

BOLETÍN N° 2 OBSERVATORIO DE POLÍTICAS MIGRATORIAS

MARZO 2016

Derechos, migración y gobiernos locales. Provincia de Santiago

Presentación

El segundo boletín del **Observatorio de Políticas Migratorias** está centrado en los derechos. Esto responde al supuesto de que los gobiernos locales son instituciones de gobierno claves en la ejecución y el reconocimiento de los derechos. Los municipios y los servicios dependientes de estos tienen la potestad de influir en que los derechos tipificados en la normativa se hagan o no efectivos en la práctica. Al mismo tiempo, las buenas prácticas e iniciativas que impulsan funcionarios, unidades, servicios o la institución en su conjunto, muchas veces contribuyen a corregir los obstáculos que impone a los migrantes la normativa vigente. En este último sentido, estas buenas prácticas e iniciativas locales contribuyen a rectificar desde abajo las regulaciones y normas tipificadas que obstaculizan el acceso de los migrantes a los derechos. De este modo, las acciones locales pueden estimular la ampliación del reconocimiento jurídico de los derechos y la modificación de las regulaciones, *desde* las prácticas. De este modo los municipios, a través de sus iniciativas, pueden constituirse en una caja de resonancia hacia los otros niveles del Estado, que tenga como consecuencia la modificación de los marcos jurídicos y administrativos centrales cuando estos tienen una orientación restrictiva para el acceso de los migrantes a los derechos. La centralidad del gobierno local para el reconocimiento de los migrantes radica en su posición privilegiada para incidir directamente en la vida de las personas y a la vez en la definición de la normativa y la política a nivel general.

En este segundo boletín se presenta además una actualización a marzo de 2016 de las acciones llevadas a cabo por los municipios de la provincia de Santiago. Parte de la información contenida en esta edición se expone desde una mirada comparada respecto del **Boletín N° 1**. El sentido de la primera parte es visualizar las tendencias que van siguiendo las acciones y políticas en los ámbitos abordados por el Observatorio, destacando principalmente aquellas en las que se aprecian variaciones significativas. En la segunda parte se presenta la información comparada en relación a la edición anterior, y en la tercera se abordan las acciones orientadas a los derechos, tanto a nivel agregado como atendiendo a las particularidades de las comunas que muestran la mayor actividad.

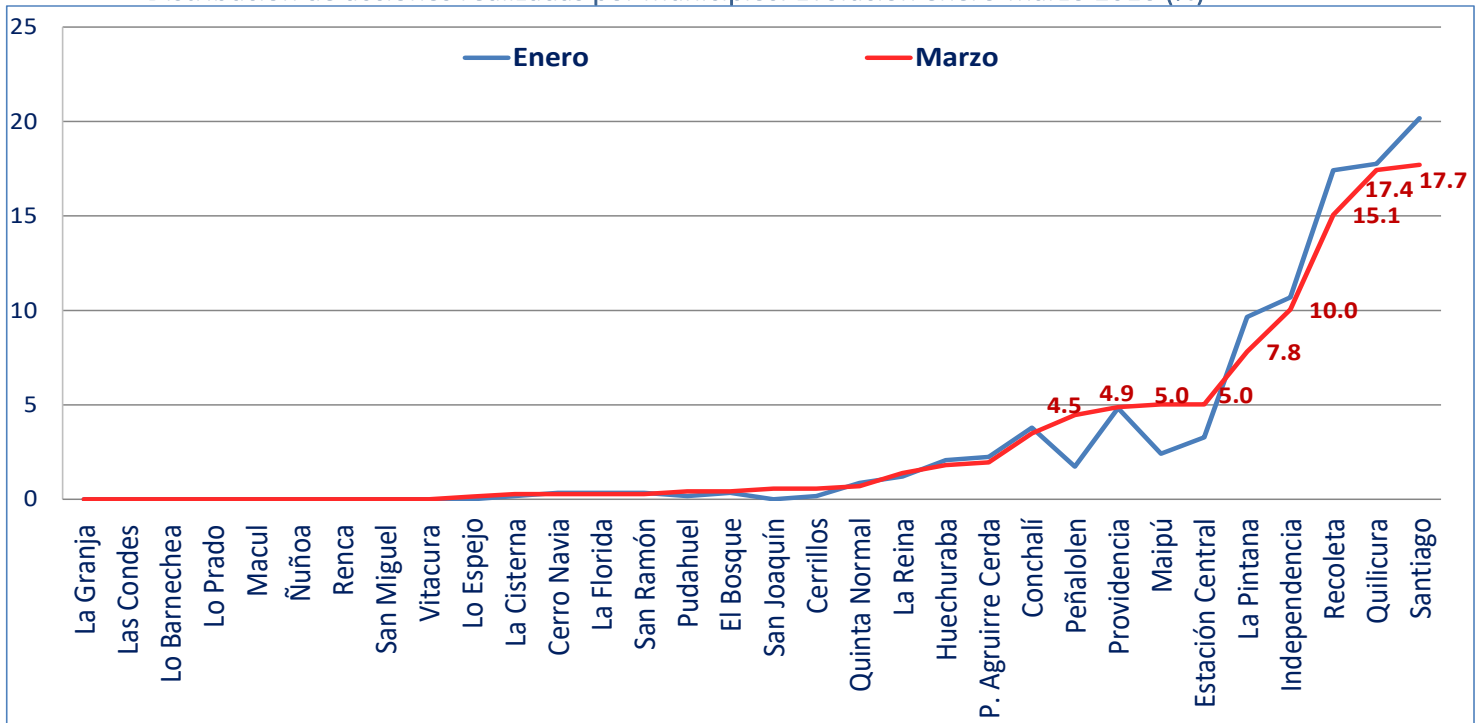
En materia institucional es necesario informar que a partir de la edición del **Boletín N° 2** el Observatorio de Políticas Migratorias, fue impulsado originalmente por el Núcleo de Investigación en Migraciones de la Universidad Central de Chile y patrocinado por el proyecto FONDECYT N° 1140679, y hoy se encuentra suscrito al **Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud (CISJU) de la Universidad Católica Silva Henríquez**.

1. Caracterización general de las acciones

El número de acciones registradas desde 2002 hasta marzo de 2016 en los 32 Municipios de la Provincia de Santiago llegó a las 717, esto es, 137 acciones más que las informadas en el Boletín N° 1, de enero de este año. En el **gráfico N° 1**, que muestra la distribución de estas acciones por comunas, se observa que la participación de algunas de ellas sobre el total de acciones de la provincia ha aumentado. Es el caso de Maipú, Estación Central y Peñalolén, que alcanzan cada una en torno al 5% de las acciones, ubicándose en el nivel que ya tenía la comuna de Providencia. En virtud de la mayor actividad de estas comunas, la participación relativa de La Pintana, que no presentó nuevas acciones en los últimos meses, se redujo levemente en términos relativos. También bajaron en términos relativos Santiago y Recoleta, que sin embargo ejecutaron algunas acciones nuevas.

En términos absolutos el crecimiento de la actividad se explica por las intervenciones de Maipú, Quilicura y Peñalolén, que realizaron 22 acciones cada una, Estación Central, que ejecutó 17, Santiago e Independencia 10, y Providencia y Recoleta 7 acciones nuevas cada una. **La actividad de estas 8 comunas explica el 85% del crecimiento de la intervención municipal en materia migratoria de la Provincia de Santiago.** Si bien la concentración de las acciones en este ámbito se mantiene, la emergencia de nuevas comunas activas tiende a corregir levemente la tendencia. En contrapartida, la ausencia de acciones en comunas de ingreso promedio elevado como Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea o Ñuñoa, lo mismo que en comunas de ingreso bajo como Lo Prado, Cerro Navia, Renca, Quinta Normal o Cerrillos, incide en que la concentración de acciones a nivel provincial se mantenga.

Gráfico 1: Distribución de acciones realizadas por municipios. Evolución enero-marzo 2016 (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

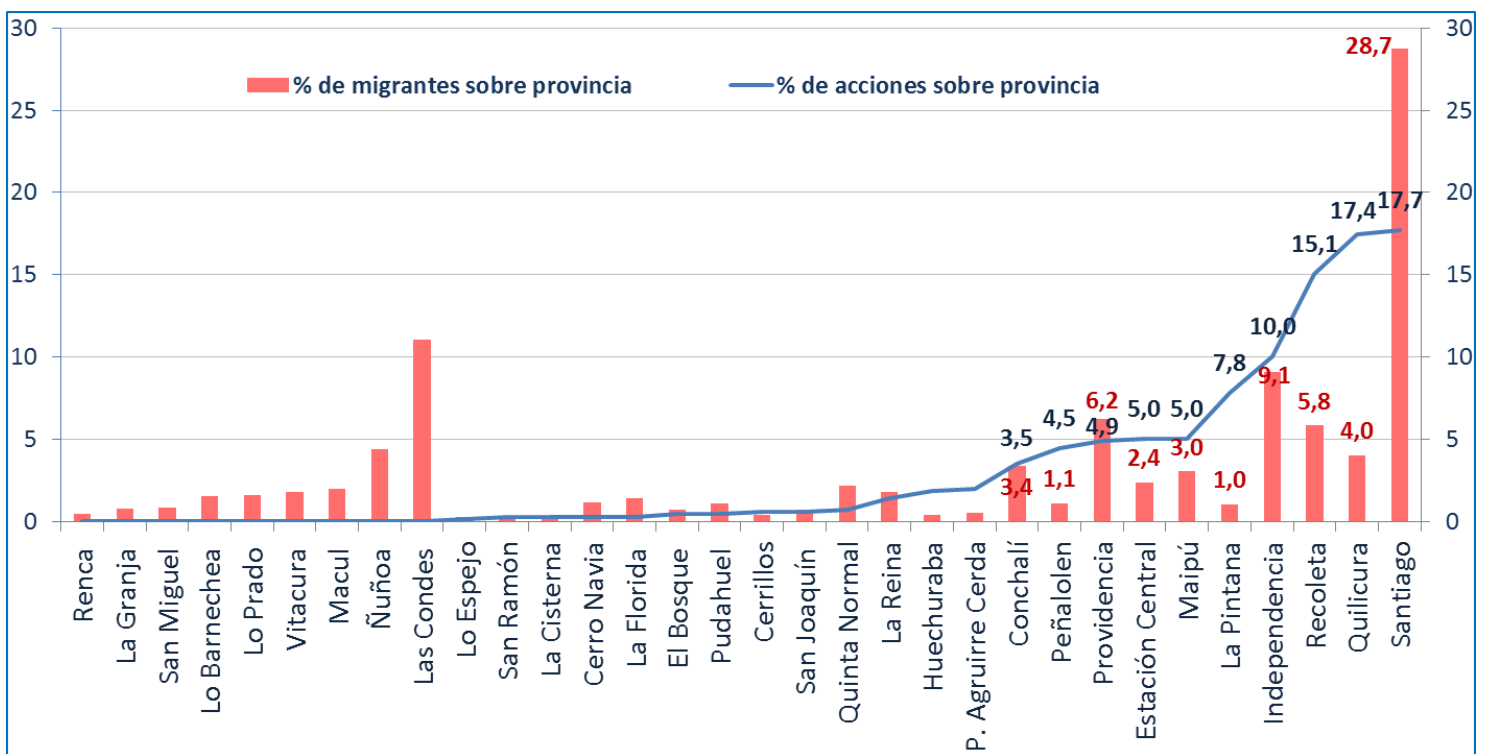
Cabe señalar que, en cuanto al número de acciones, las comunas “emergentes” de Maipú, Estación Central y Peñalolén concentran respectivamente al 3%, 2,4% y 1,1% de los migrantes de la Provincia, tal como lo ilustra el **gráfico N° 2**. Ello significa que estas comunas agrupan a una proporción similar de migrantes que otras como Macul, Lo Prado, Lo Barnechea, El Bosque, Cerro Navia o Renca, que no han realizado acciones orientadas a la población migrante, y una cantidad visiblemente inferior que

comunas como Las Condes o Ñuñoa, que tampoco han desarrollado acciones en la materia. En este sentido, se puede volver a enfatizar lo señalado en el **Boletín N° 1**, en cuanto a que la magnitud de la presencia migrante en las comunas no es un factor decisivo en el desarrollo de acciones por parte de los municipios, y que las disposiciones y orientaciones institucionales son fundamentales para impulsar acciones o incorporar la cuestión migratoria como parte de las líneas estratégicas de municipio.

La importancia de las determinaciones institucionales frente a la proporción de migrantes se confirma al observar el nivel de concentración de población migrante en los municipios más activos de la Provincia. En efecto, los cinco municipios con más acciones registradas, esto es, Santiago, Quilicura, Recoleta, Independencia y La Pintana, han ejecutado respectivamente el **17,7%**, **17,4%**, **15,1%**, **10%** y **7,8%** de las acciones, y al mismo tiempo concentran respectivamente al **28,7%**, **4%**, **5,8%**, **9,1%** y **1%** de los migrantes de la Provincia. Vale decir, proporciones muy desiguales entre sí. Esto muestra que no existiría un “umbral” de concentración de migrantes que defina el punto en que la cuestión migratoria pasa a ser un asunto relevante para los gobiernos

locales. Más bien habrían disposiciones y voluntades políticas en los municipios, que con independencia del nivel de concentración de migrantes, constituyen la base para que se impulsen acciones o desarrollen líneas de intervención para esta población. En el **Boletín N° 1**, de enero de 2016, observamos que las diferencias en la implementación de acciones tampoco se asocia necesariamente a la tasa de migración comunal, habiendo comunas con tasas de migración similares como Recoleta o Las Condes, ambas en torno al **10%**, que muestran un nivel de actividad disímil (ver Boletín N° 1). En sentido inverso, comunas con tasas muy distintas, como Providencia y Estación Central, tienen niveles de actividad similares.

Gráfico 2: Proporción de acciones y de migrantes sobre totales de la Provincia de Santiago (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias y Encuesta CASEN 2013

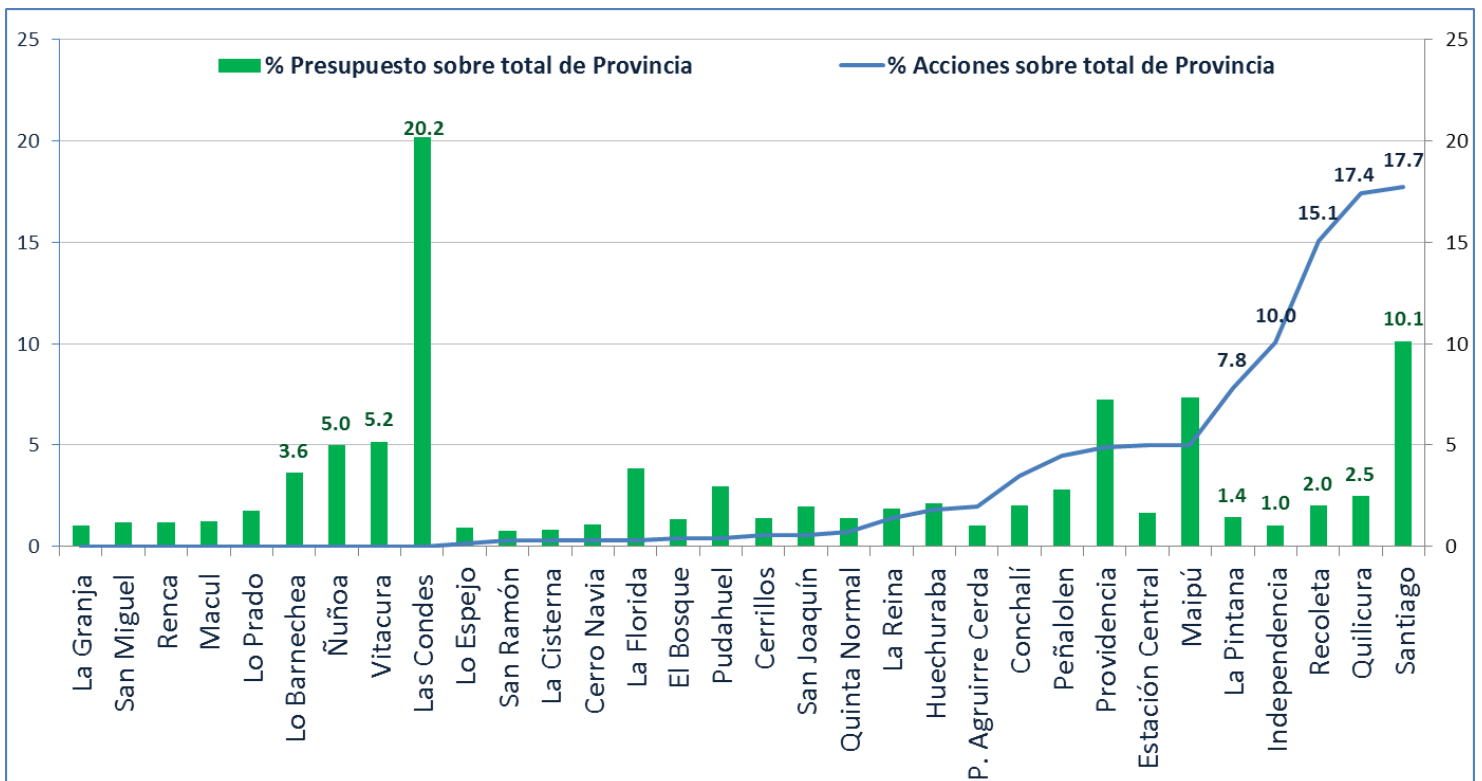
Esto último confirmaría la idea de que la magnitud de migrantes residentes en una comuna, tanto en relación al total provincial de migrantes como respecto del total de población migrante y no migrante residente en la comuna (tasa de migración), es un factor que por sí mismo no explica el nivel de intervención del municipio en este ámbito. En la misma línea, otro factor que define las condiciones estructurales para la intervención política es el presupuesto comunal. El **gráfico N° 3** presenta un cruce entre la distribución provincial del presupuesto anual de cada

municipio y la del número de migrantes en los mismos municipios. La información sobre el presupuesto municipal ha sido extraída de la base de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) y se ha considerado como año de referencia el 2014, último del que se dispone esta información en el sistema. La tasa de población migrante, como ya se ha señalado en el **Boletín N° 1**, proviene de la encuesta Casen 2013. Por lo tanto, en ambos casos trabajamos con información aproximada, aunque válida y confiable.

En el **Gráfico N° 3** se puede apreciar en primer término la intensidad de desigualdades presupuestarias de los municipios de la provincia: un **30%** del presupuesto total se concentra en 2 de los 32 municipios. Al mismo tiempo, **se observa que los municipios que concentran una mayor proporción del presupuesto no son necesariamente los más activos, y en sentido inverso, varios de los que no participan en una proporción alta del presupuesto provincial son municipios muy activos.** En este sentido, el municipio de Santiago es más una excepción que un referente de tendencia: si bien es el municipio más activo en materia migratoria y concentra el **10%** del presupuesto provincial, ubicándose en el 2° lugar, los casos de Quilicura, Recoleta, La Pintana e Independencia, que ocupan respectivamente el lugar 11°, 14°, 19° y 27° en la distribución provincial del presupuesto municipal, son luego de Santiago los más activos en materia migratoria. De hecho, en términos absolutos, sumados los presupuestos de estos 4 municipios llegan a un monto inferior a los presupuestos de Las Condes, Providencia o Maipú, que muestran un nivel de actividad bastante más bajo, y en el caso de la primera inexistente. De manera que si bien no se puede desconocer la evidente importancia que tiene la dimensión presupuestaria a la hora de

analizar los factores que inciden en el desarrollo de acciones orientadas a la población migrante, los datos presentados señalan que no es una dimensión decisiva. Resulta de este punto que mientras las comunas de Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina y Ñuñoa concentran al **20%** de los migrantes de la Provincia y el **36%** del presupuesto provincial; Quilicura, Recoleta, Independencia y La Pintana concentran la misma proporción de migrantes pero se reparten solo el **7%** del presupuesto total de la provincia. Estas distribuciones conviven con el hecho de que, en conjunto, las 5 primeras mencionadas han ejecutado apenas el 1,4% de las acciones (todas estas realizadas en La Reina), mientras que el grupo de las 4 segundas ha ejecutado en conjunto el 50% de las acciones. En síntesis, la información nos muestra que existe una importante disparidad entre los municipios de la provincia en cuanto a su nivel de actividad en relación a los asuntos públicos relacionados con los migrantes. Esta disparidad no responde a factores estructurales como el presupuesto municipal o el número de migrantes en la comuna. Esta constatación sugiere que es necesario explorar en profundidad las dimensiones políticas e institucionales que pueden estar incidiendo en el desarrollo de acciones orientadas a la población migrante.

Gráfico 3: Distribución del presupuesto municipal y población migrante por comuna. Provincia de Santiago (%)

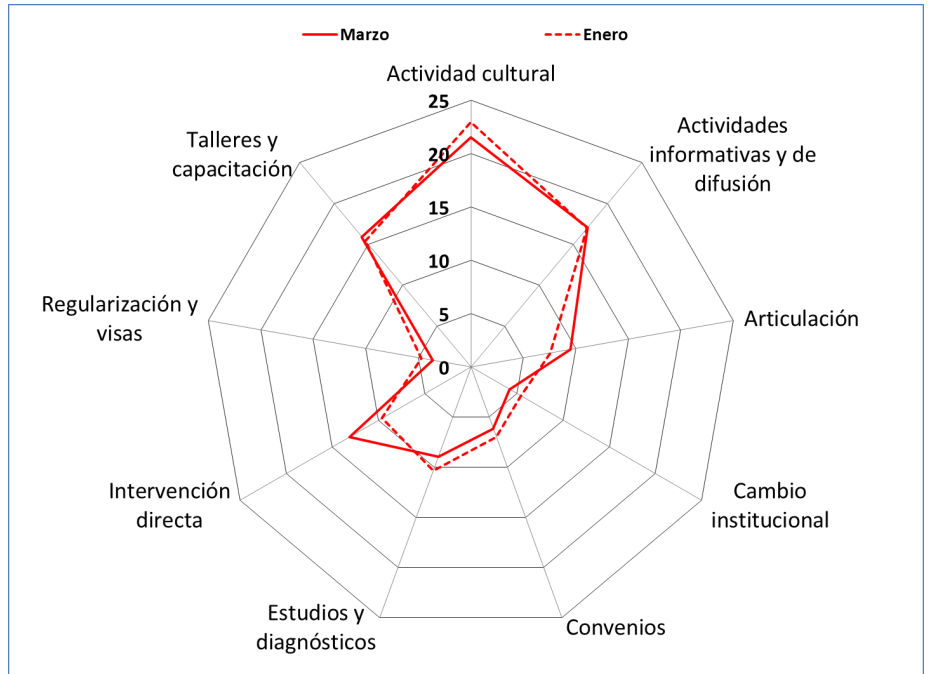


Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias y Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

2. Tendencia enero-marzo

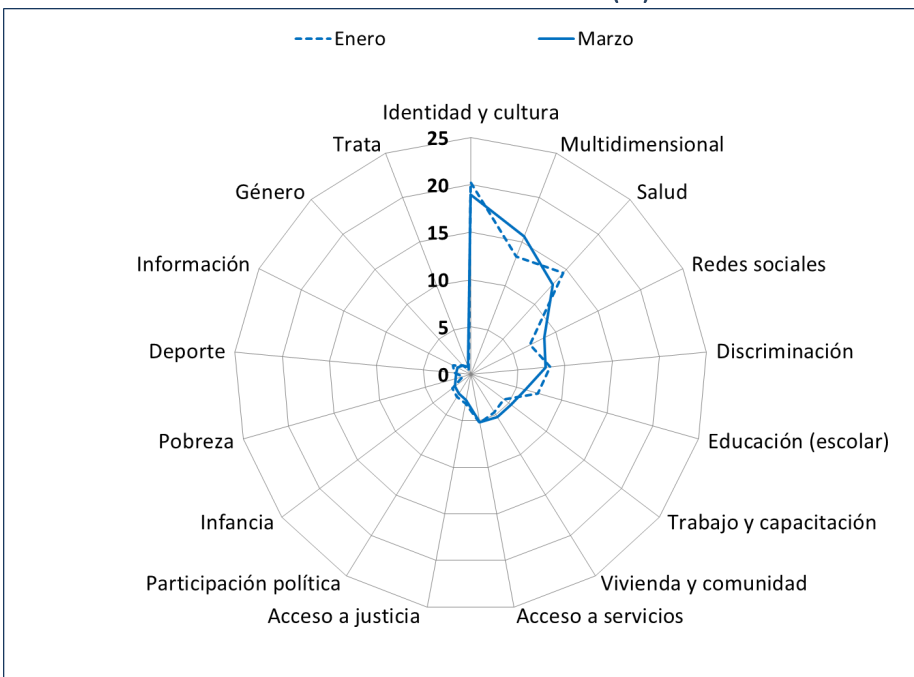
Con el fin de mantener un seguimiento de las tendencias más significativas se incluye esta sección comparativa, que en esta ocasión presenta datos sobre los tipos de acción y sus ámbitos de incidencia. Al observar comparativamente los tipos de acción a nivel agregado se aprecia que entre enero y marzo las actividades culturales han disminuido, mientras que se han incrementado las intervenciones directas. Esta tendencia se debe en parte a que los municipios de Santiago, Recoleta, Independencia y Quilicura han ejecutado más intervenciones directas y simultáneamente las tres últimas han realizado menos actividades culturales. La implementación del programa piloto de mediadores sociales interculturales (PIMSI), patrocinado por el Ministerio de Desarrollo Social, y las acciones relacionadas con el programa de acción social del Departamento de Acción Social (DAS) del Ministerio del Interior (Programa de Asistencia para Inmigrantes Vulnerables), son iniciativas que han incidido en esta tendencia.

Gráfico 4: Tipo de acción. Enero-marzo (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

Gráfico 5: Ámbito de incidencia. Enero-marzo (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

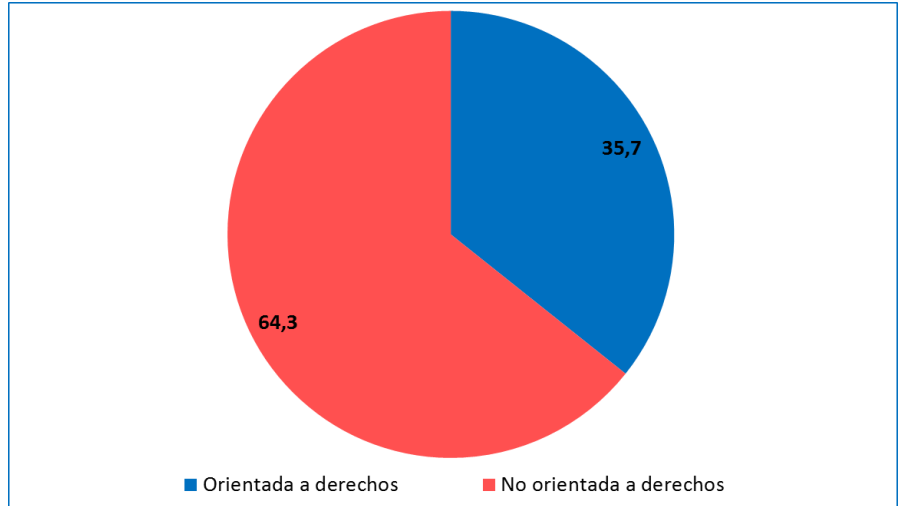
Al analizar comparativamente los ámbitos de incidencia se observa que las acciones multidimensionales, esto es, aquellas que afectan a más de un ámbito, han aumentado respecto del registro de enero, en paralelo a un descenso de las acciones focalizadas en educación, salud y cultura. La ya aludida presencia de los programas DAS y PIMSI explica en parte estas tendencias, lo que muestra la importancia que tienen los programas impulsados desde el gobierno central para el desarrollo de acciones y políticas locales en materia migratoria. Se observa también cierto crecimiento de las actividades que inciden en la formación o el fortalecimiento de las redes sociales. Cabe destacar además que la trata, el género, la infancia y la pobreza se mantienen como ámbitos marginales para los gobiernos locales, mientras que siguen estando en un plano secundario las acciones en materia de acceso a la justicia, el trabajo, la vivienda y la participación.

3. Acciones y derechos

Para el abordaje de la dimensión de los derechos se han construido tres variables complementarias: la primera es la existencia o no de una orientación de las acciones hacia los derechos. Se han considerado **acciones orientadas a derechos** aquellas que contribuyen directa o indirectamente a facilitar que la población migrante acceda a los bienes, servicios, espacios y/o garantías que el Estado provee a la población en general, a través de instrumentos normativos y de política pública. Ello no implica que la definición de las acciones o los programas a los que eventualmente están vinculadas posean una fundamentación sobre la base del enfoque de derechos humanos. En tal sentido, la variable visibiliza las acciones que contribuyen a la producción social de lo que se

asume como derechos siguiendo el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La segunda variable justamente clasifica las acciones orientadas a derechos según su ámbito de pertenencia: derechos sociales, políticos, civiles o culturales. Sobre esta variable se ha generado una desagregación de la información para especificar cuál es el derecho particular sobre el que se busca incidir. La tercera variable distingue las acciones orientadas a derechos según el tipo de orientación. En esta variable se distinguen acciones que divulgan derechos, acciones que facilitan el acceso a derechos, y aquellas que implican ejecución directa de derechos.

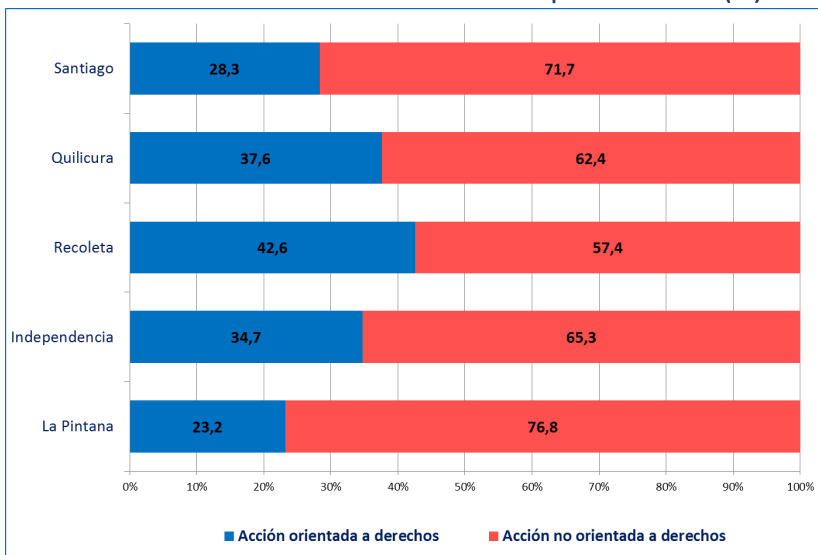
Gráfico 6: Acciones orientadas a derechos (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

Lo primero que destaca, como muestra el **gráfico N° 6**, es que de las 717 acciones registradas a marzo de 2016 en el Observatorio solo el **35,7%** se orienta de alguna manera a la producción social o la divulgación de los derechos. Casi dos terceras partes de las acciones impulsadas por los municipios, un **64,3%**, son acciones en las que no se visibiliza un aporte para mejorar el acceso de los migrantes a los derechos. Acciones como reuniones, seminarios temáticos, celebraciones, festividades, parte de los estudios y diagnósticos, entre otras, forman parte del conjunto de acciones que no contribuyen sustantivamente ni a la divulgación ni a la producción de derechos.

Gráfico 7: Acciones orientadas a derechos por comunas (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

Al desagregar la información por las comunas más activas vemos en el **gráfico N° 7** que la distribución varía significativamente entre algunos municipios. Recoleta y Quilicura son los que comparativamente orientan una mayor proporción de sus acciones a la divulgación o producción de derechos, en el caso del primero un **42,6%** de las acciones y en el de la segunda un **37,6%**. Independencia, por su parte, se acerca a esta cifra, orientando un **34,7%** de sus acciones a los derechos. En Santiago y La Pintana, en cambio, una menor proporción de las acciones están orientadas a los derechos, respectivamente un **28,3%** y un **23,2%** del total de acciones ejecutadas por cada municipio. En términos generales, se aprecia que la orientación de las acciones a los derechos es baja, y hay variaciones significativas entre algunos de los gobiernos locales más activos en cuanto al número total de acciones.

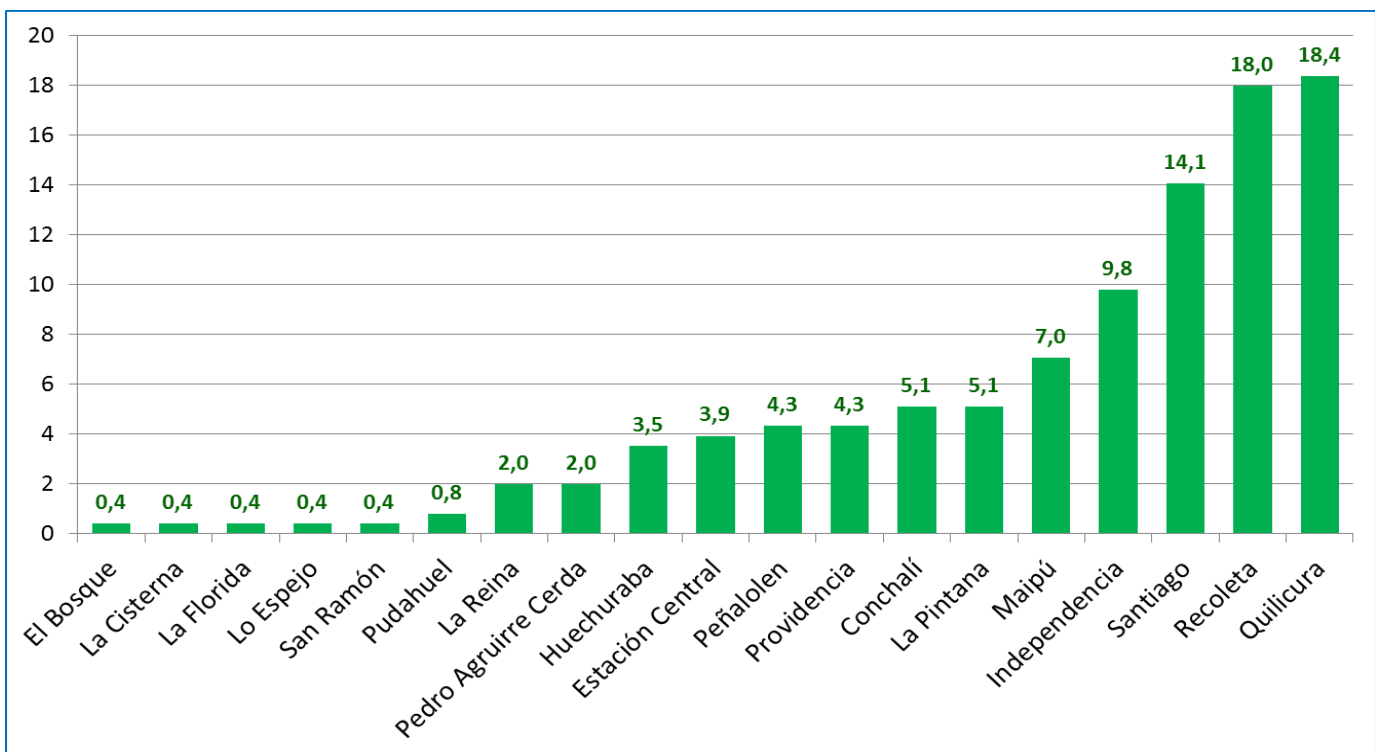
El **gráfico N° 8** muestra la distribución por comunas del total de acciones orientadas a derechos ejecutadas en la Provincia, lo cual indica la contribución específica de cada comuna en la producción de derechos a nivel provincial. Son 19 las comunas que contribuyen con sus acciones a mejorar las condiciones de acceso de los migrantes a los derechos. La distribución entre ellas sin embargo es sumamente desigual, así lo muestra el hecho que tres comunas, Quilicura, Recoleta y Santiago, aportan respectivamente el **18,4%, 18% y 14,1%** de las acciones orientadas a derechos. Es decir, sumando los tres casos, realizan el **50%** de estas acciones a nivel de la Provincia. Por su parte, las comunas de Independencia, La Pintana, Conchalí y Maipú contribuyen en conjunto con el **27%** de las acciones orientadas a derechos. Agrupadas, estas 7 comunas aludidas ejecutan el **77%** de las acciones de esta naturaleza.

A partir de la información presentada en torno a la relación entre las acciones y los derechos es posible sugerir que existe la necesidad de que los gobiernos locales reflexionen y definan las orientaciones de sus intervenciones de cara a los derechos. En tal sentido, cabría formular las siguientes preguntas en función de orientar estas reflexiones: ¿cuáles son los derechos que el municipio puede y aspira a generar con sus acciones?, ¿en qué medida las acciones municipales en materia migratoria deben

estar orientadas a la ampliación o fortalecimiento del acceso de los migrantes a los derechos?, ¿existe alguna articulación interinstitucional o intersectorial que permita ampliar el ámbito de las competencias municipales en materia de derechos?, ¿las diferencias entre municipios en cuanto a la cantidad de acciones orientadas a derechos responde a distintas estrategias o es consecuencia de dinámicas y procesos no planificados? Estas preguntas buscan poner en evidencia la necesidad de racionalizar las acciones en función de tomar conciencia y definir estratégicamente su orientación a la producción de derechos o a otros objetivos.

En este sentido, una interrogante que cabe plantearse es a qué otros objetivos, que no sea la producción de derechos, sirven y deben servir las acciones municipales orientadas a los migrantes. Las experiencias registradas muestran que hay acciones que pueden ser sumamente relevantes para mejorar las condiciones de vida de los migrantes y la convivencia entre estos y la población nativa, como es el caso por ejemplo de los intercambios culturales, las reuniones de articulación de organizaciones, los estudios y diagnósticos, la conformación de mesas de trabajo, los talleres con funcionarios, etc. Sin embargo, no parece haber una definición clara en las instituciones respecto de la prioridad que tienen los distintos tipos de objetivos que orientan o deberían orientar las acciones.

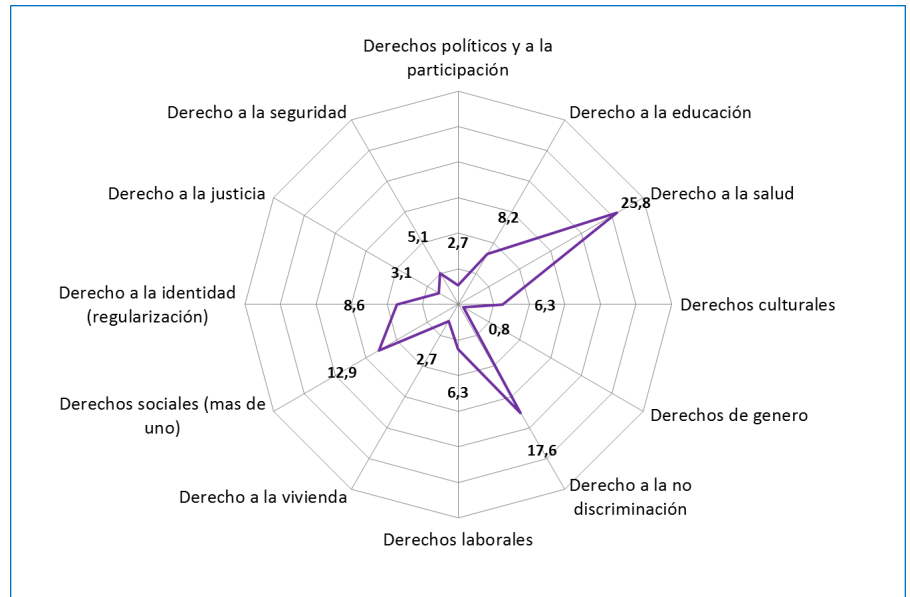
Gráfico 8: Distribución de acciones orientadas a derechos en la Provincia de Santiago, por comunas (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

Gráfico 9: Derechos a los que se orientan las acciones (%)

Al desagregar las acciones orientadas a derechos se observa en los **gráficos N° 9 y N° 10** que mayoritariamente, (**55,9%**) se inscriben en el ámbito de los derechos sociales. Específicamente un **25,8%** se orienta al derecho a la salud, un **8,2%** al derecho a la educación, un **6,3%** a los derechos laborales, un **2,7%** al derecho a la vivienda y un **12,9%** son acciones que se orientan simultáneamente a más de algún derecho social. Entre estas últimas acciones se cuentan por ejemplo aquellas que buscan informar a los migrantes de sus derechos sociales, o las capacitaciones a funcionarios de los distintos servicios sociales, etc. Los derechos civiles ocupan el segundo lugar en cobertura, agrupando en conjunto al **34,4%** de las acciones orientadas a derechos. Estas acciones se dirigen mayoritariamente a fortalecer el derecho a la no discriminación. Este derecho

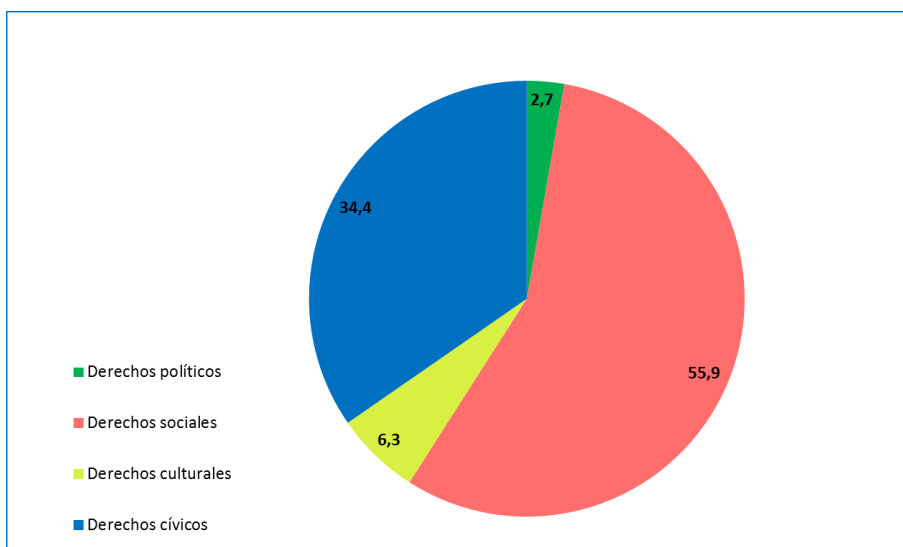


Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias

agrupa al **17,6%** de las acciones de la categoría, las siguen con el **8,6%** de las acciones dirigidas a los derechos civiles aquellas orientadas al derecho a la identidad, vinculado fundamentalmente con los procesos de regularización y acceso a visados. Luego siguen las acciones relacionadas con el derecho a la seguridad y la justicia, agrupando respectivamente al **5,1%** y al **3,1%** de las acciones de la categoría. El encuadre de muchas de las acciones en las unidades de inclusión y no discriminación explica en parte la predominancia de acciones orientadas a este dere-

cho. En sentido contrario, las acciones orientadas al derecho a la justicia y la seguridad ocupan un lugar secundario en el cuadro general. Entre estas últimas se cuentan por ejemplo las intervenciones locales que buscan garantizar una convivencia segura a los migrantes, resguardando su integridad física y su inserción social en el hábitat de residencia. Una mención especial merecen los derechos de género, que se encuentran prácticamente ausentes de las acciones municipales. Esto resulta especialmente llamativo, toda vez que la principal categoría de derecho

Gráfico 10: Ámbitos generales de acciones (%)

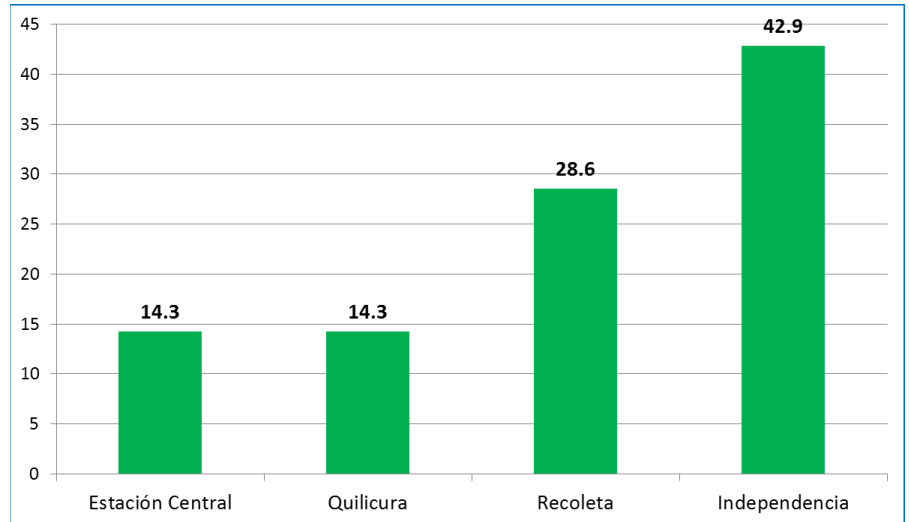


Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias

vinculada a las acciones es el derecho a la salud; sería por tanto esperable que acciones relacionadas con la maternidad y los derechos reproductivos de las mujeres migrantes tuvieran una presencia más significativa. Otro aspecto que resulta importante de destacar se relaciona con la baja presencia de los derechos culturales, asociados a acciones que facilitan el acceso a la cultura o el lenguaje local, o que permiten e incentivan la reproducción de las culturas propias de los migrantes. Es llamativo que apenas un **6,3%** de las acciones orientadas a derechos se inscriba en esta categoría y paralelamente el ámbito de la cultura sea el que más acciones convoca a nivel provincial. Se deduce de esto que en los municipios no está bien asentada la noción de derechos culturales. Finalmente, los datos muestran la baja presencia de acciones orientadas a los derechos políticos y a la participación de los migrantes en la gestión local.

La lectura desagregada de las 4 dimensiones de los derechos (políticos, sociales, culturales y civiles) permite observar cómo se distribuyen entre las comunas las acciones orientadas a ellos. En el caso de los derechos políticos, el **gráfico N° 11** muestra que solo 4 comunas han impulsado acciones en esta dimensión. Cabe recordar que solo un **2,7%** de las acciones orientadas a derechos (que a su vez representan el **35,7%** del total de acciones) entran en esta categoría, por lo que en términos absolutos esto se refiere a poco menos de una decena de acciones. Vale decir, en términos generales el ámbito de los derechos políticos es poco significativo entre los gobiernos locales. La tendencia a la concentración en las comunas de Independencia y Recoleta debe ser ponderada por tanto con esta información.

Gráfico 11: Acciones orientadas a derechos políticos por comuna (%)

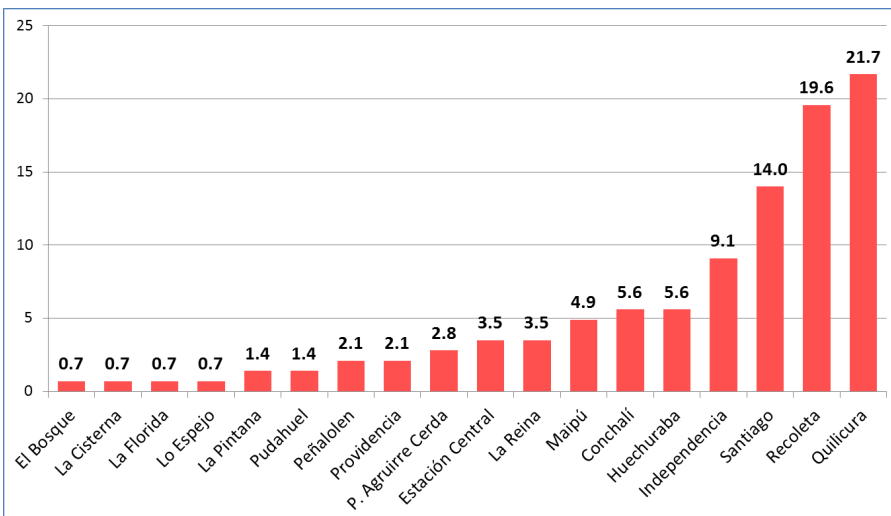


Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias

Es distinta la lectura que se puede realizar en el plano de los derechos sociales, ilustrada en el **gráfico N° 12**, pues esta dimensión agrupa en términos absolutos a poco menos de **150** acciones, esto es, un **55,9%** del universo de acciones orientadas a derechos (**256**). Al observar la distribución comunal de los derechos sociales se aprecia que Quilicura y Recoleta son las comunas con municipios más activos, ejecutando respectivamente el **21,7%** y el **19,6%** de estas acciones. Santiago e Independencia se ubican en el tercer y cuarto lugar, llevando a cabo la primera el **14%** y la segunda el **9,1%** de las acciones orientadas a los derechos sociales. Entre estas cuatro comunas concentran dos terceras partes de las acciones en este ámbito.

La presencia de acciones orientadas a derechos sociales en estas comunas responde por una parte a la realización de talleres, cursos y capacitaciones para funcionarios municipales para facilitar el acceso de los migrantes a derechos sociales, y por la otra a las intervenciones directas en atención de salud y acceso a la educación y la vivienda. Esto último en gran medida derivado de acciones enmarcadas en el ya mencionado programa DAS del Ministerio del Interior. Si bien este es un instrumento de orientación asistencial basado en transferencias directas, incentiva buena parte de las acciones que redundan en la ampliación del acceso a los servicios y bienes vinculados a los derechos sociales. En este sentido, el programa incide directamente en la reducción de las

Gráfico 12: Acciones orientadas a derechos sociales por comuna (%)



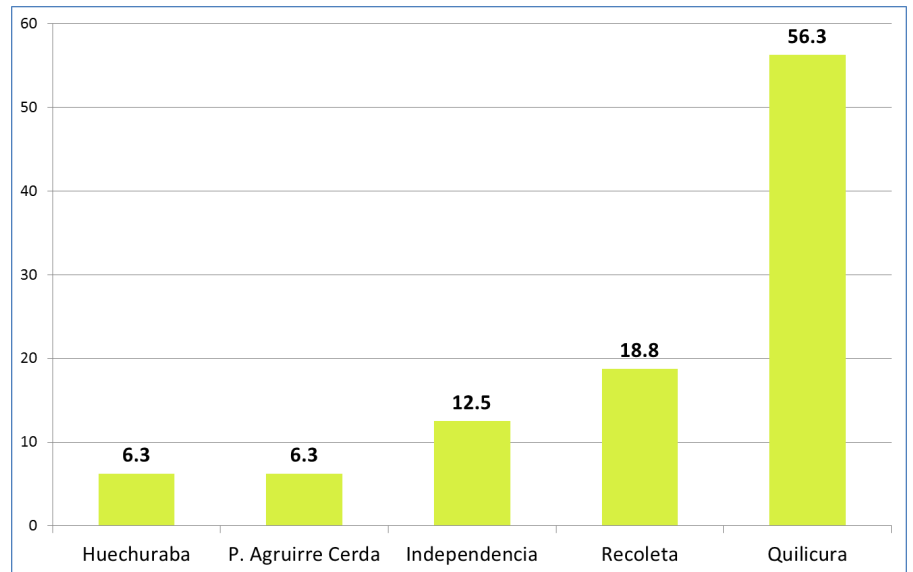
Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

limitaciones en el acceso a los bienes sociales, mejorando de manera focalizada las condiciones de acceso a estos bienes. Sin embargo, no constituye un programa que garantice la sostenibilidad del acceso, con lo cual redundará en una mejoría de las condiciones de vida de la población migrante, pero no en la consagración de los derechos, a través de una política pública. La paradoja que se da al generar un bien asociado a un derecho sin consolidar la consagración de ese derecho, ilustra la realidad en la que se inserta la actividad de los gobiernos locales, muchas veces atezados entre la necesidad de responder a una demanda de satisfacción de necesidades de la población y la responsabilidad, como institución pública, de garantizar la consagración de derechos.

En la dimensión de los derechos culturales ocurre algo parecido a lo que se señaló a propósito de los derechos políticos. Al constituir en términos absolutos una fracción reducida del total de acciones orientadas a derechos, la tendencia ilustrada en el **gráfico N° 13** debe ser ponderada. La preponderancia del municipio de Quilicura, con el **56,3%** de las acciones en este ámbito, se enmarca en un universo de una quincena de acciones orientadas a los derechos culturales. La baja frecuencia con que se ejecutan acciones orientadas a este tipo de derechos es en sí misma una información relevante, dada la ya aludida alta frecuencia de acciones en el campo de la cultura. Ello indica que si bien las actividades culturales son prioridad de los municipios, los derechos culturales no lo son con la misma intensidad. Esto podría deberse en gran medida a

una concepción de la cultura como práctica de esparcimiento pero no como un ámbito de ejecución de derechos. Cabe señalar al respecto que la literatura vincula los derechos culturales por una parte a aquellas garantías que permiten a los grupos ubicados en una posición de poder desfavorable respecto de la cultura hegemónica mantener las propias prácticas y valores, no solo en el ámbito privado sino también en el público (ver: S. Castles y A. Davidson "Citizenship and Migration Globalization and the politics of belonging"). Y por otra parte, a la garantía de acceso a los códigos locales, a través de medios que no perjudiquen la reproducción de las culturas minoritarias o que se ubiquen en

Gráfico 13: Acciones orientadas a derechos culturales por comuna (%)

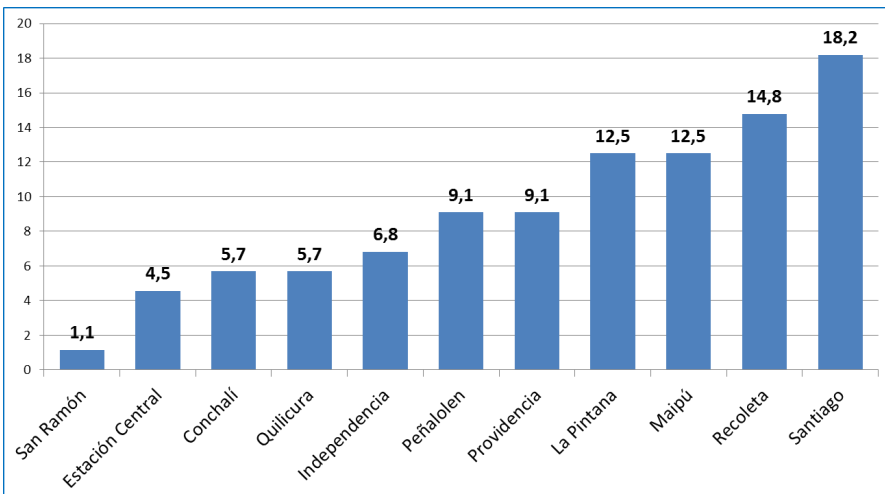


Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

una posición de poder desfavorable.

Ahora bien, en cuanto a la distribución de los derechos civiles, asociados principalmente a acciones orientadas a la prevención o reducción de situaciones discriminatorias en contra de la población migrante, en el **gráfico N° 14** se observa que los municipios de Santiago, Recoleta, Maipú y La Pintana han ejecutado la mayor parte de estas acciones. Respectivamente estos gobiernos locales han llevado a cabo el **18,2%**, el **14,8%** y el **12,5%** de las intervenciones en esta dimensión. Respecto de esta información resulta destacable que municipios como Maipú, La Pintana, Providencia o Peñalolén que tienen una participación más bien

Gráfico 14: Acciones orientadas a derechos civiles por comuna (%)



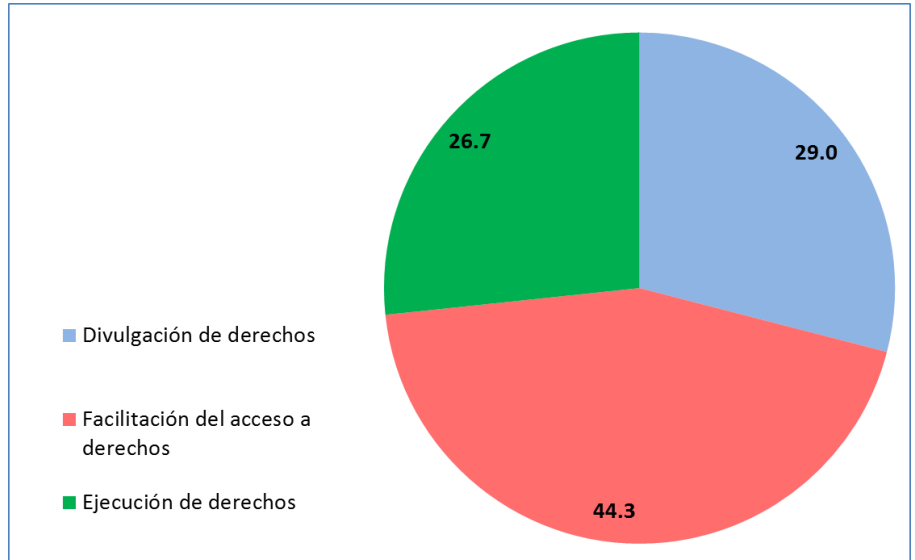
Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias.

secundaria en términos cuantitativos en el total de acciones llevadas a cabo en la Provincia, cobren un mayor protagonismo en el ámbito de las acciones orientadas a los derechos civiles. En efecto, estos 4 municipios ejecutan el **22,2%** del total de las acciones, y el **43,2%** de las acciones orientadas a los derechos civiles. Esto denota un nivel significativo de focalización en este tipo de acciones. Una situación inversa es la que muestran Quilicura e Independencia, que impulsaron el **37,4%** del total de acciones y el **12,5%** de las acciones orientadas a los derechos civiles. La focalización de estos gobiernos locales, como vimos, está más orientada a los derechos sociales, en el caso de Quilicura, y políticos en el de Independencia.

Finalmente, y en virtud de atender a la naturaleza de las acciones orientadas a derechos, estas se han agrupado, como muestra el **gráfico N° 15**, en 3 categorías: “divulgación de derechos”, “facilitación del acceso a derechos” y “ejecución de derechos”. Dentro de la primera categoría entran aquellas acciones que tienen por resultado u objetivo la promoción de derechos o la entrega de información sobre los mismos a la comunidad. En la segunda, se agrupan las acciones orientadas a los procedimientos institucionales y a las prácticas que inciden directamente en hacer más fluido el acceso a los bienes públicos y servicios asociados a los distintos derechos. Es el caso por ejemplo de las capacitaciones a funcionarios de servicios administrados por el municipio, el establecimiento de protocolos que garanticen la cobertura para la población migrante, o las ordenanzas municipales orientadas a garantizar el acceso. En la tercera categoría se han agrupado las acciones que suponen o una extensión de derechos desde un punto de vista normativo, como la gestión del proceso de regularización, o bien una transferencia que implica el acceso directo a los bienes y servicios asociados a los derechos. En este sentido se consideran los operativos de atención médica, las transferencias para permitir el acceso a la vivienda o el sistema escolar, etc. Parte importante de las acciones ligadas al ya aludido programa DAS entran en esta categoría.

La información muestra en primer lugar que la mayor parte de las acciones orientadas a derechos se agrupan en la categoría

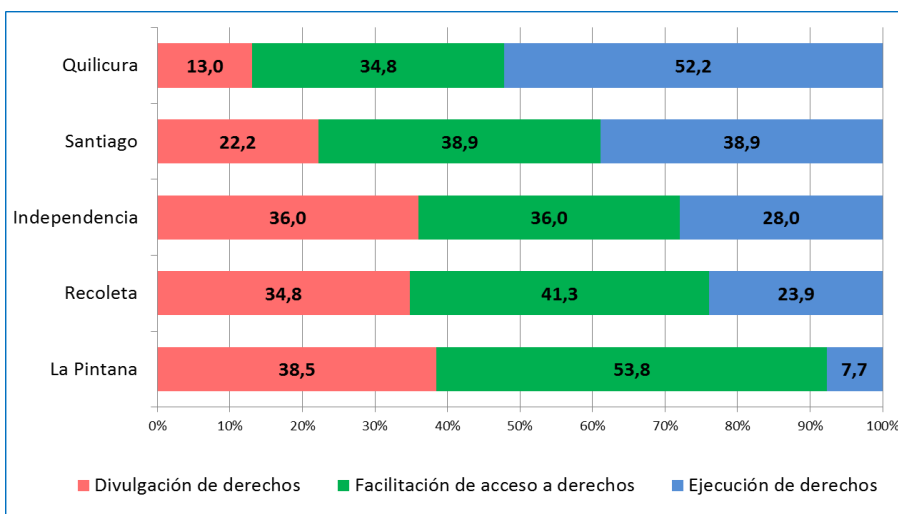
Gráfico 15: Tipo de acción orientada a derechos (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias

de facilitación de derechos: el **Gráfico N° 15** muestra que el **44,3%** de las acciones se sitúa aquí. Las restantes acciones orientadas a derechos corresponden en un **29%** a divulgación de derechos, y en un **26,7%** a ejecución directa de derechos. Este último porcentaje representa en el universo total de acciones ejecutadas en la provincia (**717**) poco menos del **10%**. Este dato permite señalar que si bien la actividad de los municipios de la Provincia en materia migratoria ha ido en aumento, a la par que se han ido ampliando los ámbitos de incidencia, es necesario fortalecer la relación de las acciones y la ejecución directa de derechos. El dato más favorable en esta línea es la importancia relativa dada a las acciones que se orientan a facilitar el acceso a derechos.

Gráfico 16: Tipo de acción orientada a derechos, por municipio (%)



Fuente: Observatorio de Políticas Migratorias

En cuanto a las tendencias de los municipios más activos, se observa en el **gráfico N° 16** que Quilicura es el único municipio en el que más de la mitad de las acciones orientadas a derechos supone una ejecución directa de estos. El **52,2%** que representa este dato contrasta con el **7,7%** del municipio de La Pintana. Este último, lo mismo que el de Recoleta e Independencia, orientan sus acciones más a la divulgación y a la facilitación de los derechos. En el caso de Santiago, las acciones de facilitación del acceso se implementan en la misma medida que aquellas que suponen ejecución directa de derechos. En contraposición, en Quilicura solo un **13,3%** son acciones de divulgación. Estas diferencias expresan el énfasis del trabajo de cada municipio.

4. Síntesis y comentarios

El análisis de la información actualizada a marzo de 2016 sobre las acciones realizadas por los 32 municipios de la Provincia de Santiago muestra que, si bien se identifican algunas comunas “emergentes” como Maipú, Estación Central y Peñalolén, en el nivel de actividad sobre el total de acciones provinciales, sigue prevaleciendo una concentración de acciones en un acotado número de comunas. Los diferentes niveles de actividad de las comunas no responden necesariamente a factores estructurales como la magnitud de la población migrante en cada comuna o a la participación proporcional de los municipios en el presupuesto total de los municipios de la Provincia

En este sentido cobran protagonismo las disposiciones y voluntades políticas que, con independencia de esos elementos estructurales, constituyen la base para que se impulsen acciones o se desarrollen líneas estratégicas de intervención para la población migrante. Por lo tanto, es preciso explorar en profundidad las dimensiones políticas e institucionales que pueden estar incidiendo en este desarrollo.

La comparación con la información presentada en el **Boletín N°1** publicado en enero de 2015 muestra una disminución de las actividades culturales, frente a un incremento de las intervenciones directas. Respecto de los ámbitos de incidencia, se registra un aumento de las acciones multidimensionales y un decrecimiento de aquellas focalizadas en ámbitos específicos. Ambas tendencias están vinculadas en buena medida a la implementación de los programas DAS y PIMSI, una constatación que expresa la importancia que tienen para el desarrollo de acciones locales en materia migratoria los programas impulsados desde el gobierno central. Sigue apareciendo como dato preocupante la marginalidad de las acciones municipales realizadas en relación a la trata, el género, la infancia y la pobreza.

Respecto del tema central del **Boletín N°2**, el reconocimiento y la ejecución de derechos, los gobiernos locales juegan un rol clave. Sus acciones pueden contribuir a estimular la ampliación del reconocimiento jurídico de los derechos, a partir buenas prácticas que contribuyen a rectificar las regulaciones que obstaculizan

el acceso de los migrantes a los derechos. A pesar de ello, **solo poco más de un tercio de las acciones relevadas desde el Observatorio hasta el momento están orientadas a la divulgación, el acceso o la ejecución de derechos.** Adicionalmente existen variaciones significativas entre las comunas más activas en efecto el 50% de estas acciones se concentra en 3 comunas: Quilicura, Recoleta y Santiago. Esto invita a una reflexión sobre la orientación de las acciones hacia la producción de derechos.

De las acciones orientadas a derechos, la mayor parte (**55,9%**) apunta al reconocimiento y ejecución de derechos sociales (principalmente salud, además de educación, trabajo y vivienda). Además, poco más de un tercio se orienta al ámbito de los derechos civiles, sobre todo el derecho a la no discriminación. Destaca la ausencia casi completa de acciones orientadas a los derechos de género, y la poca incidencia de aquellas focalizadas en los derechos políticos. Llama la atención, en tanto, la escasa representación de los derechos culturales, especialmente atendiendo al hecho que es la cultura el ámbito que más acciones concentra a nivel provincial. Esta situación estaría hablando de una concepción de la cultura como práctica de esparcimiento antes que como ámbito de realización de derechos.

En cuanto a la naturaleza de las acciones orientadas a derechos la mayor parte contribuye a la facilitación y divulgación de derechos, **44,3%** y **29%** respectivamente. En sentido contrario, poco menos de un tercio de las acciones orientadas a derechos implica una ejecución directa de los mismos. De manera que a pesar que la actividad de los municipios de la Provincia de Santiago en materia migratoria ha aumentado, y ha ampliado sus ámbitos de incidencia, la relación de las acciones con la ejecución directa de derechos tiene poca presencia. Es preciso consolidar el vínculo de las acciones con la consagración de esos derechos, de modo de poder dar continuidad al acceso a bienes, servicios y espacios asociados a su cumplimiento. Ahora bien, esta incidencia local en el reconocimiento de derechos, que muestra ser tan decisiva, demanda también una respuesta desde el nivel central, como lo evidencia el rol de los programas centrales en el accionar local.

El Observatorio de Políticas Migratorias es un instrumento generado en el marco del Proyecto Fondecyt Regular N°1140679 “Estado chileno y migrantes frente a frente: reconocimiento, respeto y expectativas de incorporación”. El equipo está integrado por Luis Eduardo Thayer (Responsable), Carlos Durán (Investigador), Charlene Dilla (Investigadora), Fernanda Stang (investigadora).

Contacto: lthayer@ucsh.cl

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud

Universidad Católica Silva Henríquez

Carmen 350, Santiago