecimiento de la población inmigrante.

Se ha concentrado la atención en la presión adicional que eventualmente ejercería la población extranjera residente en la comuna de Santiago al año 2018 en términos del aumento de los gastos en que debiese incurrir los organismos públicos en educación (pre escolar, básica y media) y salud (pediatría, maternidad y gerontología):

a) Educación

Para establecer una aproximación en el gasto adicional que supone el escenario superior proyectado, en el ámbito de la educación, se utilizaron los siguientes valores de subvención mensual¹⁷

- Educación pre escolar: \$ 52.810
- Educación Básica: \$ 54.388
- Educación Media: \$64.834

De esta manera, considerando el diferencial de alumnos entre el año 2012 y el año 2018 que propone el escenario superior de proyecciones de la población, según el rango etario específico a cada etapa educativa, el cuadro n°17 establece el detalle de la valorización estimada.

¹⁷ Los valores para educación pre escolar se obtuvieron como el promedio entre jornada media y completa de las cifras expuesta por la Coordinación Nacional de Subvenciones, del MINEDUC, para el año 2012. Los valores mensuales de la subvención de educación básica y media corresponden a valores ponderados entre las subvenciones otorgadas, dependiendo de cada modalidad.

Cuadro N° 17. Aumento hipotético de la subvención escolar al 2018, según escenario superior.*Pesos (\$) de 2012*

Nivel educacional	Dif. alumnos 2012 - 2018	Subvención mensual (pesos de 2012)	Total \$ (12 meses)
Ed. Pre-escolar 0 - 4 años	205	\$ 52.810	\$ 130.143.124
Ed. Básica 5 - 14 años	1.488	\$ 54.388	\$ 971.317.775
Ed. Media 15 - 18 años	1.600	\$ 64.834	\$ 1.244.538.891
Total subvención adicional al 2018			\$ 2.345.999.791

b) Salud

Respecto a la valorización del diferencial de demanda en salud, propuesto por el escenario superior de proyecciones de la población extranjera residente en Santiago al 2018, ésta se estableció sobre el supuesto de una consulta anual por cada una de los potenciales sujetos de demanda de servicios de salud, a precio referencial de una “*consulta integral de especialidades en medicina interna y subespecialidades*”, que según estimó el estudio elaborado por la Facultad de Medicina de la UC sobre las diferencias FONASA y el valor real de las prestaciones, publicado en septiembre de 2012, en los hospitales costaba en promedio \$39.125 pesos.

Frente a esto, y considerando el diferencial de posibles nuevos pacientes que propone el escenario superior de proyecciones de la población, según el rango etario específico para cada una de las especialidades propuestas, y los supuestos antes detallados, el cuadro n°18 establece el detalle de la valorización estimada.

Cuadro N° 18. Aumento hipotético del costo en salud al 2018, según escenario superior.*Pesos (\$) de 2012*

Tipo de Prestación	Dif. Posibles pacientes	Costo consulta* (\$)	Total \$
Pediatría 0 - 4 años	205	\$ 39.125	\$ 96.418.287
Maternidad Mujeres 15 - 40 años	12.546	\$ 39.125	\$ 5.890.295.690
Gerontología 65 y más años	- 109	\$ 39.125	-\$ 51.390.272
Total costo salud adicional al 2018			\$ 5.935.323.706

Cabe destacar que la población de 65 y más años en cualquier escenario tiende a disminuir. De hecho los Censos del 1992, 2002 y 2012 registran una baja consistente entre períodos, en circunstancias de que el agregado mostró un aumento considerable.

6. Propuesta de Observatorio Municipal de Migraciones de Santiago¹⁸

Abordar integralmente el fenómeno de la migración en la comuna de Santiago representa un desafío sustantivo para la gestión local. Se trata de poder generar un conjunto de políticas efectivas, que en el marco de procesos participativos permitan incrementar los niveles de inclusión y cohesión social entre migrantes residentes regulares, migrantes residentes irregulares, y chilenos y chilenas en general.

Para contribuir a atender estas implicaciones, y todo el conjunto de complejidades que supone para el Municipio de Santiago hacerse cargo de un fenómeno de estas características, se propone la creación de un Observatorio de Migración como una entidad especializada y responsable de las siguientes funciones:

- a) Realizar un análisis de información sobre el comportamiento y evolución de la comunidad migrante residente, regular e irregular, instalada en el territorio, para generar insumos actualizados que orienten el diseño de políticas, planes y estrategias locales;
- b) Sugerir orientaciones en procesos de sensibilización y formación del tema de la diversidad cultural en la estructura institucional municipal;
- c) Monitorear los avances de las medidas (políticas, planes y/o estrategias) que en definitiva se vayan implementando en la Comuna.

La propuesta de creación de un Observatorio de Migración para la Municipalidad de Santiago, esencialmente, surge de la preocupación de la nueva gestión política local -2014 – 2018- por incorporar en la agenda social comunal el estudio y diseño de estrategias que mejoren la calidad de vida del colectivo de migrantes residentes en la comuna; resultando relevante en esta idea la implementación de espacios permanentes y especializados en el tema, como parte de las innovaciones sociales y organizacionales que deben realizarse en el diseño institucional vigente.

De esta manera, el Observatorio de Migración de la Comuna de Santiago –en adelante OMIS- se inscribe en el objetivo general del estudio que explicita: *“favorecer la integración económica, social y cultural de la población migrante de Santiago”*.

El OMIS constituye una respuesta a parte de las conclusiones del informe, cuyo diagnóstico hizo énfasis en los siguientes aspectos:

- Como principales necesidades de la comunidad migrante destacaron: el poder contar con información y asesoría sobre la regularización migratoria en Chile, de forma confiable y

¹⁸ En la versión extensa del Informe se presenta en detalle la propuesta del Observatorio de Migración de Santiago.

oportuna; mejorar las condiciones de habitabilidad de sus viviendas, y participar de forma activa en instancias de decisión sobre servicios y políticas que le afectan directamente.

- Asimismo, el informe aporta aspectos concluyentes sobre la importancia de intervenir comunitariamente para promover la integración barrial y la convivencia entre migrantes y chilenos/as; también, en desmitificar ciertas percepciones de “culpabilidad” que se atribuyen al colectivo migrante sobre una supuesta sobrecarga en los servicios municipales.
- Y por el lado institucional, se determinó la necesidad de contar con una instancia especializada que asesore el diseño de políticas de migración en el municipio, y que favorezca la construcción de una cultura incluyente, corrigiendo prácticas de discriminación y xenofobia, a través de la instalación de un enfoque multicultural de forma transversal en la estructura municipal¹⁹.

El OMIS se sitúa como un aporte en la generación y sistematización de información actualizada, que contribuya a (re)conocer y comprender el fenómeno de la migración en Chile, contextualizado en la realidad local, es decir, el OMIS buscará convertirse en un generador de insumos que incida en la construcción de políticas, planes, y estrategias locales para la migración en la Comuna de Santiago, con sentido de pertinencia respecto a las necesidades y expectativas de los/as migrantes, a partir del estudio de la realidad social.

El OMIS se desarrolla con base a dos aspectos centrales:

- 1) Un enfoque conceptual que trabajará la multiculturalidad incorporando dos componentes transversales: participación ciudadana y desarrollo local.
- 2) Un modelo de gestión flexible e innovador, que considera tres esferas de acción: programática, planificación y articulación, e intervención comunitaria.

El observatorio, en su búsqueda de información y generación de recomendaciones, deberá considerar como actores/as claves para el proceso de identificación de necesidades y posterior diseño de políticas y validación de metodologías, a las organizaciones/grupos de migrantes de la comuna de Santiago, y a todas aquellas organizaciones e instituciones²⁰ sin fines de lucro vinculadas a la temática.

En cuanto al enfoque territorial, interesa señalar que si bien todos los documentos, estadísticas y

¹⁹ En esto, parte de las conclusiones sobre la necesidad de crear una instancia con mayores atribuciones en términos de competencias y recursos -presupuestarios y profesionales- para abordar aspectos teóricos, metodológicos y de intervención propiamente tal, fueron reafirmadas en las entrevistas realizadas a los profesionales de la Unidad Especializada de Migración que actualmente existe en la comuna, quienes señalaron una sobrecarga en el trabajo de la Oficina, que se produce por que las demandas de la comunidad migrante superan su capacidad de respuesta institucional.

²⁰ Por ejemplo: ONGs, Universidades y/o fundaciones dedicadas al estudio de la migración.

recomendaciones que se realicen desde el observatorio están focalizados en el colectivo de migrantes residentes de la comuna, regulares e irregulares, tal información participará de un análisis más general del municipio, donde la diversidad es conceptualizada como un activo para la planificación de todo proceso de desarrollo territorial, y debe ser incorporada en todos los planes e instrumentos de planificación municipal.

El objetivo general del Observatorio de Migración de la Comuna de Santiago, será:

Aportar a la mejora de la capacidad de respuesta institucional de la Municipalidad de Santiago sobre la temática de la migración en la comuna, a través del levantamiento, análisis y difusión de información para el diseño de políticas, planes, instrumentos y metodologías locales.

Sus objetivos específicos serán:

- a. Favorecer la participación ciudadana del colectivo migrantes residentes en la comuna de Santiago, en el levantamiento de diagnósticos y diseño de políticas y metodologías locales.
- b. Aportar insumos actualizados para la elaboración de políticas, planes y estrategias de desarrollo local.²¹
- c. Mantener un conocimiento exhaustivo de las realidad migrante residente en la comuna, a través de la revisión de estudios, programas e investigaciones que surjan del tema, y del monitoreo de los indicadores del Plan de Acción.
- d. Orientar la difusión de la información obtenida.
- e. Promover la generación de investigaciones, estudios, encuestas, y publicaciones sobre la realidad de la migración en la comuna.
- f. Conocer y dar opinión sobre los informes que genere la Oficina de Atención a Migrantes y Asesoría Jurídica²².

El modelo de gestión del OMIS, se basa en un diseño flexible e innovador. Para comprender mejor este planteamiento habrá de señalarse que un Observatorio es definido como un espacio especializado y orientado al estudio científico de una realidad social, de allí, que generalmente este tipo de experiencias se sitúen en entornos académicos o administraciones públicas nacionales y regionales (pensando en la generación de insumos para el diseño de políticas públicas, y la

²¹ Para el cumplimiento de este objetivo, resultará fundamental la participación del OMIS en la discusión y planificación del presupuesto anual, destinado a los programas e iniciativas locales. Se recomienda su participación en el proceso ex ante y ex pots.

²² Tales informes (anuales o periódicos) son una sugerencia de esta consultoría para la Unidad Especializada de Migración, a la cual se propone cambiar el nombre por Oficina de Atención a Migrantes y Asesoría Jurídica. La idea es contar con un informe anual, y dos informes semestrales, que constituya un insumo de discusión y planificación con los/as encargados/as de aquellos programas municipales que concentran y ejecutan la oferta social de la Municipalidad de Santiago. Según los resultados del diagnóstico del presente estudio, son especialmente relevantes las áreas de educación, salud y vivienda.

producción de políticas en sí mismas), por lo cual, la creación e implementación de un Observatorio en la estructura municipal chilena, de entrada, constituye una innovación.

En esto, resulta pertinente decir, que parte de las reflexiones que devienen de los procesos de modernización y descentralización en Chile, están en la importancia de la construcción de *capacidades locales* para abordar los *problemas públicos*, donde un desafío para las municipalidades está en poder superar la lógica asistencial y de meros ejecutores, e incorporar una reflexión y un conocimiento profundo sobre sus realidades y potencialidades.

Y es precisamente en esta última idea, donde el OMIS se convierte es una innovación y un aporte a esta convocatoria por comprender el fenómeno de la migración en la comuna de Santiago, para sugerir las estrategias de intervención más adecuadas, considerando las realidades y potencialidades territoriales y la opinión de los/as propios/as actores/as de la realidad: migrantes residentes.

El OMIS deberá desarrollar las siguientes cinco funciones estratégicas para dar cumplimiento a sus objetivos:

- Primero, asesorar a la autoridad política local sobre la realidad de la comunidad migrante residente en la comuna, en los espacios y tareas que ésta les solicite.
- Segundo, sugerir y elaborar recomendaciones para el proceso de planificación presupuestaria anual en el área temática de su injerencia, incorporando insumos en la definición de la oferta social, tanto en programas focalizados en la comunidad migrante residente, como en la transversalización del enfoque intercultural para el resto de los programas municipales.
- Tercero, generar recomendaciones en el proceso de comunicación, sensibilización y capacitación del enfoque intercultural a lo interno de la municipalidad, y en la relación con la comunidad en general.
- Cuarto, elaborar comentarios sobre los informes de programas, y los avances de las medidas del Plan de Acción, que se dirijan hacia el trabajo con migrantes residentes en la comuna.
- En quinto lugar, promover la participación y cohesión de los migrantes residentes en la comuna en la definición de políticas locales de migración.

Para esto, **en términos orgánicos se propone que el OMIS corresponda a la creación de una Comisión Permanente**, que funcione de forma periódica, con tareas claramente establecidas y orientadas al cumplimiento de los objetivos señalados.

La *Comisión Permanente* dependerá de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de la Municipalidad de Santiago; estará presidida por la autoridad política local (o quien esta designe), y estará integrada por personas representativas del gobierno nacional, local, y la comunidad migrante residente en el territorio y ONGs vinculadas a la temática.

Además, se prevé la constitución de un equipo técnico para la realización de las tareas de análisis de información y monitoreo de medidas (indicadores, estudios, programas, investigaciones, entre otros ya mencionados).

Entonces:

- Preside la Comisión: Alcalde/sa o quien designe
- Tres representantes de las organizaciones de migrantes residentes en la comuna: uno por cada uno de los colectivos más representativos.
- Tres representantes de la Municipalidad de Santiago.
- Dos representantes de Organizaciones sin fines de lucro que trabaje con migrantes, y tengan presencia en la comuna.
- Un/a representante de la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Y para el equipo técnico: un/a coordinador/a ejecutivo (a su vez, jefe de la oficina de migración) y un profesional responsable del análisis y monitoreo de la información.

La articulación de estos tres actores (nacional – local y organizaciones sociales y sin fines de lucro) es fundamental tanto en el funcionamiento del OMIS propiamente tal, como en su capacidad de incidencia (a lo interno de la municipalidad, y en otras instancias del gobierno nacional) para la generación de ofertas programáticas que mejoren la calidad de vida de los/as migrantes residentes en la comuna.

Concretamente, se sugiere:

- Que los/as tres representantes de la Municipalidad sean el/a DIDECO, un/a representante del Gabinete de la alcaldesa y el/a Director/a de la SECPLAC, respectivamente.
- En el caso de la D.O.S, se identifica a la Oficina de Diversidad y Migración como la instancia permitente para el enlace.
- Para el caso de las organizaciones de migrantes, la recomendación está en convocar una asamblea con sus dirigentes/as, desde la Oficina de Migrantes que existe actualmente en la municipalidad, y democráticamente realizar un proceso de elección de los/as representantes.
- En cuanto a la invitación de dos ONGs que trabajen con Migrantes en la comuna, se recomienda que la selección sea a sugerencia de la oficina de Migración que tiene el conocimiento de los actores que están presente en el territorio.
- Y para la conformación del equipo profesional, se recomienda que el/a Jefe/a de la Oficina de Migración (o quien designe la Alcaldesa) asuma como Coordinador/a Ejecutivo/a del OMIS, en tanto la comunicación entre estas dos instancias (Comisión Permanente, en carácter de Observatorio, y Oficina de Migración, como unidad de intervención socio comunitaria) es central para realizar el análisis de la información, la promoción de la participación de los/as migrantes en el diseño de políticas, y en la difusión de las estrategias que al respecto implemente la municipalidad.

La selección y contratación del/a profesional es competencia de la municipalidad, a través de un concurso que se genere y coordine desde la DIDECO. En términos generales, el perfil del/a profesional debe considerar: (1) estar titulado/a en Ciencias Sociales, preferiblemente sociólogo/a, con conocimiento en el manejo de bases de datos, diseño de informes, diseño de encuestas, metodologías de trabajo comunitario y formación en enfoque intercultural; (2) a los menos un año de experiencia en investigación, departamentos de estudio o instancias similares; (3) valorable (no excluyente) estudios de postgrados en antropología cultural y/o enfoques para abordar el trabajo con población migrante.

A continuación una gráfica de la organiza propuesta.

Gráfica 1: Orgánica del Observatorio



Fuente: Elaboración propia, 2014.

La gráfica muestra la conformación de la Comisión Permanente del OMIS, en una estructura no jerárquica, pero vinculante entre un tipo de representante y otro. La Autoridad Política preside la Comisión, porque es la responsable de conducir y convocar el espacio, con apoyo del Coordinador/a Ejecutivo/a. Donde se establece una clara distinción de jerarquía, es en la relación entre el Coordinador/a Ejecutivo y el/a profesional; este/a último/a, depende del primero, y apoyará en el proceso operativo de convocatoria y registro de reuniones, adicional el restos de las funciones ya explicadas para el cargo.

La creación del Observatorio no resuelve por sí mismo todas las demandas de información, asesoría, comunicación, seguimiento y recomendaciones de políticas, sobre la migración residente en la comuna de Santiago; el impacto de esta iniciativa estará determinada –en gran medida– por la generación de un conjunto de condiciones que permitan situar al OMIS en un marco de

funcionamiento y de atribuciones de tipo consultivas relevantes en la estructura municipal, y en sus respectivos espacios de toma de decisiones.

Dentro estas condiciones necesarias para el impacto favorable del OMIS sobre el tratamiento del tema de la migración en la comuna de Santiago, resulta inevitable generar algunas mejoras en la Oficina de Migración que actualmente funciona en la DIDECO, porque este es el espacio institucional desde el cual se desarrollan los procesos de intervención socio comunitaria y de relación directa con las organizaciones de migrantes, es decir, **es el espacio natural donde se visibiliza la capacidad de respuesta institucional de la municipalidad, frente a las demandas y consultas de los/as migrantes residentes**²³.

Recordemos, además, que el diagnóstico reveló como parte de las principales preocupaciones de las organizaciones de migrantes, contar información de calidad, oportuna y actualizada sobre los servicios sociales de la municipalidad, y poder contar con asesoría jurídica sobre la regulación migratoria en Chile. En ese sentido, se recomienda que la Unidad Especializada en Migración:

- Cambie de nombre, por Oficina de Atención a Migrantes y Asesoría Jurídica.
- Incorpore dentro de su equipo profesional a un/a abogado/a jornada completa, con conocimiento en legislación migratoria en Chile.
- Desarrolle mecanismos de comunicación permanente con el OMIS, donde es central que el Observatorio, a través de su equipo técnico, asesore sus metodologías de intervención y se generen procesos de registro y sistematización de la información.
- Se recomienda, que la oficina genere un informe anual, que dé cuenta de los avances en el proceso de intervención, y recoja aprendizajes y desafíos para ser incorporados en la planificación anual. A la vez, que genere dos informes semestrales que logre cuantificar y describir el tipo de atención que realiza: información que debe supervisar el equipo técnico del OMIS.

7. Conclusiones y propuestas de acción municipal para el período 2014-2018

El estudio realizado abre un sin número de posibilidades para la acción del municipio. Ciertamente, los temas a abordar dependen de las prioridades políticas y capacidades técnicas y financieras del gobierno local. Sin embargo, lo que subyace como una necesidad es llevar a cabo una estrategia integral que permita hacerse cargo de las diferentes aristas que el tema de la migración ha generado en la comuna, la ciudad y el país en general.

²³ Ha de señalarse en este apartado, que la Oficina de Migración de la Municipalidad de Santiago viene funcionando desde el año 2013; se crea por voluntad política de la gestión actual de ampliar el espacio institucional desde donde se venían generando apoyos de atención a los/as migrantes de la comuna. Este apoyo, se desarrollaba con la participación de una Asistente Social dedicada al tema, desde el Gabinete del Alcalde. Esta oficina cuenta actualmente con tres profesionales, un coordinador, un sociólogo y una asistente social. De las entrevistas realizadas con el equipo, se recoge que las demandas sobrepasan los recursos con que se disponen actualmente. El enfoque con que vienen trabajando, es promoción de convivencia entre migrantes, y entre migrantes y chilenos/as. Las áreas a la cuales se ha abocado esta Unidad dan cuenta de una coherencia con los resultados arrojados del informe: información, vivienda y regulación migratoria.

Esto es especialmente importante si consideramos que existe consenso hoy en día entre quienes abordan las implicancias de los procesos migratorios que tal situación trae consigo vulnerabilidad. El hecho de ser migrante, en efecto, es un factor de riesgo que se expresa de múltiples formas y que acompaña a las personas desde el momento en que abandonan sus países de origen y hasta que se instalan en sus respectivos destinos. De una parte las sociedades de acogida que ejercen actitudes poco acogedoras y, de otra, las trabas administrativas propias de los marcos jurídicos nacionales o de instituciones públicas poco preparadas para hacerse cargo de este desafío, impiden una adecuada inserción, dificultando la convivencia y condenando muchas veces a la marginalidad, lo cual facilita la vulneración de los derechos de los y las migrantes.

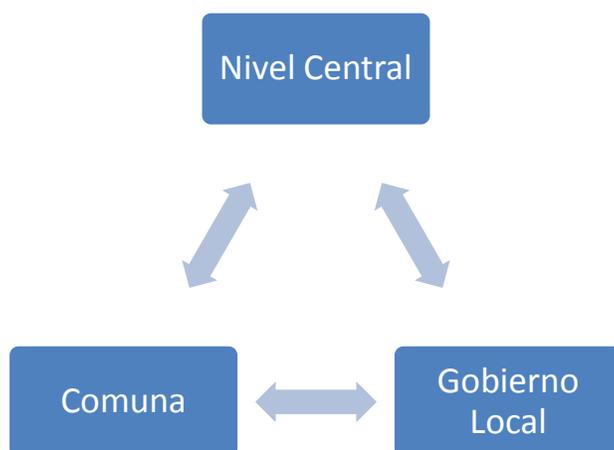
En el marco de las Naciones Unidas se han creado relatorías especiales para abordar la situación de los y las migrantes, las que se apoyan en normas y tratados internacionales que poseen facultades para dirigirse a los estados miembros con el fin de conocer la forma en que se respetan los derechos humanos de los y las migrantes. Uno de sus mandatos, establecido en la resolución 2000/48, señala en sus aspectos sustantivos que “se deberá estudiar el diseño de políticas y medidas para lograr la protección de los y las migrantes; a la vez de brindar especial preocupación por la perspectiva de género y por niños y niñas”²⁴.

Las recomendaciones hechas por Naciones Unidas son susceptibles de ser abordadas tanto por políticas públicas como por la acción de la sociedad civil. Las primeras, tienen la capacidad de ser sustentables en el tiempo cuando cuentan con condiciones mínimas para su puesta en práctica: un marco normativo, presupuesto, viabilidad política y técnica. Mientras que la sociedad civil no puede estar al margen de su responsabilidad en la generación de relaciones de convivencia más democráticas y solidarias.

Considerando tales elementos, las recomendaciones de políticas para el abordaje de los temas inherentes a la migración por parte del municipio tienen a juicio de RIMISP dos niveles interrelacionados y que se alimentan entre sí: por un lado, una perspectiva estructural, que dice relación con la vinculación con organismos y servicios públicos del nivel central y, por otro, aquello que es propio de competencias del gobierno local, como presenta el siguiente esquema:

²⁴ CEPAL (2006) *Migración Internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago, CEPAL, pág. 276.

ESQUEMA DE COORDINACIONES PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA



En relación con lo primero, mejorar la coordinación sectorial con el nivel central es fundamental, toda vez que gran parte de las demandas que plantean las organizaciones migrantes expresadas en este estudio trasciende la acción local y requieren una participación del gobierno nacional. Concretamente, los temas de vivienda, legislación migratoria, previsión, salud, educación e incluso la convivencia a nivel de los barrios no pueden ser abordados únicamente por el municipio. En ese marco, existen un conjunto de organismos sectoriales y programas sociales que pueden aportar a superar las situaciones de vulnerabilidad de los colectivos migrantes. El municipio de Santiago, incluso en alianza con otros municipios como Independencia o Recoleta, que viven realidades similares, puede organizarse para solicitar la intervención de ministerios y servicios en temas que son sensibles, tales como:

PROPUESTA DE ÁMBITOS DE ACCIÓN E INSTITUCIONES ASOCIADAS

Ámbito de Acción	Institución
Laboral	<p>SENCE: incorporación de población migrante en programas de formación e intermediación laboral: por ejemplo, “Programa Más Capaz” (recientemente creado y que apunta a población con mayores niveles de vulnerabilidad).</p> <p>Dirección del Trabajo: mejorar los niveles de fiscalización con el fin de reducir las situaciones de vulneración de derechos laborales a las cuales se ven sujetos los/as migrantes.</p> <p>Subsecretaría de Previsión Social: analizar y mejorar los mecanismos de ahorro previsional y los convenios internacionales para el traslado del ahorro.</p>
Educación	<p>Ministerio de Educación: promover a nivel del currículum contenidos relacionados con la interculturalidad e inclusión educativa, de forma tal de formar a nuestros estudiantes en el respeto de la diversidad.</p>
Salud	<p>Subsecretaría de Redes Asistenciales: entregar orientaciones generales para la capacitación del personal que atiende a personas migrantes en los servicios de salud, en orden a favorecer su adecuada integración.</p> <p>SEREMI: Incorporar en las políticas de participación ciudadana y en particular en los Consejos Asesores de Salud a organizaciones migrantes.</p>

Ámbito de Acción	Institución
Vivienda	<p>SERVIU: generar criterios que faciliten la participación de los/as migrantes que cumplan con los requisitos establecidos en los programas regulares de subsidio a la vivienda.</p> <p>FOSIS: analizar la posibilidad de incorporar a la población migrante al programa de habitabilidad para el equipamiento de hogares y la mejora en las condiciones estructurales de las viviendas.</p>
Justicia	<p>Ministerio de Justicia: promover la generación de un proyecto de ley que modifique la actual legislación migratoria equiparándola a los nuevos estándares internacionales basados en la perspectiva de los derechos.</p> <p>Unidades de Justicia Vecinal: promover la instalación de las UJV (programa piloto cuya ampliación está actualmente en estudio) en comunas con presencia de población migrante con el fin de mediar en aquellos conflictos entre vecinos²⁵.</p>
Participación Ciudadana	<p>División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno: fortalecer la línea de trabajo con organizaciones migrantes de forma tal de lograr una mayor participación ciudadana de estos colectivos.</p>

En forma adicional, y ya desde una perspectiva transversal, el Ministerio de Desarrollo Social recientemente ha creado una Unidad de Migración para el estudio y propuestas de políticas en el área. En ese marco, el municipio de Santiago es un actor relevante para aportar al diseño de programas o proyectos que articulados desde el nivel central, y con pertinencia territorial, vayan en beneficio de la población migrante: ahí hay una oportunidad de incidencia política que no se puede dejar pasar.

En el ámbito propio del gobierno local es destacable que el municipio de Santiago haya creado una política comunal basada en principios orientadores inclusivos y democráticos, además de contar con criterios de intervención que sin duda son parte del sello que la actual gestión está impulsando en los diversos espacios en los cuales se traduce su vínculo con la comunidad. La Política Comunal de Santiago tiene un horizonte temporal que plantea un conjunto de desafíos a corto y mediano plazo. Sus objetivos estratégicos, por otro lado, requieren una traducción operativa a nivel de programas o proyectos. En lo que sigue se proponen un conjunto de acciones que pueden favorecer el cumplimiento de tales fines:

ÁREA DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA COMUNAL Y ACCIONES PROPUESTAS

Área de Intervención/Objetivos	Propuesta de Acciones
<p>Educación: promover la inclusión de la infancia y adolescencia migrante al sistema de educación pública y a las iniciativas de carácter sociocultural educativas que se desarrollen en la comuna.</p>	<p>Fiscalizar la correcta aplicación en todas las escuelas de la comuna del Ordinario N°07/1008 del 29 de Julio de 2005 sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los/as alumnos migrantes.</p> <p>Favorecer la difusión de información acerca de los derechos de niños y familias migrantes en relación al acceso al sistema escolar entre las familias extranjeras.</p> <p>Promover el desarrollo de un currículum flexible e intercultural con el fin de favorecer la inclusión de niños y niñas migrantes en las escuelas de la comuna.</p>

²⁵ Las Unidades de Justicia Vecinal son un programa desarrollado por el Ministerio de Justicia que busca acercar a la ciudadanía formas de resolución de conflictos vecinales y comunitarios. Para mayor información ver: <http://www.ujv.cl/>

Área de Intervención/Objetivos	Propuesta de Acciones
<p>Salud: promover el acceso de la población migrante a la atención de salud primaria, el auto-cuidado de la salud, la información sobre sus derechos y deberes en materia de salud y velar por la calidad y la incorporación del enfoque multicultural al trabajo en torno a la salud.</p>	<p>Desarrollar una política de formación docente en el área de la inclusión educativa.</p> <p>Realizar acciones de nivelación de estudios para aquellos niños que presenten algún grado de rezago en relación al nivel esperado.</p> <p>Fortalecer las redes de trabajo con las familias migrantes con el fin de mejorar los niveles de vinculación y colaboración con la escuela.</p> <p>Fiscalizar la correcta aplicación en todos los Centros de Salud de la comuna de las normativas emanadas del Ministerio de Salud en torno al acceso a la salud primaria de las personas migrantes.</p> <p>Realizar procesos de difusión de derechos con las organizaciones y personas migrantes en torno a su acceso a la salud primaria a nivel local.</p> <p>Continuar los procesos de capacitación del personal de salud comunal en torno al enfoque multicultural.</p> <p>Favorecer la incorporación de las organizaciones migrantes a los Consejos Asesores de Salud.</p> <p>Informar acerca de los procedimientos asociados a la salud nacional, por ejemplo, control de mujeres embarazadas; control del niño sano; etc.</p>
<p>Vivienda: promover el acceso a una mejor condición de habitabilidad que implique la disminución de los abusos legales cometidos en materia de hacinamiento, arriendo, instalaciones sanitarias mínimas y otras.</p>	<p>Incorporar en el programa habitabilidad de FOSIS a familias migrantes que requieran realizar mejoras estructurales y de equipamiento en sus viviendas.</p> <p>Constituir al interior de la Municipalidad una oficina fiscalizadora acerca de las condiciones de las viviendas que arriendan las familias migrantes.</p> <p>Analizar, con el equipo jurídico del municipio, las condiciones de posibilidad, tal como se propone en este estudio, para otorgar mayores atribuciones al municipio en torno a los temas de arrendamiento de viviendas.</p>
<p>Trabajo: crear una red de apoyo amplia, público-privada-tercer sector, que permita generar el acceso de los migrantes a un empleo decente y formal</p>	<p>Favorecer la inscripción de migrantes en la OMIL.</p> <p>Promover en conjunto con SENCE instancias de capacitación e intermediación laboral para migrantes.</p> <p>Favorecer la coordinación con la Dirección del Trabajo para llevar a cabo procesos de fiscalización acerca de las condiciones laborales de los/as migrantes.</p>
<p>Cultural: promover el encuentro multicultural en barrios, escuelas y centros culturales, a fin de que el reconocimiento mutuo de las identidades de origen favorezcan la integración en la diversidad, en especial en relación con la generación más joven y las personas migrantes nacidas en territorio nacional</p>	<p>Promover la participación de los migrantes en las organizaciones locales.</p> <p>Fortalecer a las organizaciones sociales y de migrantes, en particular a quienes llevan a cabo acciones culturales (grupos folclóricos; grupos de baile).</p> <p>Promover encuentros barriales en torno a la expresión de las manifestaciones culturales propias de cada colectivo (artísticas; folclóricas; culinarias; etc.).</p>

Los sujetos sociales desarrollan su vida en espacios diversos con el fin de proveerse bienestar y desplegar sus capacidades. Adelantado (2002), señala que existen cuatro “esferas” que resultan ser un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social, cruzadas transversalmente por individuos y grupos y cuya característica es responder a la exigencia de satisfacer necesidades.

La primera esfera se denomina *mercantil* y se refiere primeramente al espacio de la producción e intercambio material. El acceso al mercado como lugar de satisfacción de necesidades, en el caso de los colectivos estudiamos está mediado por el trabajo y su acceso al mercado de consumo. Por otro lado, está la esfera *estatal* que comprende el conjunto de mecanismos de coordinación de la acción política y sus respectivos instrumentos: capacidad de regulación por vía normativa, procesos de administración y gestión de recursos, programas y servicios. Estos instrumentos se materializan tanto en políticas sociales como en instituciones propias de la burocracia diseñadas para responder a las demandas de la población. En tercer lugar, destaca la esfera *relacional*, compuesta por las acciones sociales supraindividuales que canalizan los intereses y necesidades de las personas, mediante distintos grupos, tanto de asociaciones formales como de espacios comunitarios informales. Por último, existe una esfera *doméstico-familiar*, que remite a la acción propia del ámbito más íntimo y dentro del cual los sujetos satisfacen sus necesidades básicas, como alimentación, prestación de cuidados personales, etc.

Entre las conclusiones de este estudio es posible afirmar que una parte importante de los/as migrantes establecen relaciones precarias y vínculos débiles con casi todas las esferas mencionadas, lo que por cierto incide en sus posibilidades reales de “proveerse bienestar y calidad de vida”.

En efecto, en el ámbito mercantil están sujetos a las visas de trabajo que requieren la permanencia durante un tiempo prolongado con un mismo empleador, lo que dificulta las posibilidades de progreso económico. En el campo de lo estatal, como se ha señalado, los/as migrantes mayoritariamente no acuden al municipio para resolver sus problemas, ya sea por desinformación, temor o falta de tiempo. Del mismo modo, no reconocen en los servicios de salud o educación la acción del municipio, por lo cual en términos de gestión política es fundamental lograr una mayor visibilización del gobierno local en esos espacios.

Respecto de la esfera relacional, que alude a las relaciones con la sociedad de acogida, el estudio ha mostrado que muchas veces las relaciones cotidianas están caracterizadas por solidaridades difusas y segmentadas, conflictos, malos entendidos y problemas en la convivencia y aceptación. Al parecer nuestra sociedad continúa atada a discursos en torno a valores nacionales difusos y poco claros que funcionan como cimientos de una estructura identitaria que se piensa desde la uniformidad y homogeneidad, permitiendo la reproducción de actitudes discriminatorias en la sociedad, los barrios, las escuelas y, en particular, en el acceso a las viviendas a precios justos y en condiciones dignas.

Por último, en el ámbito familiar es donde los migrantes encuentran mayores y mejores redes de apoyo. De hecho como queda demostrado con los instrumentos aplicados y otros estudios a nivel nacional, las cadenas migratorias se explican mayormente por la presencia de familiares y amigos que están en el país de acogida. Gran parte de los colectivos y personas estudiadas no acude al municipio para resolver sus dificultades, valorando mucho más las redes familiares que, aunque importantes, no siempre tienen la misma capacidad de incidencia o impacto en la resolución de los problemas que puedan aquejar a las familias.

Esto pone en evidencia el déficit existente en relación al desarrollo de las otras esferas, lo que puede ser abordado por el municipio a través de las acciones propuestas más arriba. Ciertamente, su desarrollo e implementación requiere de mejores niveles de coordinación interna a nivel del gobierno local, lo cual puede ser logrado fortaleciendo la actual Unidad de Migrantes y su rol, al menos en los siguientes aspectos:

- a) Otorgar mayor visibilidad a la Unidad de Migrantes –o eventual futura Oficina de Atención a Migrantes y Asesoría Jurídica- al interior de la propia municipalidad. Durante el desarrollo de este estudio, en particular en el caso de salud y educación, funcionarios/as e incluso Directores/as señalaban no conocer la oficina o las funciones que desempeñaba.
- b) Asociado a lo anterior es importante dotar de mayores capacidades de incidencia a la Unidad de Migrantes en relación a la acción de las reparticiones de la municipalidad. Esto implica mejorar los niveles de coordinación, aportar con directrices para la atención de público migrantes, protocolos de derivación, construcción de bases de datos, etc.
- c) Potenciar el vínculo de la Unidad de Migrantes con las organizaciones sociales, chilenas y extranjeras, para lo cual es fundamental lograr un mayor despliegue territorial.
- d) Articular el trabajo de la Unidad de Migrantes con el Observatorio de Migración para que este último puede ejercer funciones de colaboración, seguimiento, monitoreo y contraloría social en torno a las acciones, compromisos y resultados esperados de su accionar.

Finalmente, subyace la convicción que mediado por la voluntad política de la actual gestión municipal es posible abordar el conjunto de situaciones que se han descrito en este apartado y a lo largo del estudio. El camino por recorrer es extenso, más si se considera que lo que está en juego es un proceso de reformulación valórica que como sociedad debemos emprender, sin embargo, en la medida en que avancemos en él estaremos encaminados hacia la construcción de una sociedad verdaderamente democrática, en que los derechos de todos y todas sean respetados.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Aravena, A. y Álvarez, C. 2012. Juventud, migración y discriminación en el Chile contemporáneo. *Última década*, 20(36), 127-140.

Barquero, Jorge, Vargas, Juan, La migración internacional en Costa Rica: estado actual y consecuencias, 2004.

Cano, M., Soffia, M. y Martínez, J. 2009. Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio. Cepal. Santiago, Chile."

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Argentina, INDEC.

Código Municipal. Ley N° 7794 actualizado marzo 201. Unión Nacional de Gobiernos Locales, San José, Costa Rica.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1853, reforma 1994.

Decreto N° 38099-G, 19 de diciembre del 2013.

Departamento de Extranjera y Migraciones. 2009. Informe anual. Ministerio del interior. Chile

Documento de Políticas Públicas N° 44, Políticas de inclusión en la Ciudad de Buenos Aires.

Fundación Superación de la Pobreza. 2012. Estudio de Opinión "Ser Migrante en el Chile de hoy"

Gobierno Regional Metropolitano y PNUD. 2012. Diagnóstico de la Región Metropolitana de Santiago

Granados, S. 2011 "Línea de vida de un inmigrante latinoamericano: Desde la decisión hasta la transformación en la Ciudad de Santiago de Chile". Revista Geografica de América Central.

Ilustre Municipalidad de Santiago. 2011. Plan de Desarrollo Comunal 2011 – 2014

Ilustre Municipalidad de Santiago. 2013. Plan de Salud, 2013.

INCAMI. 2011. "El inmigrante y sus riesgos: un nuevo desafío para la FPS"

Ley N° 3574 (Expediente N° 1195534/2010), 30 de setiembre de 2010, sancionada por la

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Manual Municipal de Servicios Migratorios e Integración, Dirección General de Migración y Extranjería, Dirección de Integración y Desarrollo Humano, Costa Rica. Noviembre 2011.

Margarit, D. y Bijit, K. 2013. "Las estrategias de los negocios de inmigrantes latinoamericanos en la comuna de Santiago de Chile" XXIV Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS).

Martínez, J. 2003. "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género", serie Población y desarrollo, Nº 44 (LC/L.1974-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.133.

Martínez, Jorge (2003). El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género. Serie Población y Desarrollo CEPAL, Santiago de Chile.

Migraciones Internacionales en el Siglo XXI. Congreso Internacional de Migraciones, 2010. Dirección Nacional de Migraciones. Buenos Aires.

Núñez, L. y Stefoni, C. 2004. "Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes? En Anuario Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, FLACSO-Chile

Organización Internacional Migraciones (OIM), 2012, Cuadernos Migratorios Nº2, "el impacto de las migraciones en Argentina.

Organización Internacional para Migraciones (OIM). 2011. "Perfil Migratorio de Chile". OIM-Chile
Pavez, I. 2013. "La infancia como sujeto de las políticas públicas e intervenciones sociales: El caso de la niñez migrante en el Chile del siglo XXI" XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS)

Política Migratoria Argentina. Ley de Migraciones Nº 25.871, Sancionada: Diciembre 17 de 2003, Promulgada de Hecho: Enero 20 de 2004.

República de Costa Rica. Ley General de Migración y Extranjería Nº 8764,

Martínez, Jorge (2003). El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género. Serie Población y Desarrollo CEPAL, Santiago de Chile.

Stefoni, C. 2009. "Migración, género y servicio doméstico. Mujeres Peruanas en Chile" En: Valenzuela M.E y Claudia Mora (editoras) Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente. OIT. Santiago, Chile.

Thayer, L. 2013. "Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago" XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS).

Fuentes estadísticas:

Censo Población y Vivienda 2002 y 2012, Chile.

Encuesta de Caracterización Socioeconómica – CASEN – año 2006, 2009 y 2011

Páginas Web:

Extracto del informe de auditoría al CENSO 2012, en: http://m.df.cl/censo-2012-tendria-errores-en-calculos-de-migracion-interna-e-internacional/prontus_df/2013-12-18/220023.html [accedido 28 de marzo de 2104]

ANEXO 1: ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES ENTREVISTADAS

Organización/Institución	Entrevistado(a)	Nacionalidad
Escuela República de Alemania	Director Leonardo Cerda	Chileno
Escuela Fernando Alessandri Rodríguez	Directora Enilde Gil y Subdirectora Sigrid Wilson	Chilena
Centro de Salud Familiar Ignacio Domeyko	Directora Sandra León	Cubana
Centro de Salud Padre Orellana	Directora Alejandra Márquez	Chilena
Centro de Salud Benjamín Viel	Directora Beatriz Saldivia	Chilena
Centro de Salud Familiar Arauco	Directora Andrea Caro	Chilena
Cruz Roja Chilena	Director Nacional de Bienestar Social Claudio García	Chileno
Ciudadano Global- Servicio Jesuita a Migrantes	Coordinador área Inserción Carlos Baeza	Chileno
Junta de Vecinos Santa Ana	Sara Ahumada	Chilena
Junta de Vecinos San Martín	Gladis Godoy	Chilena
Junta de Vecinos San Juan de Dios Barrio Yungay	Hilda Cáceres	Chilena
Junta de Vecinos Plaza Bogotá	Marcela Carrasco	Chilena
Junta de Vecinos Pedro Montt	Benito Rojas	Chilena
Junta de Vecinos Avenida España	José Fernando Olivares	Chilena
Organización Warmipura	Carmen Sarzosa	Peruana
Secretaría Ciudadana de Migrantes	Miguel Vargas	Boliviano
Comunidad de Vivienda Integración Latinoamericana	Angélica Romero	Ecuatoriana
Comunidad Virgen de Urkupiña	Doris Sarmiento	Boliviana
OLAS	Sandra Esquivel	Peruana
Fundación María Luisa	Adriana Lozada	Colombiana
Asociación Cultural y Social de Peruanos Residentes en Chile (ACUSPERCHI)	Karminia Mota	Peruana